

# LA SOBERANÍA POPULAR

Eduardo ANDRADE SÁNCHEZ

SUMARIO: I. *La naturaleza dual del concepto soberanía.* II. *La soberanía popular y su conformación práctica.* III. *La soberanía del Estado como concepto jurídico.*  
IV. *Problemas contemporáneos de la soberanía.*

## I. La naturaleza dual del concepto soberanía

El estudio de la soberanía en el momento actual requiere no perder de vista que esta concepción está siempre condicionada por las características políticas de la época y que su análisis no puede ser ajeno a una toma de posición del propio autor frente al problema político en cuestión, como ha ocurrido en todos los casos, aun en aquellos que pretenden revestirse de apoliticismo.

El primer dato que debe tomarse en cuenta para hacer este examen es el hecho de que *soberanía* y *Estado nacional* son conceptos correlativos. El surgimiento, maduración, fortalecimiento y asentamiento pleno del Estado nacional como forma de organización política moderna va vinculado, desde su origen, a la idea de la *soberanía*.

La soberanía, como concepto político, supone un poder en lucha con otros poderes hasta lograr su plena afirmación, de ahí que desde la gestación del Estado nacional, la soberanía haya sido una característica esencial a éste, como ya lo veía Bodino con toda claridad: la soberanía es la cualidad específica del poder del Estado. El poder estatal sólo es tal si es soberano, es decir, si es capaz, en la práctica, de enfrentarse y superar a otros poderes externos como lo fueron en su tiempo la Iglesia y el imperio, y si puede sobreponerse

y mantenerse sobre poderes internos que pretendan disputarle la supremacía.

Si no existe el poder supremo capaz de aglutinar a las fuerzas sociales en el interior y de imponerse a ellas dándoles la ley que habrá de regirlas, y de manifestarse hacia el exterior como un sujeto autodeterminado frente a otros sujetos que forman la comunidad de los Estados, no estamos en presencia de un Estado, y, en consecuencia, no hay soberanía; o, dicho de otro modo, si no existe la soberanía que haga posible la autodeterminación y la independencia, no hay Estado. El Estado no *tiene* soberanía: El Estado *es* soberanía, como acertadamente sostiene el maestro González Uribe: “la soberanía es *esencial* al Estado”.<sup>1</sup>

Otro aspecto que no puede soslayarse al hacer el análisis de la soberanía, desde el punto de vista histórico y conceptual, es que, primero, la soberanía es un hecho político —como lo dice León Duguit—<sup>2</sup> es un hecho real del mundo empírico, ese mundo del que quiere desprenderse Kelsen y que obstinadamente vuelve a aparecer como el alma de toda concepción jurídico-política. Pero, además, la argumentación respecto de la soberanía también es un hecho político, no trata sólo de describir o de dar cuenta de una situación existente sino busca defenderla, justificarla y legitimarla.

Julien Freund,<sup>3</sup> al respecto, hace una afirmación contundente respecto del carácter político de la soberanía, pero, a nuestro parecer, sólo se queda en la constatación del hecho mismo y no da cuenta del significado político que representaba, desde el momento de la creación de la idea de soberanía, la toma de posición respecto de ella. Freund pone el dedo en la llaga cuando subraya que “en lo que concierne a la teoría de la soberanía y desde su origen se ha introducido una ambigüedad en esta noción. La definición que da Bodino es puramente política, pero al mismo tiempo trata de establecer un concepto jurídico y un fenómeno de derecho”,<sup>4</sup> Este es precisamente el carácter dialéctico, no ambiguo —a mi manera de ver— de la soberanía. No deben olvidarse, al respecto, las célebres palabras de Jellinek en cuanto a que la soberanía no es un concepto “descubierto en el gabinete de sabios extraños al mundo”, sino surgido de la lucha política.

Ciertamente es un concepto político, pero no solamente describe una realidad, es un concepto forjado para la lucha política, es un arma en esa batalla, y pretende, simultáneamente, señalar la existencia de un poder determinado y legitimarlo. Allí, precisamente, se encuentra el enlace entre el carácter político

1 González Uribe, Héctor, *Teoría política*, México, Porrúa, 1972, pp. 334 y 335.

2 Lucas Verdú, Pablo, *Curso de derecho político*, 2ª. ed., Madrid, Tecnos, 1977, vol. II, p. 118.

3 Freund, Julien, *L'essence du politique*, París, Sirey, 1965, 121.

4 *Idem*, p. 118.

del concepto y las consecuencias jurídicas a las que habrá de dar lugar. No es, pues, manifestación de una ambigüedad de pensamiento el enfoque político-jurídico de la soberanía, sino muestra de capacidad para enfocar el centro mismo del problema. No trata, quien plantea la titularidad de la soberanía, de describir una situación, sino defenderla, y, a partir de ahí, establecer el cimiento del Estado como entidad política capaz de darse leyes de autodeterminarse.

Si en una primera instancia la soberanía es un hecho político, de inmediato asume en el pensamiento la necesidad de plantearse como concepto jurídico. La noción misma del poder como sustrato de la organización política –no podemos concebir ninguna organización política sin un poder– es lo que lleva a cualificar ese poder para que se establezca y prevalezca de una manera jurídica. Ya Bodino lo veía con nitidez en sus primeras páginas cuando señalaba la necesidad de que el gobierno de la República fuera un *recto gobierno*, es decir, no el poder simplemente establecido, por ejemplo, por una banda de ladrones o de piratas, que podría tener efectividad, pero no aspira el reconocimiento de su legitimidad. Para que se legitime el poder, debe tener la característica de soberano, porque la soberanía implica no sólo la eficacia del poder sino simultáneamente su legitimidad, su estabilización y su capacidad de pretensión de obediencia de parte de los súbditos. Por esa razón el poder soberano es creador de derecho, por lo que la soberanía constituye la capacidad para dictar leyes e imponerlas a los súbditos; es la soberanía el concepto central que permite calificar el poder del Estado como un poder legítimo.

Aquí hay que volver a Jellinek en cuanto a la apreciación del Estado en su doble dimensión, la sociológica y la jurídica, aunque es preferible una terminología que distinga entre el aspecto político y el aspecto jurídico de la soberanía.

Efectivamente, la soberanía tiene un contenido político sustancial, es su esencia misma; por eso no cabe hablar de soberanía del derecho, porque el derecho, como forma ajena al poder que le da coercibilidad, no puede ser soberano.

La presencia del componente político de la fuerza real en la concepción de la soberanía fue interpretada con acierto por Carl Schmitt, cuando dijo –en una concepción realista– que soberano es el que decide en el caso de emergencia. Este sustrato de carácter político permanece como el sustento de cualquier soberano; no puede haber soberanía sin un poder efectivo, capaz de imponerse en la realidad independientemente de lo que digan las normas jurídicas. En esa virtud hay un momento dialéctico en el concepto de soberanía en que ésta es poder desnudo, fuerza pura, por encima del derecho y apta para crear uno nuevo. Dos son los casos en los que puede apreciarse con toda claridad esta característica

de la soberanía, uno es el estado de emergencia al que aludía Schmitt, en el cual una fuerza capaz de imponerse decide la situación aun en ausencia de normas jurídicas o en contra de ellas de ser necesario: *praeter o contra legem*. El otro caso es la revolución, como asunción plena de la soberanía por parte del pueblo capaz de derrocar a los poderes establecidos, de romper con el esquema jurídico anterior y crear de su fuerza misma un nuevo orden jurídico.

Veamos, pues, cómo la soberanía presenta, como su elemento fundamental, al poder, pero un poder que busca, casi como exigencia de un equilibrio físico natural, *juridificarse*, si vale la expresión, es decir, hacerse jurídico, convertirse en derecho. La resolución de la situación de emergencia supone disposiciones jurídicas para resolverla, y el poder revolucionario, una vez triunfante, tiende a concretarse de inmediato en normas jurídicas que lo legitimen y consoliden.

En su expresión política, en su esencia, la soberanía significa un poder real, y precisamente en esa dimensión puede manifestarse en distintos grados: puede ser más o menos fuerte, más o menos efectiva hacia el interior y mayor o menor que el poder de que disponen otros Estados. En su sentido político, la soberanía puede admitir grados. En cambio, en su dimensión jurídica, en la que ve hacia el interior de las estructuras del derecho, el concepto de soberanía es absoluto y no admite gradaciones; se es soberano o no se es, y se plantea como el atributo jurídico fundamental del Estado.

El Estado no es sólo la comunidad política sometida a un poder, sino que ese poder tiene necesariamente pretensiones de legitimidad, que es la condición *sine qua non* para su preservación en el tiempo. Solamente cierto grado de reconocimiento de legitimidad del poder del Estado permite garantizar su prevalencia. La sola fuerza no garantiza el mantenimiento del poder del Estado; es reconocido el hecho de que ese mantenimiento se sustenta, por un lado, sí, en la fuerza efectiva capaz de imponerse, pero también en el consenso de la colectividad que regularmente admite los mandatos del Estado. Por mucha que fuera la fuerza del poder del Estado, no soportaría la rebelión generalizada de sus miembros. De ahí que sea indispensable un cierto grado de consenso, de aceptación, de reconocimiento, de que el poder del Estado es legítimo.

## II. La soberanía popular y su conformación práctica

Estas reflexiones nos llevan a apreciar dos dimensiones diferentes de la soberanía. Ello hace indispensable que el problema de su titularidad se separe en sus dos aspectos: por un lado, entendida como concepto político, a partir de lo

cual puede hacerse un análisis específico de sus características, y por otro, concebida como noción jurídica, con las consecuentes situaciones que se desprenden de esta consideración.

Como concepto político, no cabe, a mi juicio, hablar de *titular* de la soberanía porque la *titularidad* corresponde precisamente a su dimensión jurídica. Desde el punto de vista político, la soberanía se *tiene*, se dispone de ella. Es difícil encontrar un término para referirse a quien tiene la soberanía; podría decirse que es su *tenedor* o detentador –de no ser porque detentación aparece gramaticalmente como un término que se refiere a la posesión antijurídica de algo–; podríamos, decir parafraseando a Houriou,<sup>5</sup> quien estableció una similitud entre el derecho de propiedad y la soberanía, que en materia política hay un propietario de la soberanía, un *detentador* original –con la licencia gramatical correspondiente–, un *tenedor* de la soberanía, que es quien dispone de ella realmente.

En ese sentido –y aquí hay que hacer también una manifestación de voluntad política–, no puede haber otro tenedor de la soberanía que no sea el pueblo. Independientemente de las maneras como se ejercite la soberanía y de cómo ella, ya transformada en un orden jurídico, puede llegar incluso a emplearse en contra del pueblo, en éste como el que en última instancia es capaz de disponer de la soberanía. A nuestro juicio, pues, como indica Jorge Carpizo,<sup>6</sup> no puede haber, desde el punto de vista político, otro tenedor o “titular” –si se quiere trasladar el término de lo jurídico a lo político–, que el pueblo.

En el artículo 39 de nuestra Constitución vigente, cuyo texto se remonta al Constituyente de 1857 y recoge la tradición iniciada en la Constitución de Apatzingán, se atribuye la soberanía al pueblo. Ya desde los célebres *Sentimientos de la Nación*, Morelos redactó: “La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes”.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 decía:

La soberanía reside radical y esencialmente en la nación, y por lo mismo pertenece exclusivamente a ésta el derecho de adoptar y establecer por medio de sus representantes la forma de gobierno y demás leyes fundamentales que le parezca más conveniente para su conservación y mayor prosperidad, modificándolas o variándolas, según crea convenirle más.

Como puede apreciarse, el texto de 1824 evita la referencia al *pueblo* y alude sólo a la nación como una abstracción indefinida. Esta fórmula impulsada por los

5 Lucas Verdú, Pablo, *op. cit., supra*, acta 2, p. 127.

6 Carpizo, Jorge, *La Constitución mexicana de 1917*, México, UNAM, 1982, p.187.

grupos conservadores pretendía escamotear a la gente común la participación en la toma de decisiones. La nación y “sus representantes” quedaban confundidos y éstos se atribuían la capacidad de decidir quiénes integraban a la nación o podrían hablar por ella.

La redacción de la Constitución de 1857, que ha permanecido hasta ahora, rescata al pueblo como titular de la soberanía, y si bien señala que ésta es *nacional*, no atribuye a la *nación* su origen y fundamento, sino al pueblo. A mi juicio, la manera como se expresa el Constituyente es muy afortunada, pues recoge los dos aspectos de la soberanía que hemos venido analizando: jurídicamente, la soberanía es atributo del *Estado*, que es a lo que alude la Constitución aquí al incorporar el concepto de nación. Así, *soberanía nacional* no es otra cosa que *soberanía estatal*. Empero, la soberanía, en su esencia política, reside en el pueblo, el elemento vivo del Estado decide cómo y por quién quiere ser gobernado.

Los debates del Congreso Constituyente de 1856-1857 muestran que se tuvo clara conciencia de esta diferencia. Francisco Zarco<sup>7</sup> relata cómo los constituyentes José de Emparan y Eulogio Barrera defendieron la fórmula de la soberanía nacional; en tanto Ponciano Arriaga argumentó que en los actos decisivos tomados en los municipios y en los estados federados estaba el pueblo manifestándose y no la nación en su conjunto. Esta argumentación no solamente logró el apoyo unánime de los constituyentes sino dejó claro que si bien la soberanía es atributo de la nación, su origen y esencia es la voluntad popular.

Pero la forma como el pueblo conforma y manifiesta su voluntad puede ser muy variada. Si bien formalmente el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y de los estados –según reza el artículo 41 constitucional–, la integración de la voluntad de tales poderes o incluso su desbordamiento plantean problemas que permiten observar cómo el concepto de soberanía popular admite un análisis más profundo para entender que al interior de la generalización denominada *pueblo*, se manifiestan y luchan fuerzas específicas. Sabemos que en un momento revolucionario, el pueblo es capaz de hacer valer su soberanía por medio de la violencia, de ser necesario; pero éste es un caso extremo. Desde el punto de vista de la práctica política cotidiana, la soberanía popular se disgrega en múltiples centros de poder que pugnan por hacer prevalecer sus intereses en el interior del Estado. Esto lo ve muy claro Zippelius cuando se refiere efectiva-

<sup>7</sup> Zarco, Francisco, *Crónica del Congreso Extraordinario Constituyente 1856-1857*, México, El Colegio de México, 1957, pp. 574 y ss.

mente a estas instancias de poder que tratan de hacer triunfar sus respectivas posiciones.<sup>8</sup>

El problema de la manifestación práctica de la soberanía popular en el terreno político se desenvuelve a lo largo de diversas teorías respecto a la conformación del poder del Estado. La teoría elitista, por ejemplo, diría que, efectivamente, el pueblo es el tenedor de la soberanía, pero que ésta no está distribuida alícuotamente como hubiera sido el ideal de Rousseau, sino que unas partes del pueblo disponen de “más soberanía que otras”, si se nos vale esta manera decirlo. Antes nos hemos referido al hecho de que desde la perspectiva política, la soberanía es graduable e incluso cabría decir que –contra lo que pensaba Bodino– la soberanía es divisible. Hay partes de la comunidad que disponen de un mayor poder real y de mayor capacidad de influencia en las decisiones políticas, y esas tendrán por lo tanto una mayor *soberanía* que otras.

Otra corriente nos llevaría a estudiar el problema del pluralismo en las colectividades modernas, particularmente en el Estado capitalista desarrollado, en donde encontramos que efectivamente el ejercicio de la soberanía popular se manifiesta a través de distintos grupos, fuerzas o centros de poder.

Robert Dahl, al plantearse el problema del pluralismo en las sociedades industriales modernas, hace notar que existen diferentes centros o fuerzas reales, independientemente de las jurídicamente establecidas, que se disputan el poder y que tratan de influir en las determinaciones del Estado. Estas fuerzas en pugna configuran, al actuar cada una hacia la consecución de sus intereses, la voluntad política del Estado, que se manifiesta en soberanía. La teoría clasista del marxismo nos diría que si bien la soberanía está radicada en el pueblo, son las clases dominantes las que ejercen efectivamente, como parte de ese pueblo, la soberanía real, y que es la clase dominante la que usa al Estado como instrumento de su poder real, para que sus decisiones soberanas la favorezcan.

En el terreno del estudio político, se hace indispensable el análisis de la soberanía popular en cuanto a la manera como efectivamente el pueblo la ejerce, y examinar qué parte del pueblo dispone de una mayor capacidad soberana. Esa capacidad habrá de manifestarse –en ello sigue siendo válido el pensamiento de Bodino– en la facultad de crear el derecho. Derecho que se impone a todos aunque favorezca particularmente sólo a uno o a algunos grupos de la comunidad.

<sup>8</sup> Zippelius, Reinhold, “Lo actual y lo superado en la doctrina de la soberanía de Bodino”, *Symposium Internacional “Manuel Pedrosa”*, México, UNAM, 1979, pp. 155 y ss.

El problema político, en este sentido, estriba en detectar las formas políticas reales de creación del derecho; es decir, de manifestación de la soberanía que convierte al poder en derecho. No los mecanismos formales, no lo que la Constitución dice respecto a la iniciativa de ley y al proceso legislativo, sino los poderes que resuelven, en el seno de la sociedad, el contenido de las normas jurídicas. Podría decirse que esta creación real del derecho, o sea, la conversión de poder en derecho, que es la característica de la soberanía, radica en el estudio de lo que la politología norteamericana ha llamado el proceso de *decision making*; esto es, la forma como efectivamente se toman las decisiones que se convierten en jurídicamente obligatorias para la comunidad.

Este es todo un campo de estudio de la aplicación práctica del fenómeno de la soberanía y abarca los distintos procesos por los cuales un interés específico puede convertirse en legislación vigente. Habría que señalar que el surgimiento de la legislación, en cuanto a los procesos de toma de decisiones, refleja las más variadas posibilidades. En ocasiones el impulso parte de la toma de conciencia de una necesidad colectiva que se plantea en la comunidad; por ejemplo, cuando por la indignación que producen ciertos delitos se demanda incrementar las sanciones penales. Otra forma de surgimiento real del derecho puede hallarse en las apreciaciones que tienen los gobernantes de determinados problemas de la comunidad sin que necesariamente exista una corriente plenamente unificada de voluntades al respecto. Pondríamos el ejemplo de las transformaciones constitucionales anunciadas por el presidente Salinas de Gortari, en relación con el régimen agrario y la situación jurídica de las iglesias. En su tiempo, situación similar se presentó con las reformas efectuadas en 1982 relativas a la rectoría económica del Estado por virtud de las cuales se delimitaron los campos de los llamados sectores económico, público, social y privado en los artículos 25, 26 y 28 de la Constitución.

Otras fuentes de donde surge legislación prácticamente aplicada como ejercicio de la soberanía en este proceso de toma de decisiones, son las necesidades concretas a las que se enfrentan los distintos ramos de la administración pública. Se dice con frecuencia que la iniciativa de ley, que formalmente está atribuida en primera instancia a los legisladores, no es normalmente ejercida por éstos, y que generalmente las iniciativas legislativas provienen del Poder Ejecutivo. Este hecho obedece a la circunstancia real que se manifiesta no sólo en México, sino prácticamente en todo el mundo contemporáneo, de la mayor capacidad de que disponen las oficinas administrativas para detectar una problemática determinada y configurar una propuesta de solución jurídica. En el seno del proceso de toma de decisiones para el establecimiento de normas jurídicas son, por supuesto, toma-

dos en cuenta los diversos intereses que se mueven en el plano de la política real del Estado, como sustrato de la soberanía de éste. Pueden a veces existir corrientes que interpreten una necesidad popular, pero a las cuales se oponga un interés económico o de otra índole. En 1976, por ejemplo, un grupo de diputados pretendió llevar a la legislación laboral el pago de la prima de antigüedad, aun antes de cumplir los quince años de servicios el trabajador. Es cierto que esta aspiración respondía a una línea general del derecho laboral mexicano, y llegó a aprobarse en la Cámara de Diputados; sin embargo, intereses económicos opuestos a esta disposición lograron detenerla en la Cámara de Senadores. Aquí vemos cómo, independientemente del proceso formal de creación de la ley, puede haber un sector de la comunidad que disponga de una capacidad mayor para influir en la creación de derecho y, en consecuencia, en lo que hemos denominado la “soberanía del Estado”, desde este ángulo de las fuerzas políticas que se mueven para la creación del derecho.

Independientemente de los procesos legislativos reales (que pueden ser muy variados, y de los cuales hemos puesto aquí sólo algunos ejemplos que pueden servir de guía), habría que decir también que en cuestiones políticas es muy difícil encontrar a un último titular de la decisión, y que, en ocasiones, quien la toma puede no saber con precisión las razones que lo llevaron a ella.<sup>9</sup>

El concepto político de soberanía, atribuida esencial y originariamente al pueblo, como lo dice nuestra Constitución, se manifiesta en la práctica como un conjunto de fuerzas, que se dan en el seno del pueblo en general, con diferentes posiciones respecto de una legislación determinada, y al entrar en acción combinada generan las normas que habrán de imponerse a la colectividad. El proceso, pues, es típicamente político, y se refiere a fuerzas reales de poder que actúan en la sociedad. En ese sentido, no hay duda de que la tenencia efectiva, real, definitiva, única y originaria de la soberanía, está en el pueblo, pero que su proceso de transformación en normas jurídicas pasa por una distinta dimensión y peso de las fuerzas que se mueven en la sociedad.

### III. La soberanía del Estado como concepto jurídico

Por otro lado, desde el punto de vista jurídico —a nuestro entender—, el titular de la soberanía es el Estado. Debe tenerse mucho cuidado con esta

<sup>9</sup> Deutsch, Karl W., *El análisis de las relaciones internacionales*, 2ª. ed., Buenos Aires, Paidós, 1974, p. 101.

aseveración, pues no se trata de absolutizar al Estado ni de elevarlo como abstracción inalcanzable por encima de las fuerzas reales que en él operan. Por eso hemos hecho referencia previamente a la existencia y configuración real de tales fuerzas. Empero, desde el momento en que la soberanía se convierte en atributo esencial del poder del Estado y que este poder está atribuido a una personificación jurídica a la que damos ese nombre, la única posibilidad de titularidad jurídica de la soberanía se encuentra en el propio Estado, que actúa a través de sus órganos hacia el interior y que se presenta como una unidad de decisión y acción eficaz hacia el exterior.

De otra manera no sería posible entender las relaciones ni los tratados internacionales que se conciertan de Estado a Estado. El Estado es en sí una realidad política, como el poder que lo sustenta, pero se configura como una estructura jurídica en la medida en que ese poder –por decirlo así– se vacía en una serie de instituciones con pretensión de permanencia. La permanencia de las instituciones permite identificar no sólo a la unidad política del poder existente y real, sino a su configuración jurídica que se establece como un sujeto de derecho, tanto para las aplicaciones internas de la legislación como para los tratos con otras unidades similares a las que se les reconoce la misma categoría de Estado. Y entramos aquí al desenvolvimiento de la soberanía ya no como una fuerza real de poder, sino en su dimensión jurídica como estructuración o formación de la voluntad del Estado.

Estamos de acuerdo con Heller en que la soberanía implica la manifestación de una voluntad. Para las corrientes realistas –el caso de León Duguit–, la soberanía es objetable porque finalmente no hay sino gobernantes y gobernados y puede identificarse en la voluntad específica de algunos gobernantes la decisión que se entiende como soberana del Estado. Si analizamos lo que ya dijimos antes, respecto a la conformación de las fuerzas políticas y a la elaboración de las decisiones, veremos que es una ilusión considerar, en un exceso de voluntarismo, que una voluntad humana, o varias, puedan dar cuenta claramente del proceso de toma de decisiones. Si hemos dicho que ni aun en el caso de una voluntad única, por ejemplo, de un jefe de Estado respecto a una decisión (como pudo haber sido el lanzamiento de la bomba atómica sobre Japón), puede atribuirse la determinación a un factor concreto de la propia voluntad del que decide; si no puede identificarse, ni siquiera es un ejercicio de psicologismo político, la razón última por la que el aparente ejecutor de la voluntad toma la decisión, mucho menos puede hacerse respecto del cuerpo colectivo de la comunidad política.

En la toma de decisión intervienen muchos factores que operan sobre la realidad de la acción política, pero desde el punto de vista jurídico sí puede

entenderse que la decisión queda atribuida al Estado mediante técnicas de formación de la voluntad del mismo, la cual no es una voluntad psicológica individual. La técnica jurídica crea procedimientos que permiten atribuir al Estado, como entidad, la voluntad correspondiente.

La Constitución mexicana señala que la soberanía *nacional* reside esencial y originariamente en el pueblo, reconocimiento de la naturaleza esencialmente política de la soberanía. Agrega que todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste; esto, en la práctica política, como lo hemos visto, no necesariamente ocurre así, pero el *desideratum* expresado en la norma jurídica es que las fuerzas políticas actúen realmente en beneficio general. Se señala, finalmente, que el pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno; es decir, el gobierno es el depositario de la voluntad popular, la cual puede variar y, en consecuencia, modificar las estructuras jurídicas que gobiernan. En el artículo 41 se desarrolla la técnica jurídica de la expresión de la soberanía cuando dice que el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los estados en lo que toca a sus regímenes interiores. Esto es, la capacidad política real del pueblo tiene su expresión jurídica en lo que denominamos el *ejercicio* de la soberanía, a través de las estructuras jurídico-políticas que existen para ello.

A partir de este punto se desenvuelve toda una rama del derecho político constitucional que se refiere a las formas de gobierno, que no son sino las técnicas por virtud de las cuales el pueblo ejerce jurídicamente su soberanía; ello comprende ideas como la división de poderes, que hace perfectamente posible distribuir las competencias legislativa, ejecutiva y judicial en distintos órganos; o la técnica de formación de la legislación mediante la iniciativa, discusión, aprobación sanción, promulgación y entrada en vigor de las leyes; las jerarquizaciones del Poder Judicial hasta llegar a la última instancia decisoria en materia jurisdiccional; las facultades del Poder Ejecutivo en su respectivo ámbito, o los mecanismos electorales.

Todas estas acciones son medios técnicos de la formación de la voluntad del Estado, el cual, al actuar a través de sus órganos, lo hace como la persona jurídica creada a partir de la concepción del poder soberano, poder fáctico que se expresa en normas jurídicas y en instituciones políticas jurídicamente reguladas. Esta apreciación nos lleva a las manifestaciones más modernas del estudio de la soberanía.

Zippelius, por ejemplo, entiende jurídicamente a la soberanía como la *competencia de competencias*; <sup>10</sup> esto es, la facultad competencial de otorgar competencias a determinados ámbitos de la organización estatal. La competencia se entiende como la facultad de resolver determinadas cuestiones según la materia o el ámbito espacial de que se trate. El poder competente para distribuir las competencias es el poder soberano.

Esta concepción nos presenta las dos facetas de la soberanía, porque el poder ya constituido, establecido y reconocido en una comunidad que distribuye las competencias y fija dónde puede llegar la competencia del Estado, está efectivamente sometido al orden jurídico existente, pero si se da el caso del rompimiento de ese orden jurídico y su sustitución por otro que redefine la amplitud de competencia del Estado, aparece el concepto en su dimensión estrictamente política. Podríamos pensar en el ejemplo histórico de Rusia, constituida en el ámbito económico como un país semifeudal y en el jurídico como una monarquía relativamente constitucionalizada, en los primeros años de este siglo de pronto se transforma en virtud de un poder capaz de llevar la competencia del Estado a los ámbitos de la organización plena de la economía. Hasta antes de su transformación, la competencia del Estado no llegaba más allá de los límites del liberalismo burgués tradicional, al establecerse un nuevo poder soberano (poder en cuanto a su capacidad efectiva de dominación, y soberano en cuanto a su consolidación jurídica), que establece legalmente el manejo centralizado de todas las actividades económicas como competencia del Estado.

#### IV. Problemas contemporáneos de la soberanía

Una de las más ricas reflexiones que pueden hacerse respecto del tema que nos ocupa es la referente a la problemática actual de la soberanía. Como concepto político y jurídico a la vez, sigue siendo vigente. Si ha prevalecido pese a que desde distintos ámbitos se ha pretendido negar su viabilidad, es simplemente por el hecho de que, efectivamente, existen en la práctica actual fuerzas en pugna que buscan el ejercicio de esa soberanía. Particularmente para los Estados subdesarrollados como el nuestro, es indispensable plantearse el problema de la soberanía en el terreno polémico del que hablaba Jellinek, como una lucha permanente por la supremacía del poder que identifica a la unidad correspondiente como un

10 Zippelius, Reinhold, *Teoría general del Estado*, México, UNAM, 1985, p. 64

Estado con personalidad propia. Uno de los principales problemas derivados del concepto de soberanía en la época actual, particularmente en los Estados subdesarrollados, es el que se refiere a su afirmación hacia el interior. Por supuesto que desde el punto de vista jurídico esta afirmación está establecida desde el momento en que existe cada Estado con su propia capacidad de autodeterminarse; pero, desde el enfoque político, esta capacidad de autodeterminación se ve obstruida y enfrentada por diversos poderes. En la actualidad, la diferenciación entre poderes internos y poderes externos se ha diluido dado que las fuerzas que se mueven en el mundo contemporáneo rebasan fácilmente las fronteras de los Estados nacionales.

El Estado nacional, y particularmente el Estado nacional subdesarrollado, que es el que recurre al concepto de soberanía como necesario para preservar su propia forma de vida, se enfrenta a poderes externos que penetran hasta su interior y se le oponen.

Es fácil entender por qué el problema de la soberanía es tan importante para el Estado subdesarrollado. Su condición, políticamente inferior, sujeta a las fuerzas que penetran en él, o que lo presionan desde fuera, lo obliga –como obligaba al antiguo rey todavía no plenamente afianzado– a defender su soberanía. Soberanía que se esgrime en el ámbito jurídico para tratar de preservarla en lo político, donde está disminuida. Su poder real es poco efectivo; su capacidad de decisión, reducida; las presiones exteriores se le imponen con una fuerza tal que parecen superiores a sus propias posibilidades de autodeterminación. Ante esos procesos reales de poder a los que se enfrenta el Estado como unidad política precaria, presenta como escudo el concepto jurídico de soberanía para tratar de salvaguardar su propia individualidad y su carácter de Estado independiente, aunque en la práctica política su independencia sea relativa.

Uno podría preguntarse ahora si la defensa jurídica de la soberanía de los Estados subdesarrollados no ha sido ya superada por la historia. Decía Jellinek <sup>11</sup> que cuando se pretendía preservar la soberanía del imperio frente a los Estados nacionales, se estaba ya frente a una “sombra vacía” en cuanto a la defensa de la supuesta soberanía del imperio que jamás realmente llegó a consolidarse como un poder general sobre la Europa de la época. Ahora podríamos preguntar, al defender la soberanía jurídica: ¿estamos ya en defensa de una “sombra vacía”?, ¿ha sido superada la posibilidad del Estado subdesarrollado en esta época histórica para autodetermi-

11 Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Buenos Aires, Albatros, 1978, p. 332.

narse y jamás podrá hacerlo y estamos ya sólo en presencia de su absorción lenta y paulatina por entidades de nuevo tamaño?

El alcance mundial de las nuevas tecnologías que supera las fronteras nacionales y el fracaso del modelo socialista han trastocado la relación entre la economía y la política. Hasta ahora, a cada espacio necesario para la unificación y consolidación de las tareas económicas correspondía un tipo específico de entidad política. En la actualidad, esta vinculación se ha dislocado. A la universalización de la economía está siguiendo una fragmentación de las unidades políticas. El Estado nacional ya no es más una unidad económica. Su utilidad en ese campo fue superada. Por eso los regionalismos cobran fuerza. La unidad política se empequeñece -para efectos de sus decisiones de poder internas- y la unidad económica alcanza dimensiones superiores al antiguo Estado nacional.

La soberanía, en este contexto, es capacidad decisoria de la unidad política, no de la económica. Las fuerzas económicas se imponen creando un ambiente global que no puede cambiar la unidad política. Pero ésta puede decidir acerca de su propia forma de ser y de cómo se inserta en esta nueva universalidad.

Soberanía es autodeterminación en el marco de las realidades económicas imperantes. Es decidir qué hacer con los recursos disponibles por la unidad política y cómo negociar con las subpartes del conjunto general.

La soberanía es hoy cada vez más popular y menos nacional. Porque la nación siempre fue creación artificial para explicar la unidad de un poder estatal que requería justificación. Nunca las nacionalidades sociológicamente hablando han coincidido con las fronteras estatales. La unidad económica le impuso una especie de cárcel a las inquietudes nacionales que son como familias ancestrales.

Hoy la soberanía es esencialmente *popular* en cuanto cada pueblo recupera su capacidad de decisión en un ambiente económico que tiende a la unificación mundial.