

I. PRECISIONES CONCEPTUALES EN TORNO A LA NOCIÓN DE ESTADO: EL PRIMER MÉXICO INDEPENDIENTE

1. EL ESTADO-NACIÓN: LA DOCTRINA JURÍDICA

Antes de entrar en materia parece obligada una declaración de principios, y es que el examen del proceso de constitución de un Estado nacional,¹ en cualquier parte del mundo de que se trate, no puede ser abordado desde una perspectiva exclusivamente jurídica;² pues, como enseña Bravo Lira, no se ha de confundir la Constitución, que es un documento, con el Estado constitucional, que constituye una realización histórica.³

Nos hallamos ante una cuestión compleja, que no admite soluciones reduccionistas: tampoco, por supuesto, las aportadas por los pensadores marxistas, que proyectan “una visión supersimplificada del Estado, concebido meramente, siempre y en todas partes, como un instrumento exclusivo de la clase dominante, identificado con ella y sujeto pasivamente a su manipulación irrestricta”. La realidad muestra, por el contrario, que rara vez o casi nunca se ha registrado una “identificación absoluta e incondicional entre el Estado y una clase”; y que el Estado —aun concebido como instrumento de dominación clasista— precisa funcionar como una instancia “relativamente autonomizada, independiente y superior con respecto a todas las clases y grupos”, y fomentar interdependencias y solidaridades entre los diversos grupos sociales, pues sólo de este modo se asegura un mínimo de legitimidad y de consenso.⁴

1 No es el caso precisar aquí los conceptos de Nación y de Estado, que han sido objeto de tantos debates doctrinales. Baste observar que, como indicó Geller, ninguna de esas entidades ha existido en todas las épocas y en todas las circunstancias, y que sólo cuando los modernos nacionalismos cobran pujanza pasan a ser concebidas como realidades indisociables, hechas la una para la otra (cfr. Geller, Ernest, *Naciones y Nacionalismo*, México, Alianza, 1991, p. 46): a partir de entonces se abren camino los proyectos políticos de Estados nacionales.

2 Acerca de la relativización del texto constitucional como motor de los cambios políticos escribe Martínez Báez: “la lectura de los textos de las sucesivas constituciones formales no puede ser suficiente para el conocimiento de nuestra historia política, la cual ha seguido un curso menos accidentado del que supondría el frecuente cambio de textos fundamentales”: Martínez Báez, Antonio, “El Derecho Constitucional”, *Obras*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1994, vol. I, pp. 41-57 (p. 41).

3 Cfr. Bravo Lira, Bernardino, *El Estado constitucional en Hispanoamérica 1811-1991. Ventura y desventura de un ideal Europeo de gobierno en el Nuevo Mundo*, México, Escuela Libre de Derecho, 1992, p. 15.

4 Cfr. Kaplan, Marcos, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu editores, 1983, pp. 13, 30-31 y 44.

El derecho político y el derecho constitucional tienen mucho que decir a este respecto, pero no disponen de la última palabra: en efecto, en palabras de Rubén Ontiveros, cualquier Constitución no es sino “la cristalización normativa —en forma de pacto o de compromiso— de un largo debate ideológico previo”,⁵ por lo que el estudio de las ideas políticas no puede ser marginado en ninguna investigación que pretenda comportar un mínimo de seriedad. Además, en último extremo, el análisis de la formación del Estado mexicano no ha de extenderse sólo a las realizaciones de las clases gobernantes: tiene que atender también a los gobernados o, si se quiere, a los ingobernados; pues, como advierte el maestro Marcos Kaplan, no se debe olvidar que las estructuras sociopolíticas son expresiones de una “realidad móvil, compleja y conflictual”.⁶

No obstante, hechas estas advertencias previas, es preciso que, con la humildad de quien sabe que no posee la piedra filosofal, nos asomemos a la experiencia de la historia para contemplar —a grandes rasgos— cómo se puso en marcha este proyecto, inmediatamente después de que México alcanzara su independencia política; de modo que este punto de vista dinámico complementa el análisis doctrinal y así, mediante un enfoque interdisciplinario y la combinación de ambas perspectivas, cada una de ellas corrija las insuficiencias y las desviaciones de la otra.⁷

Tal vez convenga, antes de emprender ese recorrido histórico, que tratemos de ponernos de acuerdo en algo fundamental: qué entendemos por Estado y qué configura un Estado nacional, y cuáles de esas características encontramos reproducidas en las primeras etapas de la independencia de México.

Entendido el Estado como “un proceso de diferenciación entre gobernantes y gobernados”, explicación favorita del maestro Mario de la Cueva que, a su vez, la tomó de León Duguit,⁸ surge en seguida la necesidad de proponer una explicación del hecho y de responder a la pregunta sobre la justificación del poder fáctico poseído por los gobernantes; porque nadie —ni siquiera el Esta-

5 Ontiveros Rentería, Rubén, “Comentarios a las ideas jurídico-políticas del nacimiento del Estado mexicano”, *Jus*, núm. 6, septiembre-octubre de 1992, pp. 15-20 (p. 19).

6 Cfr. Kaplan, Marcos, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, p. 19.

7 Cfr. *ibidem*, pp. 13-14.

8 Cfr. Cueva, Mario de la, *La idea del estado*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 170 y 411, y Duguit, Leon, *Traité de droit constitutionnel*, 5 vols., París, Ancienne Librairie Fontemoing, 1921-1923, vol. II, p. 51. La superación del dualismo gobernantes-pueblo por una correlación entre las necesidades y derechos respectivos ha sido una constante entre los tratadistas políticos de los dos últimos siglos, particularmente después de las aportaciones de Bentham y de Austin: “y la única fórmula que hasta ahora ha conferido viabilidad a este objetivo es la del concepto de soberanía en el cuerpo político de una personalidad estatal que no sea ni un Estado ejecutivo físico ni una comunidad política física, sino el usuario de la noción de poder incorporado en una forma apropiada a cada caso: monarquía parlamentaria, Constitución, estatuto territorial o incluso [...] el pueblo o el Estado soberanos vagamente concebidos” (Hinsley, F. H., *El concepto de soberanía*, Barcelona, Labor, 1972, pp. 135-136).

do—, por sí mismo, posee una potestad jurídica sobre los hombres, capaz de imponerse como estructura de mando sobre una comunidad y de implantar mecanismos coercitivos.⁹

El Estado no puede prescindir de una ideología —representación refractada o invertida de la realidad— que lo ampare y lo acredite: elaborada, sí, por individuos y grupos especializados que la utilizan para proteger el orden por ellos impuesto, “pero a partir y dentro de la sociedad global y de las luchas entre clases y grupos”: condiciones éstas que la convierten en inestable y frágil y la someten a “ciclos de nacimiento, desarrollo, crisis y muerte”.¹⁰

Weber indagó sobre la naturaleza del vínculo entre poder y legitimidad en el Estado moderno, y concluyó que aquél —al que caracterizaba por una “racionalidad” pura, desprovista de cualquier compromiso con valores determinados— recibía acatamiento por la creencia en la legalidad jurídica, de manera que el derecho era *legitimans* del poder en virtud de su carácter legal-racional; y de esa formalidad y racionalidad extraía la fuerza legitimadora, en cuanto que posibilitaban la deducibilidad interna de normas a partir de otras normas.¹¹

Tratadistas posteriores han rectificado parcialmente esa identificación entre legitimidad y legalidad puramente formal, y apuntado como criterio de legitimidad el liberal, que antepone los derechos fundamentales al arbitrio del poder. Así, Jürgen Habermas ha revisado los fundamentos de la legitimidad técnico-jurídica weberiana, y ha reivindicado para el Estado una legitimidad sustentada, sí, en la racionalidad del derecho; pero una racionalidad práctico-moral, distinta de la autárquica, propia del derecho positivo, a que se refería Weber, e investida de la nota de “imparcialidad” en su fundación, su producción y su aplicación. La solución propuesta por Habermas implica, pues, la institucionalización de procedimientos jurídicos que se mantengan permeables a los discursos morales y se basen en un respeto racional al valor, referido a la abstracta adecuación normativa.¹²

Puede concluirse de lo anterior que el fundamento jurídico que confiere legitimidad a la autoridad suprema del Estado sobre los ciudadanos es la protección de sus derechos y la garantía de sus libertades individuales: la voluntad de los gobernantes adquiere valor sólo en la medida en que se ajusta a la regla de derecho y tiende a la solidaridad social,¹³ y el ordenamiento legal sólo se autentifica como herramienta para la realización de los fines que el texto constitucional

9 Cfr. Hinsley, F. H., *El concepto de soberanía*, pp. 21 y 199.

10 Cfr. Kaplan, Marcos, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, pp. 22-24.

11 Cfr. Palombella, Gianluigi, “Legittimità, Legge e Costituzione”, *Sociologia del Diritto*, año XX, núm. 2, 1993, pp. 123-170 (pp. 123-128).

12 Cfr. *ibidem*, pp. 124-125, 128-130, 132 y 162.

13 Cfr. Martínez Báez, Antonio, “Ensayo sobre el gobierno constitucional”, *Obras*, vol. I, pp. 3-14 (pp. 4-5).

enuncia como valores. “De esta forma queda establecida una íntima conexión entre ordenamiento y valores, con lo que ello supone de reconocimiento de la dimensión axiológica del Derecho”.¹⁴

Por tanto, “la única justificación del estado, quiere decir, del poder de hecho de los gobernantes, es su subordinación al derecho surgido, a su vez, del hecho de la solidaridad”;¹⁵ de modo que nadie “puede atribuirse la titularidad del poder ni ejercer más atribuciones de las que le ha concedido el pueblo”, fundamento único del orden jurídico. El Estado no debe ser más que la “suma de las jurisdicciones creadas por el pueblo o nación para la efectividad” de ese orden¹⁶ y para promover la integración del país a través del ejercicio de sus funciones de coacción social.¹⁷

En consecuencia, afirma de la Cueva, “el estado no puede ser un ente que exista en sí y para sí”, porque —como sostuvo Goldschmidt—¹⁸ no posee más que una realidad accidental, ordenada como fin al bien de las personas individuales, que sí constituyen realidades en sí mismas. Esta noción del “estado en sí”, de inequívoca matriz hegeliana y que se equipara al “hombre en sí”, apenas resiste una serena reflexión por tratarse de una abstracción, “una sombra pálida de contornos imprecisos”,¹⁹ y se contrapone al concepto liberal, que niega al Estado una personalidad y una entidad distintas a las de los individuos, que fueron quienes —al agruparse— dieron origen a la sociedad política: “de aquí la consideración de que la realidad en el Estado es el individuo”.²⁰

Se entiende así el aprecio del maestro Mario de la Cueva por la obra de Hermann Heller, que supo combatir con éxito el excesivo formalismo de la Escuela

14 Fernández Segado, Francisco, “La teoría jurídica de los derechos fundamentales en la doctrina constitucional”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1993, pp. 195-247 (p. 199).

15 Cueva, Mario de la, *La idea del estado*, p. 165.

Ese acatamiento del orden jurídico por el Estado ha sido recalcado por Adolf Merkl en su *Teoría general del Derecho administrativo*, en la que sobresale el concepto de “principio de juridicidad”, que contradice la posibilidad teórica de una administración que exista y actúe al margen del derecho. “Esa separación de Administración y Derecho —comenta Rubio Llorente— es para Merkl un imposible lógico porque no cabe identificar como acción del Estado una actuación humana cualquiera si no existe un precepto que así lo establezca, sin una ‘regla de atribución’”: Rubio Llorente, Francisco, “El principio de legalidad”, *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 39, septiembre-diciembre de 1993, pp. 9-42 (pp. 12-13).

16 Cueva, Mario de la, *La idea del estado*, p. 133.

17 Cfr. Kaplan, Marcos, “El nacionalismo en América Latina: Vicisitudes y perspectivas (1810-1980)”, en VV. AA., *El nacionalismo en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1984, pp. 33-73 (p. 38). El propio Kaplan ha precisado, de modo muy analítico, cuáles son los objetivos que el poder estatal se propone alcanzar mediante la coacción social: cfr. Kaplan, Marcos, *Formación del Estado Nacional en América Latina*, pp. 49-50.

18 Cfr. Goldschmidt, W., *Introducción filosófica al Derecho*, Buenos Aires, Depalma, 1983, p. 543.

19 Cueva, Mario de la, *La idea del estado*, p. 124.

20 Martínez Bález, Antonio, “El liberalismo como doctrina política”, *Obras*, vol. I, pp. 15-21 (pp. 16-17).

de Viena y cuestionó su teoría general del Estado, una disciplina a-histórica, incapaz de captar la mutabilidad de las instituciones y desconocedora de la continuidad del derecho con la política y la moral.²¹

En coherencia con esos planteamientos, de la Cueva sostiene que las comunidades humanas —caso del Estado— se configuran por seres vivos que actúan dentro de una organización, lo cual no significa que ese hecho real pueda “hipostasiarse en un organismo”.²² Existe, pues, el Estado, pero no como realidad sustantiva, sino como creación de la sociedad que, al transferirle poderes y atribuciones, busca su propio beneficio y trata de asegurar sus libertades.

Esa concepción del Estado al servicio de los ciudadanos, y subordinado a los intereses solidarios, parece chocar con su condición de titular de la soberanía, en cuanto ésta supone —en la tradición que arranca de Bodin— “una autoridad política final y absoluta dentro de la comunidad política”, “el poder absoluto y perpetuo de una república”, aunque limitado —de modo un tanto contradictorio con ese pretendido carácter absoluto— por el imperio del derecho natural y sobrenatural, y por el derecho fundamental o consuetudinario de la comunidad política y el derecho de propiedad de sus ciudadanos.²³

Nos hallamos ante un dilema parecido al planteado por Rousseau, y analizado agudamente por Hannah Arendt, cuando se enfrentan al esfuerzo llevado a cabo por los diseñadores del Estado nacional para encontrar una forma de gobierno que coloque a la ley por encima de los hombres. ¿Qué razones puede invocar la norma constitucional del Estado, norma jurídica superior, de la que derivan en último término todas las leyes, para exigir un acatamiento incontrovertido?: porque, como observó Sièyes, los que se reúnen para constituir un nuevo gobierno actúan inconstitucionalmente.

Los tratadistas políticos ilustrados, formados en las enseñanzas del derecho natural, los mismos que proponían emancipar la esfera secular de la influencia de las iglesias, consideraron imprescindible la búsqueda de un absoluto, de una sanción trascendente de carácter religioso, un mundo futuro de recompensas y castigos. “No fue, ciertamente, ningún fervor religioso, sino un temor estrictamente político, suscitado por el enorme riesgo implícito en la esfera secular de los asuntos humanos, lo que les impulsó a fijarse en el único elemento de la religión tradicional cuya utilidad política como instrumento de gobierno estaba fuera de toda duda”.²⁴ Este recurso a la trascendencia venía complementado por

21 Cfr. Cueva, Mario de la, *La idea del estado*, p. 412, y Heller, Hermann, *Teoría del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992. Cfr. Palombella, Gianluigi, “Legittimità, Legge e Costituzione”, pp. 134-135.

22 Cueva, Mario de la, *La idea del estado*, p. 130.

23 Cfr. Hinsley, F. H., *El concepto de soberanía*, pp. 29 y 106-107.

24 Arendt, Hannah, *Sobre la revolución*, Madrid, Alianza Editorial, 1988, p. 198.

el carácter auto-evidente de los presupuestos de los nuevos programas políticos, cuya conveniencia se imponía por sí misma.

El primer liberalismo, que enfatizaba la palabra “Nación”, apenas concedía atención al Estado: porque los miembros de esa generación “amaban la libertad, no habían podido concebir la existencia de un ente colocado por encima de la nación y de ellos”.²⁵

Aunque el maestro de la Cueva sostuviera, para reforzar ese argumento, que la palabra “Estado” no aparecía empleada en ninguna de las disposiciones fundamentales de la Constitución francesa de 1791 —“sólo accidentalmente, como por descuido, se menciona el estado”—,²⁶ un ligero examen de su texto desmiente ese aserto: lo cual no obsta para que siga conservando validez la apreciación de que, por entonces, el concepto de Estado se subordinaba en importancia al de Nación. Más certera es la constatación de Mario de la Cueva, referida al código francés republicano de 1793, donde efectivamente el término de Estado brilla por su casi total ausencia.

En contraste con lo anterior, el aprecio por la teoría utilitarista que, en el caso de Bentham, uno de los pensadores políticos más influyentes en este período de la historia de México,²⁷ venía asociado a una afinidad con el estatismo, en nombre de la centralización y de la racionalidad administrativa, indujo a los liberales mexicanos —Mora, entre ellos— a adoptar una mentalidad que privilegiaba la noción de Estado y relegaba la de Nación.²⁸ De ahí la contundente afirmación de Josefina Vázquez: en México, como en el resto de Hispanoamérica, el Estado precedió a la Nación.²⁹

2. CARACTERIZACIÓN DEL ESTADO-NACIÓN EN EL PRIMER MÉXICO INDEPENDIENTE

Los tratadistas clásicos coinciden en que pueden señalarse varios rasgos distintivos, que permiten reconocer la existencia de un Estado nacional. Estos son:

25 Cueva, Mario de la, *La idea del estado*, p. 115.

26 *Idem*.

27 Una de las obras de Bentham, *Análisis de las juntas o asambleas legislativas*, se hallaba a la venta en las librerías de la ciudad de México en agosto de 1824 (cfr. Sierra Brabatta, Carlos J., *La Constitución Federal de 1824*, México, Departamento del Distrito Federal, Colección Ciencia Cívica Nacional, 1983, p. 51).

28 Cfr. Hale, Charles A., *El liberalismo mexicano en la época de Mora. 1821-1853*, México, Siglo XXI, 1972, pp. 163-164. Así definía Mora a la Nación: “no puede ser otra cosa que la reunión libre y voluntariamente formada de hombres que pueden y quieren en un terreno legítimamente poseído, constituirse en Estado independiente de los demás” (Mora, José María Luis, *Obras sueltas*, México, Porrúa, 1963, p. 465): es decir, desde la perspectiva de su conversión en Estado por la voluntad de sus habitantes, poseedores de legitimidad jurídica para ocupar un territorio.

29 Cfr. Vázquez, Josefina Zoraida, *Nacionalismo y educación en México*, México, El Colegio de México, 1979, p. 285.