Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

LA DEUDA PÚBLICA Y SU ENCUADRAMIENTO CONSTITUCIONAL EN MÉXICO Y ALEMANIA *

Dr. Hans-Rudolf HORN **

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *Problemas de los regímenes financieros nacionales.* 1. *Legitimación y límites del endeudamiento público.* 2. *Consideraciones comparativas sobre el control financiero.* 3. *Publicidad del régimen financiero.* 4. *El desarrollo económico en el contexto de la política interna.* III. *Aspectos de la modernización de la política exterior y del comercio internacional.* 1. *La modernización de la política exterior.* 2. *Instituciones internacionales para el desarrollo económico.* 3. *Autodeterminación e integración internacional.*

I. *INTRODUCCIÓN*

Por lo general, el desarrollo económico y social sostenible no depende únicamente de los recursos disponibles en un solo país. En la realidad, apenas hay alternativa entre la preferencia por un modelo de desarrollo cerrado, de tipo autárquico y basado en el capital nacional, y la colaboración con el capital extranjero, que haga posible el desarrollo abierto. La complejidad de la economía mundial, su naturaleza interdependiente, así como la globalización de los mercados, ponen de manifiesto la importancia de las relaciones con los países vecinos y con los demás Estados, las que no pueden desatenderse sin graves daños para la propiedad nacional.

La escasez de los fondos que un Estado y sus empresas requieren no es un problema exclusivo de los países en vías de desarrollo. Por el contrario, los países que carecen de deuda externa o cuya deuda pública es muy pequeña, apenas pueden considerarse como modelo para el mundo contemporáneo, si se piensa, por ejemplo, en Corea del Norte,

* Traducción del doctor Héctor Fix-Fierro, Investigador en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

** Miembro del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales del gobierno de Renania Palatinado, Maguncia, Alemania. Miembro correspondiente del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Camboya o Albania. La aceptación reflexiva de préstamos internacionales en una situación de necesidad, puede ser fuente de prosperidad sostenible para una nación, como lo enseña el ejemplo de Alemania después de la Segunda Guerra Mundial, cuando los recursos provenientes del llamado Plan Marshall contribuyeron al proceso de desarrollo que se conoce como el *milagro económico alemán,* mientras que en la misma época, los países situados detrás de la Cortina de Hierro no lograron disfrutar de un desarrollo comparable, en parte por haber rechazado, debido a razones políticas, la ayuda económica ofrecida por los países capitalistas.

No cabe ninguna duda de que los factores políticos ejercen una influencia determinante en la vida económica. Sin embargo, cuando se trata de la deuda externa, la específica interrelación de sus aspectos jurídicos puede traducirse en peligros y amenazas para la soberanía nacional. Varios pensadores iberoamericanos han propuesto doctrinas dirigidas a defender la independencia de sus jóvenes naciones frente a los países ricos y poderosos. Andrés Bello fue quien se manifestó como partidario inequívoco del *principio de la autodeterminación de las naciones,* que se logró consagrar en el derecho internacional con grandes esfuerzos.[1] Un ministro de relaciones exteriores argentino formuló en 1907 la *doctrina Drago,* llamada así en su honor, para defender a Venezuela contra una intervención militar, medio que entonces era todavía usual cuando un Estado no era capaz de reembolsar sus deudas.

No obstante, dicha doctrina de que las deudas públicas son meras *deudas de honor,* sin obligatoriedad jurídica, ha perdido su importancia desde entonces. Los créditos internacionales se encuentran sujetos principalmente al derecho internacional privado, es decir, que las normas de colisión, según las circunstancias concretas del caso, resultan de mayor importancia que el derecho internacional público.[2] Al contratar empréstitos internacionales, es común que los Estados renuncien a ciertos derechos fundados en la soberanía nacional, a cambio de lo cual disfrutan de mejores condiciones crediticias, las que se otorgan

[1] *Cfr.* MORALES PAÚL, Isidro, "La contribución de don Andrés Bello a la formulación de los principios del Derecho Internacional en América", en la obra colectiva *Andrés Bello y el Derecho Latinoamericano.* Caracas, 1987, pp. 95 y ss., 110 y 112.

[2] Así la doctrina dominante. *Cfr.* HORN, Norbert, *Das Recht der internationalen Anleihen* (El derecho de los créditos internacionales), Frankfurt a.M., 1972. pp. 61 y ss. así como sus publicaciones más recientes.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

a un Estado porque no puede caer en el estado de insolvencia que, por otra parte, llevaría a una empresa privada a su liquidación.

Los Estados tienen libertad para negociar las condiciones de los créditos, aunque desde luego su derecho de autodeterminación no es ilimitado, especialmente por lo que atañe al reembolso, y más bien obedece a las reglas de la autonomía privada, de suerte que prevalecen las normas del derecho mercantil, las que se aplican a cada uno de los contratos según sus características particulares. Si el Estado pretende preservar su capacidad crediticia, debe tomar en cuenta que la buena reputación económica es un supuesto necesario para la obtención de nuevos fondos que, según la experiencia, seguramente requerirá más adelante. De ahí, pues, que la cuestión central no se refiera a la disciplina jurídica que rige tales obligaciones cuando las celebra o garantiza el Estado como parte de un negocio específico. De cualquier modo, se trata de un conjunto de disposiciones, de naturaleza a la vez nacional e internacional, con elementos tanto del Derecho privado, como del público.

Entre los principales aspectos jurídicos de la deuda externa, su encuadramiento constitucional en sentido amplio, incluyendo también los aspectos políticos, tiene sin duda especial significado. Aquí, el principio de la autodeterminación nacional conserva su importancia al menos en cuanto los acuerdos celebrados con los acreedores del Estado, ya sean nacionales o internacionales, públicos o privados, deban ajustarse al derecho constitucional interno, por ejemplo, si requieren el consentimiento legal del órgano parlamentario. Por esta razón es que las normas del derecho constitucional del Estado deudor adquieren un peso propio, como fundamento y seguridad del crédito, dentro del conjunto de normas nacionales e internacionales sobre la materia.

Los problemas citados pueden ilustrarse en su contexto político, económico y social con el ejemplo de *México,* en particular a partir de la grave crisis económica que se inició en diciembre de 1994, pocos meses después de que el partido gobernante ganara unas exitosas elecciones, y de los esfuerzos para superarla. No solamente se trata de la deuda externa, que en este contexto no necesita una reglamentación específica. Llama la atención, sin embargo, que existan informes oficiales mexicanos que se refieren también a la situación de *Alemania.* De ahí que parezca conveniente tomar en cuenta asimismo algunos datos y normas de este país, lo cual resulta natural en el caso del autor de este trabajo.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Primeramente, conviene examinar la perspectiva interna del problema del endeudamiento público, lo que incluye los presupuestos constitucionales respecto de las formas legales, el control parlamentario y la participación popular. En la vida política cada vez adquieren mayor importancia los intentos por incluir a las fuerzas de la iniciativa privada y de la sociedad civil, principalmente las organizaciones sindicales y empresariales, así como a las instituciones financieras. Naturalmente, dichos pactos no pueden considerarse como panacea para todos los problemas, pero poseen una trascendencia que a veces se subestima indebidamente. No hay duda, sin embargo, que los gobiernos están obligados a crear las condiciones marginales indispensables para el desarrollo que se pretende alcanzar.

Los aspectos externos se tratarán en segundo término. En el plano internacional y supranacional también se impone la necesidad de una mayor cooperación. Sin embargo, resulta difícil explicar a la opinión pública que ciertos conceptos estrechos de la soberanía, extendidos al campo del comercio mundial a través de las *teorías de la dependencia*, ya no tienen vigencia. El llamado nacionalismo revolucionario, que constituyera uno de los pilares ideológicos del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en política exterior, era una versión "dura" del nacionalismo y la soberanía, una visión básicamente defensiva frente a las amenazas del exterior y activa en cuanto reservaba al Estado mexicano y a sus nacionales muchas de las actividades económicas.[3]

Fue primordialmente durante el gobierno del presidente Echeverría que se dio énfasis a la independencia política y económica en el marco del tercermundismo. Sus ideas tuvieron intensas repercusiones en los organismos de Naciones Unidas, los que dedicaron numerosas resoluciones al problema de un *nuevo orden económico mundial*.[4] Como consecuencia de tales debates todavía se discuten hoy diversos aspectos de un *derecho al desarrollo*.[5] Pero como lo demostraron los fracasados

[3] *Cfr.* OSORNO, Guillermo, "Un sexenio de política exterior mexicana, 1988-1994", en ALCOCER V., Jorge, (coord.) *Elecciones, diálogo y reforma. México, 1994*, México, Nuevo Horizonte-CEPNA, 1995, vol. II, pp. 71 y ss., 76.

[4] *Cfr.* HORN, Norbert, "Normative Grundprobleme einer 'Neuen Weltwirtschaftsordnung'" ("Problemas normativos fundamentales de un 'nuevo orden económico mundial'"), en HORN, Norbert (ed.), *Festschrift für Helmut Coing*, München, 1982, pp. 149 y ss. Este artículo, cuyos resultados fueron presentados en el Congreso Mundial de Filosofía del Derecho en la ciudad de México en 1981, contiene las resoluciones de las Naciones Unidas y su evaluación.

[5] *Cfr.*, por ejemplo, EZQUIAGA GANUZAS, F. Javier, "Los conceptos de soberanía y autodeterminación a la luz del derecho al desarrollo", en *Archiv für Rechts- und*

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

intentos de los años setenta por crear un sistema rígido que sirviera de fundamento a un derecho económico mundial, resulta preferible buscar criterios que puedan introducirse ya sea en acuerdos específicos en el nivel nacional o internacional, ya sea en el derecho nacional. En particular, resulta indispensable estimular el surgimiento y la permanencia de un sistema internacional leal, que comprenda valores, normas positivas, instituciones y prácticas concretas.[6]

Tales ideas no implican el abandono del núcleo de la soberanía nacional y del principio de la autodeterminación de los pueblos, sino que, por el contrario, constituyen las condiciones necesarias de su actualización. Esto resulta válido también respecto de la discusión sobre los derechos humanos. La humanidad como tal, o la comunidad internacional, no disponen todavía de instrumentos suficientes para garantizar directamente los derechos humanos, aunque en los campos internacional y supranacional ya existen varias instituciones que cumplen tal función. Sin embargo, tales instituciones tienen eficacia práctica sólo en los Estados que poseen los elementos mínimos del constitucionalismo, el cual sigue siendo el camino real para garantizar los derechos humanos. Cuando los poderes constitucionales de una nación ya no pueden cumplir con sus funciones, los derechos fundamentales de sus habitantes se ven gravemente amenazados, como lo muestran los casos de Uganda y Liberia, y ni siquiera las tropas de Naciones Unidas pueden protegerlos efectivamente, como se pudo observar en Somalia y en partes de la antigua Yugoslavia.

El patriotismo constitucional y el consenso básico del pueblo, como condiciones necesarias del funcionamiento del Estado de derecho, desempeñan un papel decisivo en el campo entero de la convivencia humana.[7] Cuando los poderes constitucionales de una nación desaparecen, el Estado afectado pierde automáticamente su crédito, al igual que las empresas privadas que operan en su territorio.

Sozialphilosophie/Archivo de Filosofía Jurídica y Social, Stuttgart, Beiheft 59, 1995, pp. 162 y ss.

[6] *Cfr.* KAPLAN, Marcos, *Aspectos del Estado en América Latina*, México, 1981, p. 288.

[7] *Cfr.* HORN, Hans-Rudolf, "El Estado constitucional como proyecto común de la humanidad", en *Problemas actuales del derecho constitucional. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo*, México, UNAM, 1994, pp. 193 y ss., 211, e *idem*, "Menschenrechtsdiskussion und Zivilgesellschaft" (Discusión sobre derechos humanos y sociedad civil"), en Lauth, Hans-Joachim y Horn, Hans-Rudolf (eds.), *Mexiko im Wandel, Bilanz und Perspektiven in Politik, Wirtschaft, Gesellschaft und Kultur*, Frankfurt a M., Vervuert Verlag, 1995, pp. 177 y ss., 194.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

II. *PROBLEMAS DE LOS REGÍMENES FINANCIEROS NACIONALES*

1. *Legitimación y límites del endeudamiento público*

a) *México:* Para exponer el régimen financiero mexicano, conviene tomar como punto de partida el artículo 73, fracciones VIII y X, de la Constitución mexicana de 1917, relativas a las facultades del Congreso de la Unión.[8] El Congreso tiene facultad —como reza el texto de la fracción VIII—

> para dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, para aprobar esos mismos empréstitos y para reconocer y mandar pagar la Deuda Nacional. Ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras, que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente de la República.

La fracción X del mismo artículo detalla las facultades legislativas del Congreso en el campo económico, las que se encuentran estrechamente vinculadas con las relativas al endeudamiento. La facultad de celebrar empréstitos se constituye como parte integral de la actividad financiera del Estado y como recurso a través del cual se provee al cumplimiento de sus funciones, a través del gasto que realiza la administración pública. Después de celebrar un empréstito, el Ejecutivo Federal debe turnarlo a la aprobación de las Cámaras, fungiendo como Cámara de origen la de Diputados, conforme lo dispone el artículo 72, inciso h.

En esencia, cabe decir que la norma del artículo 73, fracción VIII, constituye un mecanismo de control económico del Legislativo sobre el Ejecutivo. La Ley General de Deuda Pública, reglamentaria de dicha norma constitucional, contiene disposiciones más detalladas, de particular importancia por lo que se refiere a la "ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos".

[8] *Cfr.* Hernández, María del Pilar, "Comentario al artículo 73", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* 9a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1997, vol. II, pp. 783 y ss., también respecto al texto que sigue.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

En virtud de las reformas y adiciones constitucionales del año de 1993, se determina que será el propio Congreso de la Unión el que apruebe anualmente los montos de endeudamiento que requieran el gobierno del *Distrito Federal* y las entidades de su sector público. Esta disposición encuentra su debida complementación con lo que se dispone en el artículo 122, apartado B, fracción III, en donde se determina que es facultad del Presidente de la República enviar "anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal". Llama la atención que las normas mencionadas tengan vigencia solamente para el *Distrito Federal,* aunque expresan un principio general que es válido en todo régimen federal.

El Congreso de la Unión posee además otra facultad que desempeña un papel importante en el campo de las relaciones económicas con el extranjero. Según el artículo 73, fracción XXIX-F, puede "expedir leyes tendientes a la promoción de la inversión mexicana, la regulación de la inversión extranjera, la transferencia de tecnología y la generación, difusión y aplicación de los conocimientos científicos y tecnológicos que requiere el desarrollo nacional".

b) *Alemania:* La Ley Fundamental de la República Federal de Alemania, de 1949, dedica al régimen financiero un capítulo adicional completo, aunque, al igual que en México, el capítulo sobre las facultades legislativas de la Federación contiene ya normas básicas sobre esta materia. Conforme al artículo 73, inciso 5, corresponde en exclusiva a la Federación legislar sobre el intercambio comercial y financiero con el extranjero, incluyendo la policía de aduanas y fronteras. Sin embargo, tampoco el capítulo X, sobre el régimen financiero, contiene todas las normas respectivas y así, por ejemplo, las llamadas tareas comunitarias, fundadas en la cooperación entre Federación y Estados (*Länder*), se regulan en los artículos 91 A y 91 B.

El artículo 115 de la Ley Fundamental alemana establece un límite claro al endeudamiento indebido, que también es aplicable al legislador. La celebración de empréstitos u otras formas de obligaciones, como la prestación de fianzas, avales u otras clases de garantías, que puedan dar lugar a gastos en ejercicios fiscales futuros, requieren autorización por medio de una ley federal que determine, o permita determinar, el monto de los mismos. Los ingresos provenientes de créditos no podrán superar la suma de los gastos para inversiones previstos en

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el presupuesto, no admitiéndose más excepciones que las destinadas a contrarrestar una alteración en el equilibiro económico general.

El control parlamentario del régimen financiero se facilita por la norma aplicable precisamente a la rendición y revisión de las cuentas. El artículo 114 de la Ley Fundamental alemana obliga al Ministro Federal de Hacienda a rendir cuentas ante el Parlamento y el Consejo Federales —en esta última cámara se encuentran representados los gobiernos de los Estados (*Länder*)— acerca de todos los ingresos y gastos, así como de los bienes y deudas correspondientes a cada ejercicio fiscal, en el transcurso del ejercicio siguiente, para descargo de las responsabilidades del gobierno federal. Según el inciso 2 del mismo artículo, el *Tribunal Federal de Cuentas,* cuyos miembros gozan de la independencia judicial, revisa dichas cuentas, así como la economía y legalidad de la gestión presupuestaria y económica. El informe del Ministro Federal de Hacienda alemán abarca todas las actividades del gobierno federal, lo que da por resultado un informe sumamente voluminoso.

No es de extrañar, por ello, que en ocasiones no pueda cumplirse con el plazo constitucional de un año para la rendición de cuentas, como ocurrió con los ejercicios de 1990, 1991 y 1993. Los atrasos fueron causados primordialmente por problemas financieros derivados de la unificación alemana. El informe correspondiente a 1994 fue presentado oportunamente en 1995. Este informe contiene un resumen de toda la deuda pública de la República Federal de Alemania, la que ha alcanzado cifras astronómicas. El endeudamiento total llega, al 31 de diciembre de 1994, a más de 712 millones de marcos, que equivalen a unos 508 millones de dólares. El endeudamiento ha seguido aumentando y prácticamente domina el debate político, especialmente ante la perspectiva de la introducción de una moneda europea común, para lo cual se han prescrito ciertos límites al endeudamiento público.

El Tribunal Federal de Cuentas ha enfatizado expresamente la importancia de la norma constitucional relativa al marco del endeudamiento, haciendo referencia a los fallos del Tribunal Constitucional Federal, conforme a los cuales, el endeudamiento público no puede destinarse a financiar el gasto corriente, sino exclusivamente a la inversión que tenga una utilidad futura.[9]

[9] *Cfr.* el Informe 1995 del Tribunal Federal de Cuentas alemán *(Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 1995 zur Haushalts - und Wirtschaftsführung - einschließlich der Feststellungen zur Jahresrechnung des Bundes 1993 -Bundesrats-Drucksache 552/96 vom 9.10.95),* especialmente las pp. 10, 19 y ss. Respecto al problema del

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

2. *Consideraciones comparativas sobre el control financiero*

a) *Límites al Ejecutivo:* El sistema alemán descrito no puede proponerse como modelo ideal para ser adoptado plenamente, pero resulta conveniente hacer algunas consideraciones comparativas, sin desatender el hecho de que las normas constitucionales que a primera vista parecen sencillas, como por ejemplo, las que definen el marco formal del endeudamiento, han generado problemas que hicieron necesaria la intervención del Tribunal Constitucional Federal. Apenas puede pensarse que hasta en los países que poseen una justicia constitucional eficaz se deje a los jueces la decisión sobre asuntos financieros fundamentales, pero no cabe duda, por otra parte, que en términos generales la legitimación y los límites del endeudamiento requieren normas eficaces que garanticen el funcionamiento autónomo del gobierno.

El régimen financiero público debe garantizar que las autoridades públicas dispongan de los medios necesarios para cumplir con sus funciones en favor del bien común. El endeudamiento excesivo, sin embargo, que en ocasiones ha permitido de manera incomprensible el sistema crediticio internacional, representa un peligro genuino para el futuro de un país, en el sentido de que la obligación de pagar intereses y capital pueden impedir a un Estado tomar otras medidas indispensables.

Desde el punto de vista formal, parece preferible regular el régimen financiero en un capítulo aparte, como es usual en las constituciones más recientes, como la española, cuyo título VII se denomina "Economía y hacienda". Las normas constitucionales modernas poseen a veces ventajas prácticas de las que puede carecer una Constitución de más de dos siglos, como pudo observarse recientemente en los Estados Unidos con motivo del conflicto por el presupuesto entre el Ejecutivo y el Congreso. En Alemania, el gobierno federal no habría tenido que cerrar museos y enviar sus empleados a casa porque el Parlamento no hubiera aprobado el presupuesto. Conforme al artículo 111 de la Ley Fundamental, si al término de un ejercicio fiscal no se ha aprobado el nuevo presupuesto, el gobierno federal está facultado para efectuar todos los gastos que sean necesarios para mantener las instituciones legalmente existentes y ejecutar las medidas que hayan sido legalmente adoptadas; cumplir con las obligaciones jurídicamente válidas, conti-

endeudamiento en el ejercicio presupuestal, *cfr.* ISENSEE, Josef, en *Deutsches Verwaltungsblatt*, 1996, pp. 173 y ss.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

nuar las construcciones, adquisiciones y demás servicios, así como seguir concediendo subvenciones para estos fines, siempre que el presupuesto del ejercicio anterior haya previsto fondos para tales rubros, hasta que entre en vigor el nuevo presupuesto.

Tales normas garantizan el funcionamiento de los órganos públicos sin afectar las prerrogativas parlamentarias. En el mismo sentido, otras constituciones aseguran los recursos y servicios esenciales mediante normas específicas. La Constitución española dedica también una norma especial, el artículo 135, al problema de la deuda pública y se refiere a una ley "para emitir deuda pública o contraer crédito".

b) *Control financiero:* Las normas constitucionales más detalladas son también especialmente útiles en el campo del control financiero, ya que éste, que corresponde a una de las más importantes prerrogativas parlamentarias, sólo puede funcionar con la ayuda de expertos. En *España,* la autoridad competente se llama *Tribunal de Cuentas,* que según el artículo 136 de la Constitución española, es "el supremo órgano fiscalizador de cuentas y de la gestión económica del Estado, así como del sector público". Depende directamente de las Cortes Generales y ejerce sus funciones por delegación de ellas en el examen y comprobación de la Cuenta General de Estado. Al igual que en Alemania, los miembros del Tribunal de Cuentas español gozan de la misma independencia e inamovilidad y están sujetos a las mismas incompatibilidades que los jueces.

En *México,* la Cámara de Diputados debe vigilar, por medio de una comisión de su seno, el exacto desempeño de las funciones de la *Contaduría Mayor de Hacienda,* como lo establece el artículo 74, fracción II, de la Constitución mexicana. El artículo 44 de la Ley Orgánica del Congreso General determina que la Comisión de Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda ejercerá sus funciones como comisión permanente.[10] La revisión que realiza la Cámara de Diputados mediante dicha Comisión abarca el conocimiento de los resultados de la gestión financiera, la comprobación de si se ha ajustado a los criterios señalados por el Presupuesto y el cumplimiento de los objetivos en los programas. La cuenta pública debe presentarse, por mandato constitucional, dentro de los diez primeros días del mes de junio y sólo se podrá ampliar este plazo bajo condiciones estrictamente establecidas.

[10] HERNÁNDEZ, María del Pilar, "Comentario al artículo 74", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada,* 9a. ed., México, UNAM-Porrúa, 1997, vol. II, pp. 795 y ss.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Si como resultado del examen que realice la Contaduría Mayor de Hacienda resulta que existe discrepancia entre las cantidades gastadas y las partidas respectivas del presupuesto, o se descubre falta de exactitud o justificación en los gastos hechos, ha lugar a examinar la responsabilidad administrativa. Cabe decir que la Contaduría Mayor de Hacienda posee ya muchas de las características de un Tribunal de Cuentas, por lo que un paso lógico sería otorgarle a sus funcionarios también la independencia judicial a fin de fortalecer a los expertos financieros frente a los representantes de los partidos políticos en el parlamento, el cual, sin embargo, como en todo sistema democrático, debe tener la última palabra para decidir el descargo de las responsabilidades del gobierno federal.

3. *Publicidad del régimen financiero*

La obligación de informar sobre los principales asuntos del gobierno constituye también un eficaz instrumento del control financiero. En la Constitución mexicana está consagrado el deber del Ejecutivo de informar anualmente al Congreso sobre el ejercicio de la deuda que contraten el gobierno del *Distrito Federal* y las entidades de su sector público ,así como del uso de los recursos correspondientes. Dicha norma, que a nadie se le ocurriría buscar en el artículo 73, que se refiere a las facultades legislativas federales, contiene principios importantes que deberían extenderse a toda la deuda pública del país.

Como con razón se propone en un comentario a la Constitución mexicana, debiera establecerse la obligación constitucional del Presidente de la República de dar lectura ante el Congreso a un informe anual sobre el estado que guarda la administración pública y la nación, ya que el artículo 69 de la Constitución habla meramente de un informe *por escrito* que presentará el Presidente en la apertura de sesiones ordinarias del primer periodo del Congreso.[11] La costumbre actual de dar lectura al informe la inauguró el primer presidente de la República Mexicana, don Guadalupe Victoria (1824-1829). Puesto que el régimen parlamentario democrático está dominado por el principio de la oralidad, la lectura del informe tendría la función de poner en conocimiento, no sólo del Congreso de la Unión sino de los ciudadanos

[11] PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalia, y SERNA DE LA GARZA, José Ma., "Comentario al artículo 69", en *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada*, 9a. ed., UNAM-Porrúa, 1997, vol. I, pp. 736 y ss.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

en general, la actividad anual del Poder Ejecutivo, "sirviendo el propio Congreso como escenario de información y responsabilidad públicas".[12]

Al rendirse de esta manera el informe, éste estará sujeto al análisis y la crítica de los legisladores, de los medios de comunicación y los ciudadanos. Aunque por momentos haya sido controvertido, éste es el uso parlamentario que se ha esablecido en el curso de la evolución constitucional.[13] El Informe del Presidente de la República desempeña un papel importante en la vida pública, y en él las finanzas públicas y el endeudamiento tienen un lugar principal. La reforma constitucional propuesta sería una útil confirmación de la práctica política.

4. *El desarrollo económico en el contexto de la política interna*

Resulta natural que la grave crisis económica actual en México haya causado profunda desilusión entre la población, que así vio frustradas las expectativas de prosperidad que de manera exagerada y triunfalista había alimentado la propaganda gubernamental. No hay duda de que el desempeño económico del anterior gobierno influyó de manera particular en las elecciones de 1994. No obstante las amenazas de violencia, el sistema político se apuntó un éxito impresionante desde el punto de vista del nivel de participación electoral alcanzado. Sin embargo, la crisis de diciembre de ese año puso de manifiesto las evidentes fallas del gobierno del presidente Salinas en el campo económico. Además, los escándalos políticos fueron una razón adicional de pérdida de la confianza popular en el gobierno. La rebelión en Chiapas, que no afectó las elecciones presidenciales al grado que muchos esperaban, adquirió nueva relevancia, porque fue considerada como expresión de un descontento general y por ello sigue teniendo repercusiones en la opinión pública.

Por ello, no bastará con que algunos datos económicos oficiales demuestren que se ha enmendado la situación cuando todavía falta confianza sobre el conjunto de los factores económicos, políticos y sociales, la cual será indispensable para una estabilización sostenible del sistema político y económico. Como lo predijeron muchos observadores,

[12] *Idem*, p. 738.

[13] Respecto al desarrollo histórico, véanse los autores citados en la nota anterior, pero también el comentario de González Oropeza, Manuel, en una anterior edición de la misma obra, 1994, pp. 306 y ss.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

el partido del gobierno, el Partido Revolucionario Institucional, ha perdido la mayoría en la Cámara de Diputados, lo cual plantea una situación inédita. Sin embargo, la experiencia de la llamada "cohabitación" en Francia enseña que la falta de coincidencia entre los poderes legislativo y ejecutivo en un Estado democrático no significa automáticamente el fracaso del sistema político.

La modernización del régimen político y la apertura democrática no solamente tienen importancia política, sino también económica. Para muchos comentaristas, la violencia en el estado de Chiapas significa ante todo un rechazo al proceso de modernización económica que México había experimentado en los últimos años. Para otros, se trata más bien de una llamada de atención sobre la necesidad de una modernización no sólo económica, sino también política, que el país requiere para satisfacer sus aspiraciones de justicia, democracia y desarrollo. El asesinato del candidato presidencial del PRI, Luis Donaldo Colosio, a unos kilómetros de la frontera con los Estados Unidos dio una bofetada a la imagen internacional del país. Paradójicamente, en medio del duelo y de la incertidumbre por tal acto de barbarie, concluyó el proceso de aceptación de México como miembro de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), el selecto club de las democracias industrializadas. Este claro reconocimiento de las reformas realizadas en México y este éxito de una vigorosa gestión diplomática, no hizo sino poner de manifiesto la profundidad de las contradicciones de la vida política mexicana, como ha señalado Guillermo Osorno de El Colegio de México.

La evaluación de la prensa internacional y de los visitantes extranjeros sobre las elecciones fue bastante positiva, aunque algunos periodistas y visitantes no dejaron de señalar ciertas irregularidades y, sobre todo, la inequidad de la competencia entre el partido del gobierno y el resto del espectro político.[14] En cualquier caso, nunca hubo un cuestionamiento serio del proceso electoral, lo cual resultó clave para dar al cambio de gobierno no sólo legitimidad interna, sino también internacional. El nuevo gobierno, según los observadores académicos, tiene una posición relativamente fuerte para llevar a cabo su programa de

[14] *Cfr.* FRANKE, Uwe, "Innenpolistischer Wandel und Wahlen" ("Cambio político interno y elecciones"), en Lauth/Horn (eds.), *op. cit., supra* nota 7, pp. 35 y ss., 51, que se refiere al "fraude electoral estructural", pero sin poner fundamentalmente en duda la legitimidad de las elecciones.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

política exterior, siempre y cuando las contradicciones antes aludidas sean aminoradas.[15]

III. *ASPECTOS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR Y DEL COMERCIO INTERNACIONAL*

1. *La modernización de la política exterior*

Nuestras consideraciones sobre diversos aspectos de la política interior pusieron de manifiesto su íntima vinculación con la política exterior en su encuadramiento constitucional. Las facilidades para obtener empréstitos del extranjero dependen de una política exterior que reconcilie los intereses nacionales y la necesidad que tienen los acreedores de asegurar sus préstamos. En el fondo, ni siquiera se puede hablar de un verdadero antagonismo, ya que el crédito de que goza un país se funda principalmente en un cierto grado de estabilidad política y económica, que naturalmente es un valor de gran importancia también en el campo de la política interior. Los acreedores pueden ser organizaciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y otros organismos, pero también otros Estados o la banca privada internacional, que operan con apoyo en garantías oficiales.

Todavía hace pocos lustros la política exterior de México se caracterizaba por su tono defensivo, ya que sobre todo se veía al exterior como fuente de amenazas a la integridad del modelo de desarrollo: la sustitución de importaciones que exigía la protección de la incipiente industria nacional contra la penetración de los artículos importados, y la limitación a la entrada de capitales en las áreas que se consideraban estratégicas. Sin embargo, a la par del inevitable proceso de apertura comercial. México ha comenzado a concebir su lugar en el mundo de manera distinta. Incluso lo que había sido vivido como pesadilla histórica y geográfica, es decir, la vecindad con los Estados Unidos, se transformó en la ventaja de tener cerca de los mercados más ricos del planeta. Hubo una aceptación explícita de las oportunidades económicas de esta vecindad justo en el momento en que las potencias industrializadas amenazaban con levantar barreras proteccionistas y los países iniciaban una feroz competencia en los mercados de capitales. Todo ello culminó con la negociación, ratificación y puesta en marcha del

[15] OSORNO, *op. cit., supra* nota 3, p. 75.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Tratado de Libre Comercio de América del Norte. La vinculación de México con el mercado de América del Norte se estableció como eje para reformular las relaciones con otras partes del mundo.

No es casualidad que desde hace algún tiempo se discutan formas de cooperación más intensa con la Unión Europea. En mayo de este año los Ministros de Relaciones han aprobado el encargo a la Comisión Europea de negociar sobre un acuerdo ampliado de comercio y cooperación con México, negociaciones que han sido promovidas de manera especial por el gobierno alemán. Desde el sur, México ha dejado de ser visto como la frontera entre las dos Américas y ha comenzado a adquirir la calidad de país puente, por haber sido el primero en lograr un arreglo de alcance hemisférico.

La crisis económica que estalló en 1982 fue la que condujo principalmente a abandonar el llamado nacionalismo revolucionario. Las lecciones de la llamada década perdida pusieron en claro que la debilidad económica era mucho más dañiña para la soberanía del Estado que la apertura y la vinculación con las corrientes del comercio y la inversión internacionales.[16]

2. *Instituciones internacionales para el desarrollo económico*

No faltan críticas, provenientes de varios sectores, contra las grandes instituciones internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Mientras que antes se protestaba principalmente contra las obligaciones financiera impuestas a los Estados deudores, consideradas como antisociales, más recientemente se ha reclamado, desde la perspectiva de los acreedores, la supresión de las instituciones aludidas, como por ejemplo lo ha hecho el economista Christopher Wahlen en un artículo publicado en la revista *The International Economy* en marzo del presente año. Sus principales argumentos son que tales organizaciones apoyan la burocracia excesiva y la corrupción en los países deudores. La crítica a los procesos burocráticos es de mucha actualidad en el mundo, incluso en Alemania, donde se suele olvidar la famosa frase de Max Weber de que la burocracia "es el tipo técnicamente más puro del dominio legal".

De ahí que no resulte extraño que el autor mencionado reproche al Fondo Monetario Mundial ser el responsable de que los presidentes

[16] *Idem*, p. 77. Lo anteriormente dicho se apoya en las pp. 74 y ss.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

Menem y Zedillo sigan gobernando, y sostiene que sería preferible dejar fracasar a los países cuyo gobierno siga a una mala política económica. La cuestión crucial es la de quién va a decidir sobre el otorgamiento de créditos en caso de una crisis monetaria, y en especial sobre las condiciones de acceso a la reserva de liquidez. La dirección del Fondo quisiera decidir de su parte si se trata de un caso de emergencia, pero claro está que también los nuevos financieros reclaman el derecho de decisión.

Las instituciones internacionales como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional desempeñan un papel especial en caso de producirse una crisis. Por un lado, el capital privado sigue siendo la fuente principal de financiamiento del desarrollo económico. Por el otro, puede decirse que las instituciones internacionales disponen en general de mejores y más eficaces posibilidades que el capital privado para resolver los problemas que se plantean en los casos de emergencia. Con razón se ha dicho que para los bancos privados los saneamientos son penosos, mientras que sus capacidades son mayores cuando se trata de una liquidación.

La cooperación entre las distintas instituciones internacionales, la cual, naturalmente, debe incluir al capital privado, sigue siendo una base eficaz del desarrollo económico en ciertas partes del mundo. En este contexto desempeña un importante papel el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), cuyos programas han ido más allá de los conceptos tradicionales. Así, ha fomentado también la reforma de la justicia, la modernización de la administración del Estado o la participación popular. En Colombia y Costa Rica se llevaron a cabo los primeros proyectos de reforma de la justicia. En Paraguay, el tema central de los proyectos del Banco fueron el régimen de la legislación y el desarrollo democrático. Desde 1994, aproximadamente 6 mil millones de dólares, o sea, 47 por ciento de los compromisos de crédito, se han destinado a programas sociales para mejorar las condiciones de vida de la población más pobre.

3. *Autodeterminación e integración internacional*

La autodeterminación de los pueblos ha adquirido un nuevo sentido en el contexto del fenómeno indiscutible de la globalización económica. Se puede decir que el desarrollo nacional y la integración internacional son las dos caras indisociables de una misma realidad y de

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

una misma exigencia. Por eso, la nostalgia nacionalista no promete buenos resultados en el campo económico, aunque, desde luego, difícilmente podrá ser abandonada de un día al otro.

Los cambios que son la consecuencia inevitable de la modernización siempre conllevan grandes dificultades, como lo demuestran los nuevos Estados alemanes (*neue Länder*) que anteriormente constituyeron la República Democrática Alemana (RDA). Aunque nadie puede negar seriamente que tanto la economía socialista como el sistema político de la RDA se encontraban ya en quiebra antes de la unificación, resulta comprensible que los actualmente desempleados ahí sientan en ocasiones un anhelo por un pasado de pleno empleo, aunque fuera ficticio, que parecía ofrecerles una seguridad y unos cuidados que consideran les falta en estos momentos.

Por esta situación, psicológicamente entendible, no es consuelo para ellos la consideración económica de que hasta la ayuda social o la pensión de desempleo de hoy valen más que el bajo salario que entonces se percibía, no obstante que los marcos orientales no eran moneda convertible con un valor internacionalmente reconocido y que ni siquiera en su país permitían comprar determinadas cosas de la vida diaria, que si bien no eran objetos de lujo, se tenían que pagar en dólares o en marcos occidentales.

Tal vez pueda decirse que en México también hay una difundida nostalgia que influye en la opinión pública. Las viejas ideas del nacionalismo revolucionario reviven al hacer memoria de los tiempos pasados, cuando México era el portavoz de los países en vías de desarrollo y sus propuestas, enderezadas contra el sistema capitalista y su principal representante, los Estados Unidos, encontraban el eco de una gran mayoría en la Asamblea General de las Naciones Unidas.

La propaganda nacionalista sistemática de un gobierno no se abandona de un día al otro, especialmente porque su crédito público todavía encuentra dificultades. Por eso será difícil convencer a la opinión pública que México no podría denunciar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte sin dañar a sus propios intereses fundamentales. Por el contrario, México tiene que cuidarse de que en los Estados Unidos algunos grupos de diputados y senadores no logren iniciar nuevas negociaciones que pudieran socavar el núcleo del Tratado, pues éste enfrenta un gran escepticismo en sectores amplios de la población de ese país. Será preciso hacer consciente a la opinión pública mexicana de que no fue el imperialismo yanqui el que consiguió el Tratado

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

de Libre Comercio, sino que su ratificación fue un gran éxito de la política mexicana y un resultado de esfuerzos bien planeados.

Tal vez pueda decirse que las doctrinas del tercermundismo y de la dependencia sobreviven en las doctrinas del derecho al desarrollo. Tales doctrinas parten igualmente de la idea de que el concepto clásico de la soberanía necesita una reformulación que tome en cuenta el desarrollo actual. En las relaciones internacionales van apareciendo, cada vez con mayor frecuencia, otros sujetos distintos de los Estados, los cuales carecen del atributo de la soberanía, el que anteriormente era un requisito imprescindible para tomar parte en el concierto de las naciones. El encuadramiento de los Estados modernos en estructuras supranacionales implícitamente los lleva a compartir la soberanía con otros Estados en esferas tradicionalmente de competencia estatal. Se habla en este contexto también de un "supra-estatalismo".[17]

Tal fenómeno demuestra que la soberanía puede compartirse y que es una cuestión de grado, mientras que anteriormente se la consideraba como poder supremo absoluto, en el sentido de no reconocer ningún otro poder superior externo y con un eje interno de poder que se presentaba como instancia última de decisión. Estas ideas fueron desenvueltas eficazmente por Juan Bodino, quien fue uno de los principales teóricos del Estado moderno, pero tales concepciones ya habían sido anticipadas por los pensadores españoles de Salamanca, quienes desarrollaron los elementos del Estado moderno de una manera bastante detallada.[18]

Las modificaciones que indiscutiblemente requiere el concepto de la soberanía, no significan, sin embargo, que se abandone completamente el núcleo de la independencia nacional y la posibilidad de un derecho al desarrollo individual jurídicamente eficaz, cuyos deudores sean los países desarrollados o las organizaciones internacionales. Puesto que naturalmente un indio amazónico o un pastor de Etiopía no pueden reclamar ante la Unión Europea o ante la Conferencia de las Naciones sobre Comercio y Desarrollo su derecho individual al desarrollo —como admite literalmente Ezquiaga, un proponente activo del derecho al desarrollo— este autor quiere designar como deudor y titular de los deberes derivados del mismo al Estado al que el individuo per-

[17] Así ESQUIAGA GANUZAS, *op. cit., supra* nota 5, pp. 166. Este autor también trata los aspectos del derecho al desarrollo expuestos en nuestro texto, en las pp. 162 y ss.

[18] SÁNCHEZ AGESTA, Luis, "Bodino en la historia del Estado", en *Symposium Internacional Juan Bodino - Manuel Pedroso*, México. UNAM, 1979, p. 72.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho

Esta revista forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx http://biblio.juridicas.unam.mx

tenece.[19] De esta manera se pone de manifiesto que el Estado nacional no puede haber perdido por completo su importancia primitiva.

El respeto a la libertad e igualdad de las naciones debe ser armonizado con la búsqueda de formas que favorezcan la gradual integración de aquéllas en niveles ascendentes de la sociedad internacional, tomando en cuenta, al mismo tiempo, que el nacionalismo extremo es enemigo de los intereses legítimos de la propia nación. Resulta por eso indispensable estimular el surgimiento y la permanencia de un sistema de lealtad internacional, de valores, normas, instituciones, prácticas concretas, que generen, reconozcan y garanticen la primacía de la integración internacional.[20]

Así puede imaginarse la realización paulatina del antiguo sueño de la humanidad sobre un orden mundial como el que descubriera el gran filósofo Immanuel Kant, quien se refirió explícitamente al comercio libre entre las naciones como causa razonable de la paz mundial, fundada en la activa competencia entre los pueblos.[21] En este sentido, el encuadramiento constitucional del comercio internacional tiene una importancia creciente que supera con mucho el marco nacional.

[19] Así EZQUIAGA GANUZAS, *op. cit., supra* nota 5, p. 163.

[20] KAPLAN, *op. cit., supra* nota 6, p. 288. Sus observaciones sobre la solidaridad latinoamericana se pueden aplicar en general a la integración internacional.

[21] KANT, Immanuel, *Zum ewigen Frieden* (La paz perpetua), Königsberg 1795, ed. de Weischedel, Darmstadt 1970, vol. I, pp. 195 y ss. *Cfr.* HORN, "Normative Grundprobleme...", *cit., supra* nota 4, p. 150, y HOFMANN, Hasso, "Geschichtlichkeit und Universalitätsanspruch des Rechtsstaates" ("Historicidad y pretensión de universalidad del Estado de derecho"), en *Archiv für Rechts - und Sozialphilosophie/Archivo de Filosofía Jurídica y Social*, Beiheft 65, Stuttgart, 1996. p. 28.

DR © 1997. Universidad Nacional Autónoma de México,
Facultad de Derecho