

LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA COMO NORMA JURÍDICA: LAS CARTAS DE INTENCIÓN

Luis Miguel Díaz

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *No intervención*. III. *Soberanía nacional*. IV. *Internacionalización*. V. *Interdependencia de los Estados*. VI. *Métodos de intervención*. VII. *Texto de la Carta de Intención de 1989*. VIII. *Naturaleza jurídica de la Carta*. IX. *Significado político de la Carta*. X. *Reacciones a la Carta*. XI. *Comentarios finales*.

I. INTRODUCCIÓN

El objeto del presente estudio es comentar el Convenio celebrado entre el gobierno mexicano y el Fondo Monetario Internacional firmado el 11 de abril de 1989, a efecto de destacar que dicho documento es un ejemplo de una nueva clase de normas jurídicas internacionales, con contenido económico, que niegan el principio de no intervención y el concepto de soberanía nacional y, con ello, las bases sobre las cuales fue estructurado el derecho internacional clásico.

II. NO INTERVENCIÓN

Una definición de "no intervención" aceptada internacionalmente se encuentra en el artículo 8 la Convención de Montevideo, adoptada en 1933, sobre Derechos y Obligaciones de los Estados: "Ningún país tiene derecho a intervenir interna o externamente en los asuntos de otro". (LNTS, vol. 165, 1936, pp. 19-43).

La regla jurídica de no intervención se amplió en el artículo 2-7 de la Carta de las Naciones Unidas de 1945, en la cual se prohíbe a la propia organización, intervenir en asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados. El texto dice:

Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta;

pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII (i. e. acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión).

Finalmente, el 21 de diciembre de 1965 la Asamblea General de la ONU adoptó la resolución 2131, titulada "Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos domésticos de los Estados y la protección de su independencia y soberanía". En su parte operativa, destacan los párrafos 1 y 5:

1. Ningún Estado tiene derecho a intervenir directa o indirectamente, y sea cual fuere el motivo, en los asuntos internos y externos de cualquier Estado. Por lo tanto, no solamente la intervención armada, sino también cualquiera otras formas de injerencia o de amenaza atentatoria de la personalidad del Estado, o de los *elementos políticos, económicos* y culturales que lo constituyen, están condenadas.

5. Todo Estado tiene el derecho inalienable a elegir su *sistema político, económico, social* y cultural, sin injerencia en ninguna forma por parte de ningún otro Estado (UN, *Yearbook*, 1965-1966).

El documento de la ONU recoge pronunciamientos sobre la materia que ya habían sido proclamados en las cartas de la Organización de los Estados Americanos, de la Liga de Estados Árabes y de la Organización de la Unidad Africana; en las conferencias de Montevideo, Buenos Aires, Chapultepec y Bogotá; así como en las decisiones de la Conferencia de Países de África y Asia celebrada en Bandung, de la primera Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados celebrada en Belgrado, del Programa para la paz y la Cooperación Internacional de la Segunda Conferencia de Jefes de Estado o de Gobierno de los Países no Alineados celebrada en El Cairo, y en la Declaración sobre la Subversión adoptada en Acera por los jefes de Estado y de gobierno de los Estados Unidos Africanos. Por último, la Declaración 2131 precisa que su ámbito no se limita a la prohibición de la intervención armada sino incluye expresamente la imposición de elementos políticos y económicos.

III. SOBERANÍA NACIONAL

La teoría de la soberanía surgió en el siglo XVI con el intento de caracterizar la estructura interna del Estado. A partir de entonces, estadistas, pensadores políticos y documentos fundamentales de todos

los países han compartido la opinión de que dentro de cada Estado debe existir una entidad que posea el supremo poder político. No puede haber un poder superior al soberano respecto a todo aquello que acontezca dentro de los ámbitos espaciales, personales y temporales de jurisdicción de cada Estado. Desde una perspectiva internacional, el afirmar que un Estado es soberano significa que es independiente, que no depende de ningún otro Estado.

La importancia del concepto de soberanía nacional para el derecho internacional es suprema. La independencia de los Estados o soberanía nacional externa, no es una condición internacional de los Estados, no es una posible característica de ellos, es un elemento *sine qua non*. La soberanía de los Estados es un prerequisite del derecho internacional, ya que éste tiene como principal objeto la regulación de sujetos que entre sí mismos son iguales y soberanos; sujetos que están uniformemente subordinados al derecho internacional (*vid.* Marek, Kristina, *Identity and Continuity of States in Public International Law*, Génova, 1968, pp. 162-163).

El caso relativo a las aduanas austroalemanas, donde la Corte Permanente de Justicia se pronunció sobre el significado de la independencia de los Estados, ha sido considerado como el texto en la materia. El juez Anzilotti escribió:

Independencia, como debe ser entendida, es en realidad no otra cosa que la manera normal en que existen los Estados según el derecho internacional; puede también ser descrita como soberanía (*suprema potestas*), o como soberanía externa, lo que significa que el Estado no tiene sobre sí ninguna otra autoridad más que el derecho internacional. . . De esto se sigue que el concepto legal de independencia nada tiene que ver con la subordinación al derecho internacional o con las variadas formas de dependencia *de facto* que caracterizan las relaciones de un país con otros.

También se entiende que las restricciones a la libertad de los Estados derivadas del derecho internacional general o de convenios específicos no afectan en lo mínimo, por sí mismos, la independencia de los Estados.

En la medida en que esas restricciones no coloquen a un Estado bajo la autoridad legal de otro, dicho Estado es independiente no obstante las numerosas y difíciles obligaciones que pueda tener internacionalmente (PCIJ, Ser. A/B, 57-58).

IV. INTERNACIONALIZACIÓN

Hoy en día, sin embargo, en el quehacer cotidiano de las relaciones entre los Estados, y entre éstos y las organizaciones internacionales, se utilizan métodos para propiciar cambios en otros Estados, que no involucran el uso de fuerza física, que no se refieren a cuestiones técnicas de cooperación internacional, y que sí limitan la *suprema potestas* de los Estados respecto a su margen para decidir los elementos y sistemas políticos y económicos claves para su organización interna. Estos nuevos métodos ya no sólo determinan las obligaciones y derechos que regulan las relaciones entre los Estados sino determinan sus estructuras políticas y económicas internas.

Esta nueva modalidad de intervención transnacional que contradice la regla de no intervención y vulnera el concepto de soberanía nacional, es legitimada en numerosos convenios internacionales como los convenios sobre derechos humanos y los acuerdos comerciales y financieros que prácticamente todos los países han firmado con organizaciones internacionales en materia de comercio y finanzas. Si bien en ocasiones dichos instrumentos no son por sí mismos vinculantes, sí constituyen una costumbre jurídica internacional por su repetida celebración y su regular cumplimiento: la *inveterata consuetudo* y la *opinio juris seu necessitatis*.

V. INTERDEPENDENCIA DE LOS ESTADOS

La interdependencia de las naciones a partir del sistema de Bretton Woods (que dio lugar en 1944 al Fondo Monetario Internacional, al Banco Mundial y a sus filiales) ha significado presiones a todos los países para armonizar tanto sus reglas económicas internas como las políticas económicas entre los gobiernos. La lógica internacional es coordinación, armonía. El precio es menor diversidad y menor libertad para tomar caminos propios. Las decisiones de los gobiernos que afectan a sus gobernados responden más a criterios internacionales que a visiones nacionales.

Un sinnúmero de hechos a partir de la Segunda Guerra Mundial muestran que las superpotencias están lejos de ser los únicos Estados que tratan de ejercer influencias transnacionales. Por razones geográficas, históricas o de seguridad nacional, países pequeños y medianos, frecuentemente tratan de intervenir en el curso de acontecimientos más allá de sus fronteras.

LA INTERVENCIÓN ECONÓMICA

61

También las organizaciones mundiales tratan de propiciar cambios en las reglas económicas internas de los Estados. Por ejemplo, en materia financiera, el Banco Mundial impone condiciones sobre el uso del dinero que presta y de la asistencia técnica que ofrece, al canalizar los recursos de países desarrollados a los mercados en desarrollo. El Banco realiza una amplia y continua investigación en casi todos los aspectos de desarrollo que interesan a los países miembros.

En cuestiones que competen al comercio, el GATT (Acuerdo General de Aranceles y Tarifas) impone obligaciones a ciertos Estados relativas a cuestiones tales como la manera en que los propios gobiernos deben realizar sus compras, los métodos para asegurar la calidad de los productos comercializados, sistemas de impuestos que pueden incidir en la naturaleza competitiva de sus exportaciones.

VI. MÉTODOS DE INTERVENCIÓN

En particular, existen dos métodos utilizados por los Estados y las organizaciones internacionales para influir en otros Estados, que no implican el uso de la fuerza física:

a) Sanciones económicas que involucran la suspensión o retiro de prestaciones de índole económica, o la amenaza de hacerlo, o bloqueos económicos. Las sanciones económicas son controvertidas y su base jurídica es muy discutible. Estas han sido utilizadas para "desestabilizar" gobiernos, incluyendo los bien conocidos ejemplos de Estados Unidos contra Cuba, Chile, República Dominicana, Libia, Nicaragua y Panamá; Reino Unido y otros contra Irán, Rhodesia y Uganda; y por la Unión Soviética contra Yugoslavia, Finlandia y Albania; y las de las Naciones Unidas contra África del Sur.

b) Manipulaciones gratificantes que incluyen el otorgamiento de beneficios económicos y financieros tales como ayuda de gobierno a gobierno, preferencias comerciales y préstamos.

VII. TEXTO DE LA CARTA DE INTENCIÓN DE 1989

Las cartas de intención que México ha firmado frente al Fondo Monetario Internacional en 1976, 1982, 1985, 1986 y 1989 pueden servir de ejemplo de manipulaciones gratificantes.

A cambio de una línea financiera, el gobierno de México firmó una Carta de Intención el pasado abril 11.

La Carta empieza citando hechos históricos. Declara que en los últimos años, el gobierno de México ha llevado a cabo un programa global de ajuste macroeconómico y cambio estructural dirigido a corregir los desequilibrios macroeconómicos y a eliminar distorsiones que obstaculizan el crecimiento del país. A manera de ejemplo señala como medidas de política económica más importantes:

a) El balance primario del sector público que por varias décadas fue deficitario, ha registrado un superávit considerable año con año desde 1983 (este balance corresponde a los ingresos totales del sector público menos el gasto público excluyendo intereses).

b) Con objeto de aumentar la competitividad de la planta productiva, se ha liberalizado el comercio exterior del país. Con esto, se ha transformado una economía altamente protegida en una economía abierta.

c) Desde 1983 entró en acción un programa de desincorporación de entidades y organismos como parte de la reforma estructural del sector público. Ello ha fortalecido considerablemente la posición financiera de este sector.

La Carta considera que las políticas macroeconómicas y de cambio estructural indicadas han contribuido a reestablecer las condiciones internas requeridas para recobrar un crecimiento económico sostenido. Este objetivo, indica la Carta, requiere la persistencia de políticas macroeconómicas adecuadas para consolidar el esfuerzo de estabilización; la profundización de las medidas de cambio estructural para fomentar la eficiencia y la competitividad; la reducción del monto de la deuda y de los pagos del servicio de la misma; y la disponibilidad de recursos financieros del exterior en forma multianual.

Las autoridades mexicanas reconocen que no obstante que las políticas y medidas descritas en esta carta son adecuadas para lograr los objetivos del programa, están dispuestas a adoptar medidas adicionales, si fuera necesario, para alcanzar dichos objetivos. Para este efecto, durante la vigencia del Acuerdo, las autoridades de México y del FMI sostendrán consultas periódicas para evaluar el avance conseguido en las metas del programa.

VIII. NATURALEZA JURÍDICA DE LA CARTA

El envío de la Carta de Intención fue la conclusión de un proceso de negociación que duró varios meses entre funcionarios del Fondo y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). La Carta fue firmada por el secretario de la SHCP y el director general del Banco

de México. Formalmente, la Carta no constituye un tratado internacional y no requiere la aprobación del Senado. Sin embargo, en ella se compromete internacionalmente al país.

La Carta implica el visto bueno del órgano administrativo del FMI (director-gerente, señor Michel Camdessus), y requiere su formalización por el órgano decisorio (directorio ejecutivo). Por ello, la Carta no implica automáticamente la obtención de un acuerdo. Sin embargo, en la práctica, cuando es enviada se supone un acuerdo previamente convenido.

La firma de la Carta permite la obtención de recursos financieros para el programa de ajuste estructural de la economía. La línea financiera se entrega en aportaciones trimestrales y está sujeta a una evaluación del desempeño de la economía y del cumplimiento de los compromisos que al país firmante suscribe con el FMI. Si por motivos injustificados México incumpliera, podría ser sancionado en alguna de las evaluaciones que se realizarán en agosto de este año, o antes de febrero de 1990, 1991 y 1992.

IX. SIGNIFICADO POLÍTICO DE LA CARTA

Todas las cartas de intención firmadas por México "reconocen la autonomía de México". Sin embargo, lo que es común en todas ellas es el testimonio de la política económica del Fondo. A su vez, ésta responde a una filosofía que cada día gana más adeptos en los gobiernos de todos los países y que consiste en políticas efectivas para promover la privatización del aparato productivo, la eficiencia económica, la competitividad y la productividad, todos como medios para el crecimiento económico. La propuesta Brady para la solución de la deuda de los países en desarrollo también se inspira en estos ideales.

Respecto al texto de la Carta, parece que existe una concordancia entre ella y la política económica diseñada por la actual administración. En particular, el Presupuesto de Egresos para 1989, la nueva reglamentación de la inversión extranjera, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 (PND), y la renegociación de la deuda, son precisamente ampliaciones de la Carta, o ésta es un espejo de aquéllas.

La Carta y el PND son una especie de manuales de intención, de guías generales de pensamiento. Por ello, la experiencia muestra que los objetivos concretos de la Carta y del PND difícilmente se lograrán. Demasiadas variables, nacionales e internacionales, determinan la contingencia de los objetivos.

X. REACCIONES A LA CARTA

La Carta ha causado tres tipos básicos de reacción. La de funcionarios del gobierno mexicano que ha consistido en señalar que la Carta es muestra de la confianza en México de la comunidad financiera. Ellos, en esencia y por razones institucionales, han hecho una apología al texto de la propia Carta.

La segunda perspectiva es claramente reflejada en opiniones de funcionarios de organizaciones internacionales. Para ellos, la Carta denota a México como un modelo de ajuste frente a la realidad económica mundial. Guy Pfefferman y Dale R. Weigel, del Departamento de Economía de la Corporación Financiera Internacional, filial del Banco Mundial, han indicado, refiriéndose a las políticas macroeconómicas del actual gobierno mexicano, que:

En la reprivatización de empresas que ha manejado el Estado, mayores oportunidades a los empresarios nacionales y aceptación de mayor inversión extranjera se puede basar el éxito de los programas de ajuste económico de los países más endeudados de América Latina, como lo realiza el gobierno mexicano.

Los especialistas distinguen a México por haber puesto en marcha cambios, para una mayor eficiencia en el uso de los recursos, eliminando obstáculos al comercio de importación, licencias de inversión, eliminación de subsidios, renovación del sector del comercio exterior, que incluye no solamente liberación de importaciones y devaluación sino también desregulación administrativa.

Por otra parte, los expertos pusieron énfasis en la liberalización del sector financiero, que aumenta las oportunidades para las empresas privadas al disminuir el racionamiento del crédito mediante la determinación más libre del tipo de interés, y por lo tanto permite a las compañías obtener crédito para emprender empresas más audaces (*Excelsior*, 3 de abril 1989).

En tercer lugar, para varios sectores de la población, la Carta es testimonio de la subordinación del gobierno mexicano a intereses internacionales. Algunos comentarios periodísticos niegan logros y metas que la propia Carta establece. Enrique Quintana y Francisco Vidal escribieron un artículo titulado "Nueva Carta, pero aún sigue la misma política económica" (*El Financiero*, 12 de abril, 1989). Ellos opinan:

La política presupuestal se seguirá ajustando a una baja del nivel del gasto público y una elevación de los ingresos. Persistirá el obje-

tivo de reducir el déficit presupuestal. La política salarial no tendrá ninguna modificación expresa, los salarios seguirán a la zaga de la inflación y el poder de compra no se deteriorará más, en la medida que baje la inflación. La política comercial perseguirá con su objetivo de reducir la dispersión arancelaria y mantener el margen de apertura de la economía nacional. El ajuste a la política monetaria continuará con su curso anunciado en los días pasados: liberalización de las tasas, financiamiento gubernamental a través de las operaciones en el mercado abierto de dinero. El gobierno seguirá pagando altas tasas reales de interés, aunque buscará que el servicio de la deuda interna se reduzca en la medida de que las tasas nominales internas puedan disminuir, a la par que el ritmo de crecimiento de los precios. Y, algo que es crucial, el tipo de cambio controlado seguirá con su ruta de deslizamiento diario de un peso, al menos hasta el término del PECE.

Otra visión, desde una plataforma ideológica, es articulada por el periodista Carlos Ramírez. Él escribió:

Toda Carta con el FMI vulnera soberanía económica y política[. . .] Detrás del FMI, por tanto, se perfila la imposición de una política económica neoliberal que busca replantear los objetivos nacionales y soberanos de un país. El saldo de la intervención del FMI en América Latina —de 1960 a 1989— marca la ruta de un verdadero genocidio económico. La estabilización económica de los países que acuden al Fondo ha provocado un empobrecimiento generalizado en las sociedades de esas naciones. México un ejemplo: ni crecimiento económico ni distribución de la riqueza y además mayor pobreza a partir de 1976.

El proceso de renegociación de la deuda en el contexto del FMI y del Banco Mundial persiguen propósitos determinados: acabar con la fuerza económica de los Estados nacionales latinoamericanos y por tanto profundizar la dependencia económica, política e ideológica hacia Estados Unidos[. . .] La propuesta Brady parte del cumplimiento de esta condicionalidad.

Los datos están a la vista; la reprivatización de las políticas y por tanto la reprivatización de la ideología del Estado conduce inevitablemente a la reprivatización de los intereses geopolíticos de las naciones.

Los cambios se dieron en la forma de encarar los problemas de la crisis. Los perfiles del neoliberalismo mexicano son los siguientes: reducción del Estado, reprivatización de la economía pública, incumplimiento de los compromisos sociales y populares del Estado, eficiencia administrativa, modificación de la estructura productiva con menos Estado y más sector empresarial, apertura al comercio exterior,

apertura a la inversión extranjera y liberación económica interna. Se pasa de definir la política económica en términos de compromisos sociales y de equidad, a diseñarla en función de las leyes del mercado.

El problema es, en última instancia, de pensamiento económico (*El Financiero*, 21 de abril, 1989).

XI. COMENTARIOS FINALES

El hecho es que las cosas parecen según el color del espejo con el que se miren. Me parece que la Carta, al lado del Presupuesto de la Federación para 1989, del Reglamento para Promover la Inversión Nacional y Regular la Extranjera, del PND, y de las negociaciones de la deuda, constituyen en su contexto, la respuesta del buen entender del gobierno mexicano a la realidad económica de México y del contexto mundial donde existe. La congruencia entre todos esos documentos es clara. México requiere recursos, como todos los países en algún grado, y las reglas que operan son que los grupos que los poseen, imponen sus condiciones a los que los necesitan. Lo demás son formas.

La Carta es una prueba de la no vigencia de los principios de soberanía y no intervención. Dichos principios, ahora, distorsionan las realidades a las que se refieren.

Con la creciente interdependencia entre los Estados lo más probable es que el uso de técnicas de intervención económica que no implican el uso de la fuerza, en vez de disminuir, aumente.

Bajo este contexto, el gobierno mexicano, al abrir su mercado al internacional y al renegociar su deuda, debe continuamente actualizar leyes y criterios políticos. Ante la realidad económica mundial, todos los países, pequeños y grandes, ricos y pobres, comunistas y capitalistas, están intercambiando principios de soberanía y no intervención por reglas sobre finanzas, comercio e inversión. Por ello, el invocar la soberanía nacional como obstáculo para incorporarse a las tendencias mundiales, se traduce en falta de capacidad para responder a las exigencias de la realidad económica internacional y, lo que es peor, nos impide tomar el tren de la modernidad.