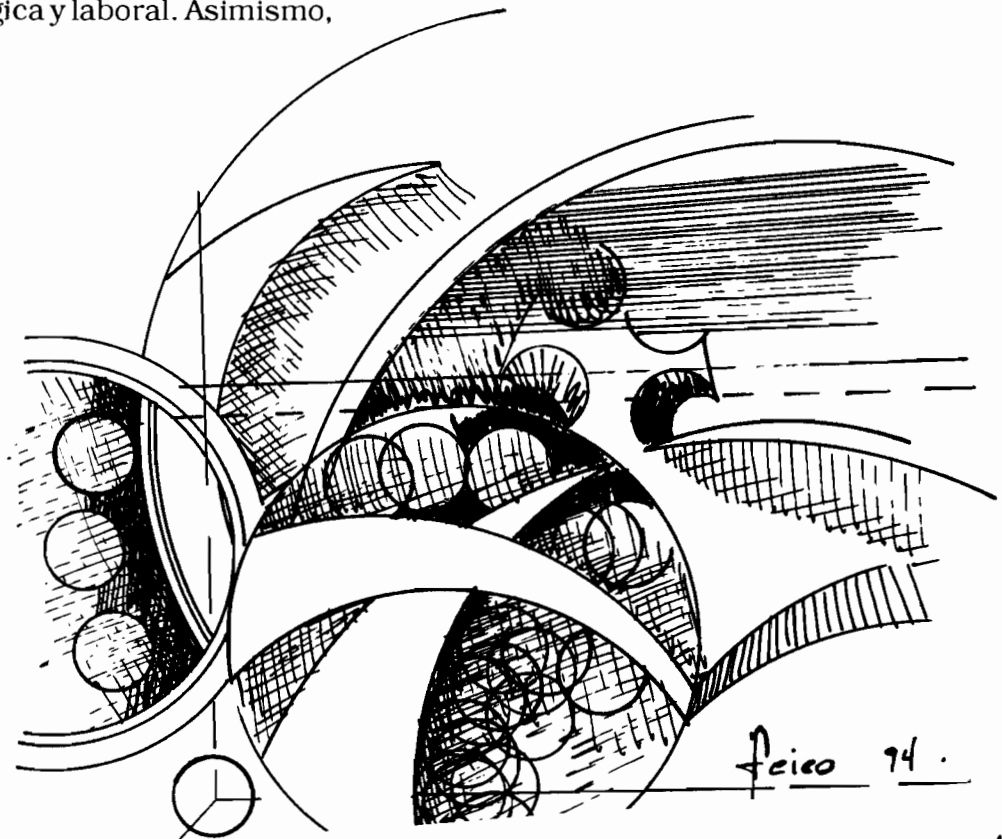


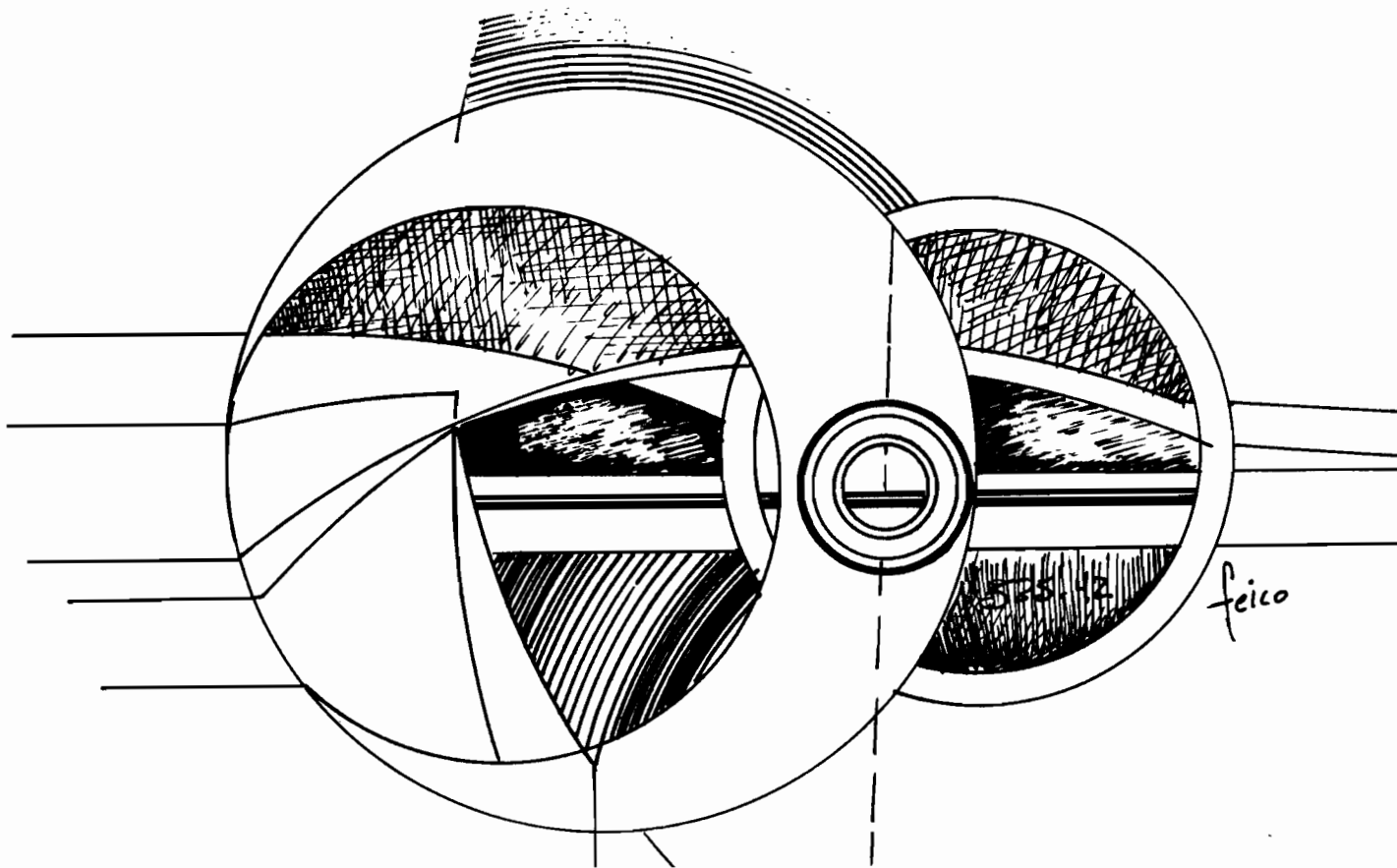
El Poder Nacional y la Noción Cambiante de Soberanía*

Dra. Soledad Loeza

Profesora e Investigadora de El Colegio de México

Se ha acusado al gobierno de Carlos Salinas de Gortari de vulnerar la soberanía nacional por haber firmado un tratado de libre comercio con Canadá y los Estados Unidos, que de hecho limita la autonomía de decisión del Estado mexicano en algunas áreas de política económica, pero también en materia ecológica y laboral. Asimismo,





las previsibles implicaciones de este acuerdo en áreas distintas de las comerciales, por ejemplo la educación, la cultura y la política exterior, inspiran una suerte de descontento e inquietud relativamente difusos. El Tratado de Libre Comercio para América del Norte es visto por muchos como una amenaza a la integridad del país y como un documento que vulnera sus posibilidades de desarrollo independiente.

Sea lo que sea, la decisión de firmar un acuerdo de esta naturaleza, se apoyó en una noción de soberanía

distinta de la que hasta entonces había prevalecido en México; asimismo, la visión del poder nacional que persigue difiere en forma significativa de aquella asociada con la idea tradicional del Estado mexicano. Los cambios que se han operado en ambas nociones—soberanía y poder nacional—no han ocurrido solamente en México, sino que han afectado, en términos amplios, la comprensión en todos los países de los fenómenos internacionales y de las respuestas que demandan.

Es indiscutible que el TLCAN es una iniciativa que

no tiene precedentes en la historia de México, pero el que así sea no significa necesariamente una pérdida de soberanía ni que esté comprometida la viabilidad del país como nación autónoma. A este respecto, la experiencia mexicana es comparable con la de muchos otros países que han optado por esquemas semejantes para ajustarse a las nuevas condiciones de interdependencia y globalización, que caracterizan el entorno internacional.

Desde la perspectiva de lo que se entiende por los “principios tradicionales de

la política exterior mexicana” las críticas al TLCAN podrían parecer justas, dado que incluso hasta la fecha estos principios se inspiran en una definición clásica de soberanía, que la entiende como el poder indivisible y absoluto para formular las leyes que gobiernan un determinado territorio y una determinada población. La Doctrina Carranza, por ejemplo, afirma que: ...todos los países son iguales; deben respetar mutua y escrupulosamente sus instituciones, sus leyes y su soberanía... (Cit. en: Hernández Vela, 1993, p.42).

La firma de un tratado de liberalización comercial supone una coordinación de reglas comerciales y financieras, por ejemplo, entre las autoridades de los tres países firmantes, Estados Unidos, Canadá y México, que demanda una voluntad de autolimitación y de consultas mutuas, previas a la elaboración de ciertas leyes o reglamentos, indispensable para la concertación de intereses en conflicto. Por consiguiente, es indiscutible que la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte significa una cesión de soberanía en diferentes áreas de política económica, más su

autonomía de decisión; por el contrario, puede afirmarse que la cesión de soberanía fue necesaria para reforzar la autonomía del Estado, autonomía que se había visto comprometida en años anteriores por las dimensiones del endeudamiento internacional y la profundidad de la crisis económica de los años ochenta. Más todavía, puede discutirse que al firmar un tratado de libre comercio, el gobierno mexicano se proponía desarrollar una cierta capacidad para enfrentar los cambios que se operaban en el contexto económico internacional, y ya no estar simple-

mente a merced de los fenómenos comerciales y financieros internacionales que, en épocas pasadas, habían tenido un costo muy alto para el país.

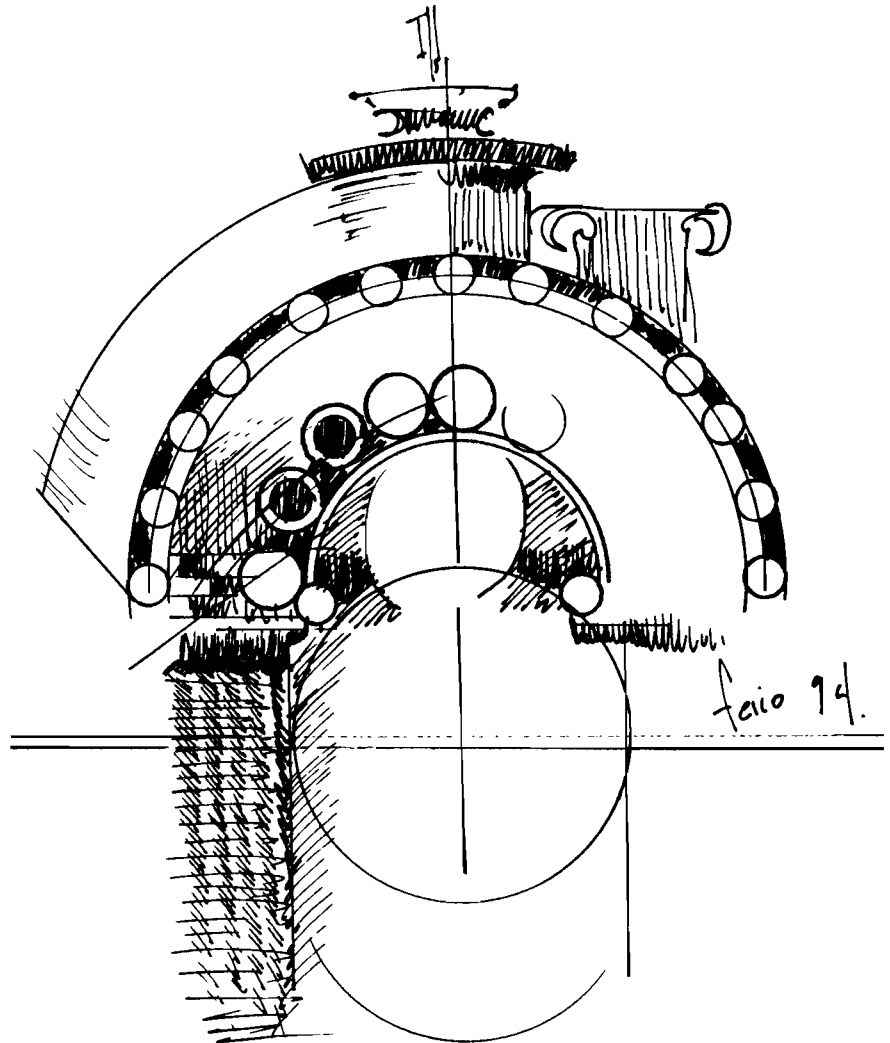
La distinción entre las dos nociones antes mencionadas: autonomía y soberanía, puede ayudarnos a identificar algunos de los dilemas que se derivan de un problema que se plantea no solamente en México, sino en muchos otros países del mundo, derivados de la creciente discrepancia que se ha instalado entre los términos de referencia establecidos en relación al Estado nacional y la soberanía nacional, y la práctica y las estructuras del Estado y el sistema económico internacional. La situación mexicana en este respecto no es de ninguna manera excepcional: no es únicamente aquí donde se discute la aparente inoperancia de las nociones tradicionales de soberanía y autodeterminación, en un contexto en el que la interdependencia económica y la globalización de ciertos fenómenos y experiencias: por ejemplo, las migraciones, los problemas del medio ambiente, ponen en juego el alcance del Estado-Nación.

Es muy frecuente hoy en día escuchar la sentencia de que los gobiernos no

controlan muchos de los factores que determinan el destino del Estado-Nación, en vista de que diferentes variables internacionales limitan la gama de opciones abiertas a un Estado o, en situaciones extremas, son un obstáculo para la puesta en práctica de algunas políticas o decisiones gubernamentales. Recordemos, por ejemplo, que el gobierno socialista francés que llegó al poder con la primera elección a la presidencia de François Mitterrand, tuvo que abandonar el programa de reactivación económica con base en la ampliación del gasto público, que había sido uno de los puntos fuertes de su campaña electoral, porque entonces una política de gasto y crecimiento era incompatible con las políticas restrictivas que al mismo tiempo aplicaban los demás países miembros de la Comunidad Europea. En este caso, podemos distinguir entre los problemas derivados de la cesión de soberanía legal, de los problemas que se originan de una pérdida de autonomía política y económica: la política económica francesa no podía hacer caso omiso de las restricciones financieras y comerciales que había asumido al integrarse al proyecto de la CE; la economía francesa ya no tenía la capacidad para comportarse como si fuera autárquica; no conta-

ba con los medios para alcanzar sus objetivos de política económica sin el apoyo de los otros países miembros de la CE.

Esto es, la ansiedad que asalta a los responsables políticos cuando sienten que "han perdido el control"; no es resultado de la disminución del control legal y efectivo sobre el proceso de determinación de ciertas directrices de política, sino que es más bien la disminución de su capacidad para poner en marcha estas políticas. (Held, 1984, p. 229). En otras palabras, las naciones pueden retener el control efectivo y legal sobre los instrumentos destinados a poner en práctica ciertas políticas (soberanía), el problema que tienen es que estos instrumentos han perdido efectividad, de suerte que pueden plantearse los objetivos, pero carecen de medios para alcanzar esas metas (autonomía). La situación mexicana en la primera década de los años ochenta puede servir para ilustrar este contraste entre soberanía y autonomía. En septiembre de 1982, el presidente José López Portillo decretó la nacionalización de la banca, con el propósito de asegurar que el Estado tuviera mayor capacidad de control y racionalización de los recursos financieros del país; sin embargo,



las dimensiones del endeudamiento internacional y las restricciones derivadas de una economía recesiva fueron el obstáculo más importante para que el gobierno de Miguel de la Madrid pudiera poner en práctica una política financiera autónoma que, en principio, hubiera podido apoyarse en el *status* de los bancos como sociedades nacionales de crédito.

Las nociones de poder nacional y de soberanía empezaron a transformarse cuando se abandonó la idea de que las fuentes del cambio social eran internas; esto es, cuando dejó de creerse que el cambio ocurre exclusivamente a través de mecanismos propios a la estructura misma de una sociedad dada, que también la rigen. Aunque los procesos de transformación de este tipo normalmente son de largo aliento y es muy difícil fijar un momento específico en el que se desencadenan, puede afirmarse que los arreglos internacionales de la segunda postguerra estaban, en buena medida, inspirados en una visión del cambio social en la que el factor internacional era reconocido como parte integrante, aunque no como disparador esencial de los cambios. Esto explica la creación de organismos internacionales destinados a auxiliar a las economías

nacionales, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional o el Banco Mundial, así como la fuerza que adquirió la idea de la cooperación internacional como mecanismo para contribuir a la paz mundial. Lo que hay que señalar de este proceso de construcción de instituciones internacionales es que en sí mismo estaba planteando una noción de soberanía distinta de la clásica, pues ya no era ni estática ni absoluta. Esto es, al ingresar a este tipo de organismo internacional, los diferentes países aceptaban la posibilidad, por ejemplo, de que una crisis inflacionaria abriera la puerta a una intervención directa del FMI en el saneamiento de sus finanzas. En este caso se presenta, como ocurrió en Hungría en 1948, o en Inglaterra en 1973, una pérdida temporal de soberanía en materia financiera, pérdida que no afectaba otras áreas, por ejemplo, la militar, y que no tenía que ser permanente.

México, al igual que muchos otros países subdesarrollados, ingresó a estos organismos, pero mantuvo una estructura proteccionista que contrastaba en forma señalada con el compromiso con la liberalización comercial que se había impuesto a nivel internacional. La soberanía se ejercía todavía con la idea

de que un modelo de crecimiento hacia adentro era la única vía posible del cambio, aunque la economía mexicana se había visto extraordinariamente favorecida por el crecimiento de las exportaciones que había propiciado la guerra; en forma paralela, el poder nacional se entendía como capacidad para desarrollar internamente los recursos propios. Sin embargo, aun entonces la importancia de la variable internacional ya era reconocida, al menos así puede interpretarse la política del gobierno de Miguel Alemán, destinada a ganar respetabilidad democrática en el ámbito internacional para un Estado cuyos orígenes revolucionarios podían ser fuente de desconfianza para inversionistas privados y organismos internacionales, en vista de la desconfianza que tradicionalmente inspira cualquier Estado revolucionario. De ahí que el gobierno alemanista se haya empeñado en mostrar al mundo, no el rostro del México comprometido con las causas populares y la igualdad, sino una imagen de eficacia administrativa, estabilidad y renovación política vía las elecciones.

Así pues, el deseo de desarrollar una "economía nacional" con base casi exclusivamente en recursos propios: ahorro o inversiones, tenía una contraparte

política que permite establecer una analogía: en paralelo a la autarquía económica, los mexicanos quisieron defender una especie de "autarquía política". Esto es, de la misma manera que se pensaba que el desarrollo de la economía habría de ser posible con recursos generados internamente; también se creía que el desarrollo político y la construcción de la democracia podrían llevarse a cabo con la movilización de recursos exclusivamente propios: la ideología de la Revolución Mexicana, partidos nacionales que no tuvieran ninguna vinculación con el exterior, la realización de los objetivos de la Constitución, entre otros.

Al igual que la idea de superioridad de un desarrollo hacia adentro, la idea de la autosuficiencia política se vino abajo a principios de los años ochenta. Para comprender este fenómeno podríamos abundar, como ya se ha hecho de muchas maneras y en muchas otras reflexiones, en la discusión de los problemas internos; sin embargo, aquí proponemos discutir el impacto que tuvieron sobre el caso mexicano y el viejo modelo de un "desarrollo político y económico hacia adentro"; corrientes internacionales que estaban afectando, y afectan todavía por igual a muchos otros países; cambios que

son la fuente de la discrepancia entre los términos de referencia establecidos de soberanía, poder nacional y Estado-Nación y los procesos efectivos de la realidad internacional.

Primero, la internacionalización de los procesos económicos y de algunos sectores claves, como son la producción, la distribución y el intercambio, sectores claves que escapan en forma creciente al control de las autoridades políticas nacionales; segundo, la consolidación de polos de poder económico y militar, como pueden ser la Comunidad Europea y la OTAN; tercero, las organizaciones internacionales; cuarto, el derecho internacional, cuyo desarrollo, en los últimos años, tal y como ha sido propiciado, por ejemplo, por el desarrollo de los mismos organismos internacionales, o por entidades como la Comunidad Europea —que ha sido cuna del Derecho Comunitario— que han puesto en tela de juicio y han generado muchas tensiones entre las

soberanías nacionales y el Derecho Internacional; los procesos de globalización de la información y el desarrollo de organizaciones no gubernamentales han debilitado las fronteras, antes muy precisas entre política interna y política exterior, y es indudable que en los procesos de democratización que se desataron en el mundo, en Portugal, Grecia y España, desde mediados de los años setenta y culminaron con el derrumbamiento del bloque socialista en 1989, la variable internacional, la presencia de factores distintos de los nacionales en estos procesos de cambio, fue decisiva, aunque en cada caso tuvo una importancia variable.

En la medida en que todo lo anterior indica que el poder nacional cuenta con un importante componente internacional, ello obliga a una revisión de la noción de soberanía; pero sobre todo a reevaluar su importancia dentro de la concepción del poder nacional, porque todo apunta en la dirección de

una profundización de los cambios internacionales que antes mencionamos. En estas circunstancias, lo que parece decisivo es mantener la autonomía de decisión, y ésta en ocasiones requiere una cesión voluntaria de soberanía en ciertas áreas y, quizá en forma temporal, pero esa cesión no significa en sí misma y por principio la pérdida de la autonomía, sino que en la medida en que la soberanía es entendida como una instrumento de poder nacional puede y debe servir para consolidar y acrecentar la autonomía. Así pues, puede afirmarse que en el mundo actual la noción clásica de soberanía, como aquella en la que se funda la Doctrina Carranza, la soberanía como un fin en sí mismo: indivisible, ilimitado, excluyente y perpetuo, es una noción difunta. La realidad internacional actual ha demostrado que la soberanía puede ser un instrumento flexible, parcializable, limitado y con temporalidades. Sólo así podrá servir para entender y ordenar las nuevas realidades internacionales.

* Ponencia presentada en el **Segundo Encuentro Nacional de Mujeres Legisladoras**, promovido por la LV Legislatura de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, a través del Instituto de Investigaciones Legislativas, los días 1, 2 y 3 de marzo de 1994 en la Ciudad de Puebla de los Angeles.

BIBLIOGRAFÍA

- David Held, *Political Theory and the Modern State. Essays on State, Power and Democracy*, Stanford, California, Stanford University Press, 1989.
- Hernández Vela S., Edmundo, "La Doctrina Carranza en umbral de una nueva sociedad internacional", *Revista Mexicana de Política Exterior*, No.39, verano de 1993, p.41-47.