

EL DERECHO ECONÓMICO COLOMBIANO EN EL CONTEXTO DE LA AGENDA INTERNACIONAL*

OSWALDO GIRALDO LÓPEZ**
ALEJANDRO GIRALDO LÓPEZ***

RESUMEN

El presente artículo compara la agenda internacional que surge después de que cae el sistema comunista en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, con los planes y programas de desarrollo económico y social que fueron adoptados en Colombia, desde 1990 y hasta el año 2010. Su propósito es demostrar que Colombia ha adherido irrestrictamente a las directrices de la agenda económica y política internacional y que, como consecuencia de ello, su derecho económico simplemente recoge tales postulados, ya sea en el orden externo, como en el orden interno.

Palabras clave: Agenda internacional, programas de desarrollo económico y social, apertura económica, inversión extranjera, propiedad intelectual, relaciones laborales, migraciones, medio ambiente, democracia, derechos humanos, narcotráfico, terrorismo, consenso de Washington.

Fecha de recepción: 16 de mayo de 2011
Fecha de aceptación: 19 de junio de 2011

* Artículo producto del proyecto de investigación “El Derecho Económico en Colombia y sus relaciones con las directrices y recomendaciones de las instituciones públicas de Derecho Económico transnacional” ID Proyecto: 00005131 de la Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana.

** Abogado de la Universidad de los Andes, con Maestría en Relaciones Internacionales y Derecho Económico de la Pontificia Universidad Javeriana. Profesor de la Maestría de Derecho Económico de la Pontificia Universidad Javeriana y de la Especialización en Derecho Económico de la Universidad del Rosario

*** Abogado de la Universidad del Rosario, con Maestría en Sociología Jurídica del Instituto Internacional de Sociología Jurídica, Oñati, Español. Superintendente delegado para el Control y Verificación de Reglamentos Técnicos y Metrología Legal de la SIC.

ABSTRACT

This article compares the international agenda that comes after the fall of the Soviet Union, with the economic and social development plans and programs that were adopted in Colombia since 1990 and until 2010. Its purpose is to demonstrate that Colombia has adhered fully to the guidelines of the economic agenda and international politics and that, as a consequence, its economic law simply collects such postulates, either in the external order, as in the internal order.

Key words: international agenda, programs of economic and social development, economic openness, foreign investment, intellectual property, labor relations, migration, environment, democracy, human rights, trafficking, terrorism, Washington Consensus.

Sumario: 1. Introducción: La reconfiguración del orden mundial con la caída del sistema comunista en la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. 2. Los temas de la agenda internacional. 3. Las medidas que ha adoptado el Estado colombiano desde 1990 y hasta nuestros días. Conclusiones. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN: LA RECONFIGURACIÓN DEL ORDEN MUNDIAL CON LA CAÍDA DEL SISTEMA COMUNISTA EN LA UNIÓN DE REPÚBLICAS SOCIALISTAS SOVIÉTICAS

Con la caída del muro de Berlín en el siglo pasado muchas fueron las voces que se pronunciaron sobre las perspectivas que ofrecía el nuevo orden internacional, en especial por cuanto desaparecía un mundo dominado por dos imperios, dando lugar al predominio al parecer indiscutible de un solo imperio, los Estados Unidos de Norteamérica, con sus aliados de Europa occidental. A partir de allí, teóricos tan importantes como Francis Fukuyama proclaman *el fin de la historia y el último hombre*, para manifestarnos que ese suceso tenía como implicación la consolidación definitiva de un modelo capitalista, democrático y liberal, en todo el mundo, de tal manera que en lo sucesivo la historia no sería como la conocíamos, pues los conflictos de carácter ideológico irían dando paso a un pensamiento global fundamentado en los principios del libre mercado y las libertades fundamentales del hombre dentro del contexto occidental¹.

A esas voces aparecieron rápidamente sus contradictores, para quienes sucesos como los conflictos en la antigua Yugoslavia, Chechenia, Afganistán e Irak; los desarrollos nucleares en Irán y Corea del Norte, así como los sucesos ocurridos en Europa y Estados Unidos de Norteamérica, en este último país en especial el 11 de septiembre del año 2001, fueron indicativos de una nueva reconfiguración mundial distante de la era global. Entre ellos, destaca Samuel Huntington, con su libro *Choque de civilizaciones*, quien afirma que el mundo se viene reconfigurando a partir de sus distintas culturas, bajo la hegemonía de países centrales que tienen un área de influencia indiscutible en la cual no permiten la intromisión de otros países. Bajo este contexto, destaca Huntington la cultura occidental con su centro en los Estados Unidos de Norteamérica; la cultura China, con influencia en todo el lejano oriente y centro en el mismo país; la cultura japonesa, la hindú, la judía, la ortodoxa, esta última con su

1 Francis Fukuyama nació el 27 de octubre de 1952 en Chicago. Es un influyente politólogo estadounidense de origen japonés. En la actualidad es miembro del Consejo Presidencial sobre la Bioética y catedrático Bernard L. Shwartz de Economía Política Internacional en la School of Advanced International Studies, Universidad de Johns Hopkins en Washington, D.C. Escribió su libro *El fin de la historia y el último hombre* en 1989, cuando ejercía como director delegado del Cuerpo de Planeamiento de Política del Departamento de Estado de los Estados Unidos. En él plantea la derrota del socialismo frente a las teorías del capitalismo, liberalismo y democracia. Llega al extremo de considerar que ya no existen alternativas viables diferentes al capitalismo como sistema económico y que el mundo se moverá entre los países que han alcanzado la perfección en el capitalismo, el liberalismo y la democracia y los que intentan alcanzarlo (los países del tercer mundo), acabando con cualquier posibilidad de confrontación por ideología, modelo económico o sistema de gobierno.

centro en Rusia, y, finalmente, las culturas musulmana, africana y latinoamericana, estas últimas con el inconveniente de carecer de país central².

Frente a esas dos posiciones surgen quienes tratan de conciliarlas, reconociendo las diferencias culturales, pero a la vez identificando transformaciones de carácter global, como lo son en los servicios de telecomunicaciones, financieros, transporte, comercio, e incluso transformaciones globales en áreas como el armamentismo, la delincuencia organizada y otros.

No obstante las distintas corrientes de pensamiento sobre el futuro del mundo que surgieron como consecuencia de la caída del sistema comunista en la URSS, no cabe duda que en esa época el mundo capitalista desarrollado occidental tuvo el interés puesto en lo ocurrido con el sistema comunista de la Unión Soviética y canalizó su atención a procurar la transición de los países de Europa del este a la economía de mercado, para consolidar su hegemonía en todo el mundo e imponer sus ideas, tanto económicas como políticas y culturales, en todas las regiones.

Precisamente a partir de la intención de imponer tales ideas se reconfiguró el orden internacional que surge como consecuencia de la caída de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas; de un mundo bipolar, en donde la agenda la dominaba la confrontación este - oeste, el armamentismo, la *guerra fría* y la imposición de sistemas, comunista o capitalista, el predominio del mundo occidental da cabida a temas de orden económico, político y cultural en la agenda internacional que son correspondientes con el pensamiento de occidente.

Bajo la perspectiva indicada, el presente artículo compara los temas de la agenda internacional que surgen con la caída del sistema comunista de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, con los planes de desarrollo económico y social que fueron adoptados por los gobiernos de Colombia desde el año 1990 y hasta el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, con el propósito de establecer que nuestros gobiernos han adherido sin restricción alguna a los postulados que informan la agenda y han adoptado a partir de allí una legislación en derecho económico que es solo el reflejo de las distintas recomendaciones dadas por los países occidentales desarrollados y los organismos internacionales que ellos lideran.

2 Samuel Phillips Huntington nació el 18 de abril de 1927 en Nueva York y falleció el 24 de diciembre de 2008 en Boston. Se graduó como politólogo y profesor de Ciencias Políticas en el Eaton College y Director del Instituto John M. Olin de Estudios Estratégicos de la Universidad de Harvard. Elaboró importantes estudios de la relación entre el gobierno civil y militar, especialmente del fenómeno latinoamericano de los golpes de Estado en los años 70. Fue miembro del Consejo de Seguridad Nacional de la Casa Blanca, la *Presidential Task Force on International Development*, la *Commission on the United States-Latin American Relationships* y la *Commission on Integrated Long Term Strategy*. Su obra "*El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*" (1996) se caracterizó por predecir que los principales actores políticos del siglo XXI serán las civilizaciones en lugar de los Estados-nación.

Para estos fines, en la primera parte desarrollaremos los temas de la agenda internacional que surge a partir de la década de 1985 - 1995, destacando sus alcances y características más relevantes, para describir posteriormente las medidas que en el orden económico fueron adoptadas por los distintos gobiernos, desde 1990 hasta 2010, y que se reflejan en sus planes de desarrollo económico.

2. LOS TEMAS DE LA AGENDA INTERNACIONAL

Una vez concluida la confrontación este - oeste en el contexto internacional, en la agenda ocupa un lugar preponderante el tema comercial, en especial porque coincide con la introducción del modelo neoliberal, que estimula la apertura económica, y con un amplio desarrollo en la tecnología de servicios, en particular en los servicios financieros y las telecomunicaciones, que con la introducción de medios electrónicos revolucionan por completo los esquemas empleados para la atención del comercio internacional.

Conjuntamente con el comercio de mercancías y servicios, el mundo occidental se ha preocupado por la protección a las inversiones de sus nacionales en el exterior, lo que se traduce en el tercer mundo en inversión extranjera, directa e indirecta, así como en el libre flujo de recursos y la protección a la propiedad intelectual, a cuyo propósito el sistema destina la cooperación que proviene de los países otorgantes y de los organismos internacionales, en especial del PNUD y del Banco Mundial, que financian proyectos de asistencia técnica, de preinversión y de inversión.

Por contraposición a la libre circulación de mercancías, servicios y capitales la circulación del otro factor de producción, la mano de obra, no es estimulada por los países desarrollados del mundo occidental sino que, por el contrario, es considerada un problema, que califican como *migraciones*, incorporándolo en tal carácter a la agenda internacional. Como contrapartida, los países dominantes exigen al tercer mundo la protección de sus trabajadores, en especial los sindicalizados, pues ven en la reivindicación de los derechos laborales una manera de compensar el menor costo de los productos provenientes de estos países como consecuencia de los bajos salarios, en lo que han dado en llamar como *dumping social*.

A los aspectos comerciales dichos se suma, a partir de la década de los noventa, una particular preocupación por los problemas que presenta el medio ambiente, en especial por el deterioro de la capa de ozono, la destrucción de grandes extensiones de selvas y de los recursos que ellas contienen, el agotamiento del recurso hídrico y el calentamiento global, preocupaciones que dan lugar al surgimiento en el seno de las Naciones Unidas a una tendencia de establecer parámetros de desarrollo que vayan de la mano con el medio ambiente, dentro de una concepción que se denomina “*desarrollo sostenible*”, de conformidad con el cual el progreso del presente debe realizarse de tal manera que no comprometa las generaciones futuras. Bajo tales parámetros, se espera entonces que el uso de los recursos disponibles para el desa-

rollo sea, en lo posible, de tal naturaleza que permita a las generaciones futuras su aprovechamiento, adoptando para ello las medidas necesarias en orden a reducir el riesgo que las actividades económicas conllevan para el medio ambiente.

A los temas de la agenda económica se suman cuatro temas cruciales para el mundo occidental que, si bien son de orden político, tienen amplia incidencia en las decisiones de los países del tercer mundo de carácter económico, como lo son la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico y el terrorismo, que han constituido las luchas que sustituyen el fantasma de la confrontación con el sistema comunista soviético desaparecido, y que se han consolidado en la agenda, conjuntamente con los problemas del medio ambiente, con la declaración del milenio, aprobada el 8 de septiembre de 2000, en la octava sesión plenaria de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Bajo los parámetros señalados, se observa que la agenda internacional que interesa al predominante mundo cristiano - occidental y que aún domina el escenario mundial se compone de la libre circulación de mercancías, la libre circulación de servicios, el libre flujo de capitales, la protección a la inversión extranjera, la protección a la propiedad industrial, las migraciones, la protección a las condiciones laborales, el medio ambiente, la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico y el terrorismo, todas ellas sustitutivas de la agenda dominada por la confrontación este - oeste que se extendió desde el surgimiento de la Segunda Guerra Mundial y hasta principios de la década de los noventa. En el específico caso del tercer mundo en general y latinoamericano en particular, constituyó adicionalmente tema obligado de la agenda el problema de la deuda externa y las medidas que debían ser adoptadas para solucionarlo. Los alcances y exigencias de todos ellos se detallan a continuación.

2.1 LA LIBRE CIRCULACIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

El esquema neoliberal que surge a finales de la década de los ochenta promueve la reducción del tamaño de los Estados y la consolidación de empresas competitivas en el contexto internacional, empleando en el primer caso las privatizaciones, y en el segundo la apertura económica, mediante la eliminación de los gravámenes y restricciones al comercio de bienes y servicios en el contexto internacional.

Para impulsar el posicionamiento del esquema, en particular en lo que se relaciona con la apertura, fue fundamental la transformación del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio en la Organización Mundial del Comercio, acaecida en la ronda de Uruguay y consolidada en el año de 1995, con la entrada en vigencia del nuevo tratado, denominado Acuerdo de Marrakech. Su principal gestor fue la delegación de los Estados Unidos de Norteamérica, interesada en particular en incorporar al sistema la eliminación de gravámenes y restricciones a los servicios y proteger la propiedad intelectual.

Para lograr sus propósitos, la delegación norteamericana acude a dos temas en materia de productos que resultan conflictivos, la agricultura y los textiles, con el ánimo de obtener adhesiones en particular de los países del tercer mundo, que durante muchas décadas vieron frustrados sus intentos por lograr reducciones significativas a las restricciones que los países desarrollados establecen en el comercio de los productos originarios de sus regiones, que quedan incluidos dentro de los rubros indicados.

Así, si bien a la incorporación de servicios en el marco del comercio y la protección a la propiedad intelectual en el contexto internacional se oponían en un principio los países del tercer mundo, liderados por Brasil y la India, la discusión sobre la reducción de aranceles y gravámenes a los productos agrícolas y un nuevo acuerdo en textiles confronta la posición de los Estados Unidos de Norteamérica con la posición de la Unión Europea e incentiva a los países del tercer mundo a inclinarse a favor del primero.

Bajo tales parámetros surge entonces la Organización Mundial del Comercio extendiendo sus alcances, para convertirse en la organización de carácter internacional más importante desde la perspectiva comercial, con una clara tendencia a lograr la liberación completa de productos (en especial industriales) y servicios en el comercio internacional, y contribuir en la protección de la propiedad intelectual al lado de la Organización Mundial de Propiedad Intelectual - OMPI, con quien debe coordinar políticas en esta materia.

La consolidación de la Organización Mundial del Comercio dentro del contexto de la apertura económica y los significativos avances de Europa Occidental para establecer su unión económica en los años noventa dejan en el contexto internacional una sensación sobre la necesidad de buscar alianzas comerciales con distintos países, mediante acuerdos de integración económica, con el propósito de insertarse paulatinamente en la nueva realidad mundial. Ello, más cuando tales acuerdos constituyen excepciones viables a los principios de la nación más favorecida y de trato nacional insertos en la Organización, de tal manera que permiten la conformación de tales bloques sin desconocer los preceptos que regulan el comercio internacional.

Desde esta óptica surge una gama de acuerdos comerciales entre los distintos países, que fueron diseñados como modelo para la transición hacia la apertura económica por bloques; dentro de ese esquema, que se conoce como el *regionalismo abierto*, en el contexto latinoamericano se transforma el Grupo Andino en la Comunidad Andina de Naciones y nace el Mercosur, este último como una Unión Aduanera entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, para la negociación de productos, que pretende una liberación rápida del comercio intrarregional, el establecimiento de un arancel externo común y una armonización de algunas políticas económicas y sociales.

Esa unión aduanera que se conforma en el sur del continente nace como respuesta a la propuesta de los Estados Unidos de conformar un área de libre comercio para las Américas - ALCA, que surge en momentos en que había consolidado en el norte del continente su tratado de libre comercio con Canadá y con México.

Una nota curiosamente importante identifica los tratados de libre comercio que Estados Unidos ofrece a la región y que se ha hecho extensiva a los que se han suscrito, incluso con países diferentes a la primera potencia mundial; mientras que en la segunda mitad del siglo XX y hasta los años noventa tales tratados preveían la liberación del comercio de productos, exclusivamente, para abordar en etapas posteriores otros temas del comercio entre los países en la medida en que se profundizaba en sus relaciones (como lo hizo la Unión Europea), los actuales tratados de libre comercio incluyen todos los temas de la agenda internacional, acuñando la denominación de *tratados de nueva generación*³, para diferenciarlos de los anteriores, y por lo tanto incluyen disposiciones que no solo pretenden la reducción de gravámenes y restricciones al comercio de bienes, sino que además se hacen extensivos a los servicios, e incorporan normas sobre protección a las inversiones, el flujo de capitales, la propiedad intelectual, las relaciones laborales y el medio ambiente, y se proponen y suscriben con países que, en el parecer de los firmantes, se encuentran comprometidos con la democracia, la protección a los derechos humanos y con la guerra al narcotráfico y al terrorismo.

2.2 LA PROTECCIÓN A LA INVERSIÓN EXTRANJERA, EL LIBRE FLUJO DE CAPITALES Y LA PROPIEDAD INTELECTUAL

Tratándose de la inversión extranjera directa, es decir, aquella que se destina al sector productivo, dos han sido las preocupaciones permanentes de los países que impulsan el establecimiento de empresas en terceros países, en especial cuando son en vías de desarrollo, motivados precisamente por los planteamientos de los empresarios transnacionales y multinacionales; en primer lugar, la eliminación de restricciones a la inversión y la agilización de los trámites respectivos, y en segundo lugar, la protección a la inversión ya realizada, buscando para ella un trato nacional y evitando en lo posible que se produzcan expropiaciones, en especial sin previa indemnización que reconozca los perjuicios que ocasionen.

Para lograr los propósitos que plantea la agenda internacional en estos campos, los países que la promueven se valen de los recursos de cooperación que destinan, ya sea directamente, o por intermedio de los organismos internacionales en los cuales

3 Para mayor información sobre los tratados de nueva generación o multipolares, recomendamos el artículo "Los Tratados Multipolares. Una nueva generación de tratados internacionales", de Rojas Amandi, Víctor Manuel. Publicado en la revista *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, vol. V, 2005, pp. 425 a 444.

tienen influencia decisiva, como lo son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional, en especial para impulsar los cambios en la legislación interna que se requieran; bajo los parámetros de la *Declaración de París* que fue adoptada en el año 2005⁴, si bien en apariencia el desarrollo de cada país se fundamenta en la autonomía que se otorga a sus gobernantes para definir sus patrones, la cooperación que se destina al mismo tiene que ser previamente concertada con los cooperantes y controlada por ellos bajo la forma de indicadores.

En el mismo sentido, los tratados de libre comercio que promueven y suscriben los países desarrollados, incluyen un capítulo particular en la materia, a la vez que se acuerdan y suscriben tratados bilaterales o multilaterales sobre protección a las inversiones, incluyendo en todos ellos normas que sustraen los conflictos relacionados con la inversión respectiva de los tribunales nacionales para radicarlos en arbitramentos de carácter internacional.

Por su parte, en lo que se relaciona con la inversión extranjera indirecta, conocida también como capitales de especulación o capitales “*golondrina*”, así como con el flujo de capitales financieros, los propósitos se enfocan igualmente dentro del contexto internacional a la eliminación de las restricciones para su ingreso y salida de los países respectivos y a su protección al interior de cada uno de los receptores, permitiendo el uso de las tecnologías combinadas de comunicaciones y computación, que facilitan las transacciones financieras y de bolsa en tiempos reales, superando cualquier distancia; ello permite que empresas extranjeras adquieran y enajenen en el mercado de valores los títulos que se negocian en él superando las restricciones al mercado de divisas y que la banca extranjera haga uso de sus operaciones de depósito y crédito con cualquier usuario a nivel mundial.

Finalmente, en lo que se relaciona con la propiedad intelectual, la agenda promueve la protección de la propiedad industrial y de los derechos de autor en un contexto internacional, de tal manera que todos los países reconozcan los derechos de orden moral y económico que derivan de un invento, una marca, un diseño, un modelo o una obra, incluyendo dentro de esta última cualquier programa de ordenador, independientemente del origen o país de residencia de su creador. Para impulsar

4 La “*Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo*” fue adoptada en el llamado Foro de Alto Nivel sobre Eficacia de la Ayuda al Desarrollo, convocado por la OCDE en París entre los días 28 de febrero y 2 de marzo de 2005, con el fin de reformar las maneras de gestión de la cooperación al desarrollo, tanto por parte de los países donantes, como de los receptores de ayuda. A ese foro concurrieron, además de representantes de 93 Estados donantes y receptores, delegados de 24 organismos internacionales y de organizaciones de la sociedad civil. En la actualidad más de cien países se han adherido a la Declaración de París, que consta de 56 compromisos y traza una docena de indicadores o medidas para el avance en su implantación. Como principales objetivos de la Declaración, se pretende aumentar la eficacia de la ayuda al desarrollo, adaptar y aplicar las medidas de ayuda a cada una de las distintas situaciones y necesidades de los países receptores, la adopción de indicadores de gestión y efectividad sujetos a compromisos de cronograma y metas preestablecidas, con supervisión y evaluación en la implementación de dicha ayuda.

su reconocimiento, dentro del marco de la Organización Mundial del Comercio se impulsan los Acuerdos sobre Derechos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), a la vez que se ha conformado al interior de la ONU un organismo especializado en la materia, la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI), de tal manera que los países adherentes a tales organizaciones deben cumplir con las reglas que en ellas se establecen para la protección respectiva. De igual manera, los distintos tratados de orden comercial que se vienen suscribiendo dentro del marco del *regionalismo abierto*, incluyendo los tratados de libre comercio, incorporan disposiciones e incluso capítulos completos destinados a regular la protección a la propiedad intelectual entre sus signatarios.

2.3 LA REGULACIÓN DE LAS MIGRACIONES Y LA PROTECCIÓN A LAS RELACIONES LABORALES

Dos políticas contrapuestas de la agenda internacional se observan en la regulación de las migraciones y la protección a las relaciones laborales, pues no obstante que ellas corresponden a la fuerza de trabajo, en el primer caso se trata como un asunto de orden interno y en consecuencia cada país se reserva el derecho a imponer restricciones al asentamiento de extranjeros en su territorio, mientras que en el segundo caso, que tiene una clara connotación nacional, se ha venido tratando como un asunto de carácter internacional, pues el factor laboral tiene un componente importante en el precio final de cada producto.

Expresándolo en otros términos, si bien al interior de la Organización Mundial del Comercio se promueve el desplazamiento de personas alrededor del mundo para prestar servicios de toda índole, y en especial servicios profesionales, se ha considerado un asunto de orden interno el *asentamiento*, entendiéndose por tal el establecimiento o residencia de personas en cualquier país del mundo, de tal manera que se deja la posibilidad a cada país de restringir el ingreso y la permanencia de extranjeros en su territorio, más cuando provienen de los países del tercer mundo.

La política así concebida contradice abiertamente los postulados de una apertura económica, pues así como circulan los bienes, los servicios y la tecnología de un país a otro, debe circular la mano de obra, que conjuntamente con la tierra complementa los factores de producción. No obstante, es evidente que ello no es así por cuanto no corresponde con los intereses de los países que han dominado en los últimos tiempos el entorno mundial, en la medida en que esa mano de obra bien puede competir con sus nacionales, con las implicaciones que tiene para el empleo y el bienestar.

Cada país desarrollado se reserva entonces el derecho de restringir y limitar el ingreso a su territorio de extranjeros, y más de permitirles que trabajen en el mismo,

ofreciendo en algunos casos cuotas para cubrir faltantes de mano de obra en trabajos específicos, generalmente no calificados y no bien remunerados, o permitiendo en otros casos que sectores de la población que han ingresado de manera ilegal se empleen, en especial en los oficios que son descartados por sus residentes, pero siempre bajo la permanente amenaza de la deportación.

Por el contrario, interesa a la agenda internacional el tratamiento que cada país da a sus propios trabajadores, exigiéndoles remuneraciones dignas y protección a sus distintos estamentos, en especial a la organización sindical, que está establecida precisamente para reivindicar los derechos del trabajador. Si bien no es del caso calificar los propósitos del interés, debe advertirse que hace parte de la agenda internacional por una razón económica, pues el costo de la mano de obra tiene influencia decisiva en el precio final de cada producto, de tal manera que los países desarrollados, que han incluido el tema, alegan al respecto que un personal mal asalariado implica bajo costo y en consecuencia distorsiona la competencia, en lo que referenciamos anteriormente como el llamado *dumping social*.

2.3.1 LA PROTECCIÓN A LA DEMOCRACIA, EL MEDIO AMBIENTE Y LOS DERECHOS HUMANOS

Bajo estos tres conceptos, aparentemente de carácter político, la Organización de las Naciones Unidas consolida en la década de los noventa la idea central de lo que luego denomina “*desarrollo sostenible*”, de conformidad con el cual se afirma que el desarrollo económico debe producirse de tal manera que no se comprometan los recursos para las generaciones futuras, o, lo que es lo mismo, que el bienestar presente no puede comprometer el bienestar de las generaciones que siguen.

Con esta idea en mente, temas que hacían parte de la agenda política se han venido fusionando con la agenda económica, de tal manera que se han convertido en estipulaciones expresas dentro de los tratados de carácter comercial que se suscriben entre los países, además de condicionamientos para acceder a los recursos de cooperación que se ofrecen en el contexto internacional. Bajo tales parámetros, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprueba en el mes de septiembre del año 2000 la declaración del milenio, con enorme influencia occidental, estableciendo como valores fundamentales de las relaciones internacionales en el siglo XXI la libertad, la igualdad, la solidaridad, la tolerancia, el respeto de la naturaleza y la responsabilidad común, y advirtiendo al respecto que la mejor forma de garantizar el derecho de hombres y mujeres a vivir su vida y a criar sus hijos con dignidad y libres del hambre y del temor a la violencia, la opresión o la injusticia, es contar con gobiernos democráticos y participativos de elección popular.

Atendiendo esos valores fundamentales, la declaración del milenio destina un capítulo especial al medio ambiente y al desarrollo sostenible, con el propósito de crear conciencia sobre los problemas que más aquejan al planeta, producto de la acción del hombre, como lo son el calentamiento global, agotamiento de recursos hídricos, destrucción de la capa de ozono y protección a la biodiversidad. Así mismo destina otro capítulo a la democracia, los derechos humanos y el buen gobierno, en el cual reafirma la vigencia de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la necesidad de promover y proteger los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales, así como la necesidad de abolir cualquier forma de discriminación, en especial contra la mujer, entre otros propósitos.

Bajo tales parámetros la declaración de París de marzo de 2005, ya citada con anterioridad, define los criterios para la ayuda de cooperación que ofrecen países “*donantes*” e instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo a países subdesarrollados y en vías de desarrollo bajo los lineamientos de la *declaración del milenio*, de tal manera que, si bien no lo establece expresamente, deja entrever que la ayuda queda condicionada al cumplimiento de los valores fundamentales que esta última declaración establece. Ello, no obstante que, en apariencia, deja en manos de los países socios o receptores de la ayuda el diseño de los proyectos respectivos.

2.3.2 LAS MEDIDAS CONTRA EL NARCOTRÁFICO Y EL TERRORISMO

Terminada la confrontación entre los sistemas capitalista y comunista, los países de occidente, y en especial la primera potencia mundial, concentran su atención en un problema interno que ha venido consolidándose desde la década de los setenta, determinado como consecuencia del enorme consumo de drogas alucinógenas entre su población, especialmente joven, que además drena sus recursos para cubrir los costos de producción y tráfico que deriva de ello. Así mismo, el surgimiento de grupos que no se identifican con los Estados pero que tienen un poder económico y político suficiente para generar zozobra entre los pueblos y sus gobernantes, incluso hasta desestabilizar sistemas, ha dado lugar al surgimiento del fenómeno que se ha denominado como *terrorismo*, que alcanza connotaciones mundiales. A estos problemas se ha sumado últimamente la confluencia que viene presentándose entre uno y otro, pues occidente afirma que los grupos *terroristas* encuentran en el narcotráfico una forma eficiente de financiación de sus operaciones, dadas las enormes ganancias que se derivan del negocio.

Atendiendo precisamente esos problemas los Estados Unidos de Norteamérica promueve en el contexto internacional la guerra contra el narcotráfico y el terrorismo, en múltiples pronunciamientos que han hecho eco al interior de las Naciones Unidas y que se han consolidado dentro de los principios básicos de la convivencia, tal y

como lo ha reconocido la declaración del milenio de septiembre de 2000. De igual manera, bajo idénticos propósitos la primera potencia mundial se ha apoyado en el organismo internacional para adelantar acciones armadas en el medio oriente, en especial contra Afganistán e Irak, incluso con apoyo de países europeos como España e Inglaterra, a la vez que adelanta acciones de orden diplomático para tratar de controlar la fabricación de armas nucleares en Irán y en Corea del Norte. En el mismo sentido ha diseñado políticas específicas para algunos países que son gobernados por *aliados*, como lo son las políticas que utilizó en los países andinos, bajo prerrogativas de carácter económico que otorga a los Estados que abiertamente se comprometen en la lucha contra el narcotráfico.

No obstante la tendencia que surge hacia la globalización de los problemas que plantean las drogas y la lucha contra el *terrorismo*, así como las críticas que se han formulado a las estrategias que se adoptan para contrarrestarlos, resulta interesante en la coyuntura actual la contraposición que se presenta entre esta lucha y el respeto por las soberanías nacionales y la independencia de los pueblos, pues no ha resultado fácil para el mundo occidental conciliar ambos intereses en el contexto internacional. Es decir, aún no se ha consolidado una teoría clara sobre el alcance que puede tener una lucha de tal naturaleza, pues si bien los países interesados en ella afirman que el terrorismo y el narcotráfico pueden ser perseguidos y atacados en cualquier parte del mundo, el respeto por la soberanía de los pueblos es igualmente un principio reiterado en todos los pronunciamientos de carácter internacional, incluso en la declaración del milenio, que debe orientar la acción de los Estados en este contexto.

2.3.3 LA DEUDA EXTERNA EN AMÉRICA LATINA

No hay duda alguna que fue muy desafortunada la coyuntura en la cual se encontraba América Latina en el momento en que cae el sistema comunista en la Unión Soviética, pues limitó enormemente sus posibilidades de maniobra para insertarse adecuadamente en el orden internacional que se conformaba a partir de ese momento. Agobiada por una enorme deuda externa que la había convertido en exportadora neta de capitales, América Latina se vio en la necesidad de concertar con organismos internacionales dominados por los países desarrollados las eventuales soluciones a su crisis, más cuando la deuda había sido contraída con la banca que protege los gobiernos de estos países, y cuando los gobiernos latinoamericanos demostraron una absoluta incapacidad para unir esfuerzos en la superación de la crisis.

Dentro de los lineamientos establecidos para atender la crisis de la deuda externa destaca el documento denominado “*Consenso de Washington*”, que contiene un conjunto de reformas de política económica propuesto por los Estados Unidos de Norteamérica a varios ministros de economía de América Latina, con el respaldo de la

Reserva Federal, El Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. En síntesis, las políticas impuestas dentro del *consenso* impulsaban a los países destinatarios a adoptar el enfoque neoliberal promovido desde la administración de Ronald Reagan, abandonando los postulados del *Estado del bienestar* vigentes hasta entonces, para procurar una reducción del déficit fiscal; establecer prioridades en el gasto público y eliminar los subsidios; incrementar el ingreso fiscal ampliando la base gravable; liberalizar las tasas de interés; adoptar una tasa de cambio flexible; liberalizar el comercio exterior; liberalizar los flujos de inversión extranjera; privatizar empresas estatales; desregular sectores de la economía para promover la competencia en ellos, y garantizar los derechos de propiedad intelectual. Dentro de tales medidas, la privatización y la desregulación recaen de manera principal en los servicios públicos, incluso en los que se consideran esenciales, en los cuales se promueve la participación de la iniciativa privada, con o sin la intervención de empresas estatales.

Muchas de las medidas así adoptadas, como son las que reducen el déficit fiscal, eliminan subsidios, incrementan el ingreso fiscal, liberan las tasas de interés, liberan la inversión extranjera y privatizan empresas estatales, si bien son propias del esquema neoliberal, contribuyen además a generar excedentes en el presupuesto, que se esperaba fueran destinados al pago de la deuda externa. Así mismo, las primeras de ellas reducen la demanda, en la medida en que restringen la capacidad de compra del consumidor. Esas medidas bien se complementaban con otras destinadas a incrementar la oferta de productos, ya sea con la apertura a los capitales extranjeros y a los mercados de terceros países, y mediante el estímulo a los empresarios, incluso reduciendo sus impuestos y flexibilizando la legislación laboral, con lo cual se esperaba un excedente mayor.

Atendiendo los lineamientos así diseñados, el acceso a los recursos que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial ofrecían para afrontar los problemas de la deuda externa queda condicionado a la firma de un *Programa de Ajuste Estructural*, que implica la concreción en la práctica de las medidas diseñadas en el *consenso*, diferenciando las que reducen la demanda, que se denominan como *estabilizadoras*, de las que actúan sobre la oferta, que se conocen como *estructurales*.

3. LAS MEDIDAS QUE HA ADOPTADO EL ESTADO COLOMBIANO DESDE 1990 Y HASTA NUESTROS DÍAS

3.1 GOBIERNO DE CÉSAR GAVIRIA TRUJILLO (1990 - 1994)

En su Plan de Desarrollo Económico y Social, denominado *La Revolución Pacífica*, el gobierno de entonces establece en siete capítulos los lineamientos de sus políticas,

destinando el primero de ellos a tratar de los límites y posibilidades del desarrollo económico del país, capítulo en el cual hace un recuento de la *nueva teoría del desarrollo* vigente y la necesidad de acogerla; el segundo capítulo lo destina a tratar las reformas estructurales que introducirá a los modelos existentes, en particular en el mercado de bienes, en el mercado laboral y en el mercado de capitales; el tercer capítulo está destinado a las estrategias del Plan, tanto en lo que se relaciona con la infraestructura social, que comprende la apertura educativa, salud y nutrición, vivienda social y agua potable y alcantarillado, como con la infraestructura física, que incluye el plan vial de la apertura, la rehabilitación de la red férrea nacional, la adecuación de tierras, la ciencia y la tecnología y el medio ambiente; el capítulo cuarto destinado a tratar el tema del ajuste institucional y la descentralización, mientras que los capítulos siguientes se concentran en el plan de inversiones públicas, la consistencia macroeconómica y el impacto global del Plan.

En su conjunto, el Plan del gobierno presidido por César Gaviria Trujillo tiene un claro corte neoliberal, que se reconoce explícitamente en sus líneas. En efecto, afirma en relación con los modelos de desarrollo anterior y el que acoge lo siguiente:

“Los eventos ocurridos en el antiguo mundo socialista, y el creciente consenso sobre la nueva orientación del Estado en la economía, han influido no solo sobre las ideas de los políticos sino sobre las doctrinas sobre el crecimiento y desarrollo económico. La experiencia de 30 años de crecimiento acelerado en algunos países, así como el preocupante estancamiento de otros, ha ofrecido observaciones valiosas a la teoría del crecimiento. Las antiguas ideas, que valoraban excesivamente la inversión física, el papel activista del Estado, el supuesto papel reactivador del gasto público, los sectores líderes y el proteccionismo a ultranza, han quedado relegadas conceptualmente, por su ineficacia e inutilidad. Por el contrario, el papel de los mercados, la información, el efecto del capital humano y las externalidades son los temas que dominan hoy las ideas del desarrollo. Más que la cantidad de equipos y plantas, ahora se promueve la eficiencia, la inversión en educación y el adelanto material a partir de la incorporación del conocimiento a la producción. Esas son las acciones que han adelantado en forma prioritaria los países que han crecido en forma acelerada y que están superando la pobreza”.

Bajo estos parámetros, una detallada revisión del Plan permite determinar que, además de la apertura económica, las políticas centran su estrategia en la descentralización territorial de los servicios y en el equilibrio fiscal, este último mediante el incremento de los ingresos, vía el control a la evasión y las privatizaciones, y la reducción del gasto, vía la selección de la inversión productiva y la reducción de la nómina del sector central. A ello agrega una explícita preocupación por los temas que conciernen al medio ambiente, la democracia y los derechos humanos, conceptos que en su conjunto integran la noción del desarrollo sostenible, y otros que interesan a la agenda internacional.

En lo que se relaciona con la apertura económica, el plan de desarrollo parte de elogiar el modelo, afirmando al respecto que, *“a diferencia de las recomendaciones de los profesores y estudiantes de los años cincuenta y sesenta, la literatura económica reciente, más madura analíticamente y más rica empíricamente, señala una convergencia creciente entre los economistas acerca de la bondad de eliminar las restricciones al comercio y al movimiento internacional de factores, como una verdadera fuente de desarrollo económico y social. En la actualidad, la apertura se señala como una de las estrategias básicas de desarrollo, especialmente cuando se considera su impacto sobre el cambio técnico y la inversión”*.

En igual sentido, el gobierno reforma el régimen que aplica a la inversión extranjera, otorgando trato nacional a la misma y reglas de juego más favorables, mediante la eliminación de autorizaciones que no fueren igualmente requeridas para las empresas nacidas en el país. También modifica el gobierno el régimen cambiario, para flexibilizarlo y permitir operaciones en moneda extranjera en instituciones financieras y otras autorizadas, a la vez que se legaliza la tenencia de divisas y activos financieros en el exterior, mientras que en el aspecto comercial se elimina un depósito previo para importaciones y la licencia de cambio, y se modifican los controles previos a la exportación por controles posteriores.

Adicionalmente, el plan Gaviria propone una profunda reforma institucional que se sustenta, por una parte, en el reordenamiento de las funciones entre los niveles nacional y regionales de la administración, fortaleciendo en cada una de ellas las que deba ejecutar de acuerdo con el carácter que tienen; y por otra, trasladando al sector privado las funciones que no son de competencia del Estado dentro de un modelo neoliberal.

Bajo los parámetros indicados, el sector central en el orden nacional descentraliza en las entidades territoriales funciones que ejecutaba en sectores tan importantes como la educación, la salud, el saneamiento básico, la vivienda, las vías y la adecuación de tierras, emprendiendo con este propósito una reforma importante a sus instituciones. Para soportar el traslado, acompaña las funciones con un régimen de transferencia de recursos, incorporado en la Constitución Política de 1991, que incluye el situado fiscal, la transferencia de recursos corrientes a los municipios y las regalías; fortalece las finanzas públicas regionales mediante nuevos regímenes tributarios en este orden; establece una política de créditos y de cofinanciación y descentraliza el esquema tarifario.

En lo que se relaciona con las transferencias al sector privado, además de la venta directa de empresas que pertenecían al sector público, el Estado establece un régimen en materia de servicios públicos que permite una amplia participación de los particulares, en todos sus órdenes, excluyendo tan solo la justicia y la fuerza pública, que considera son funciones que debe reservarse, aunque con excepciones en cuanto a

la justicia, al permitir y fortalecer la justicia arbitral. Bajo tales lineamientos adopta un estatuto especial para los servicios públicos domiciliarios, de conformidad con el cual el Estado puede participar con algunas empresas en condiciones de igualdad con los particulares, a la vez que introduce otras reformas para permitir la prestación de servicios públicos por el sector privado, como lo fueron en las telecomunicaciones y en el sector de la salud. El esquema así diseñado pretende entonces que el Estado concentre su atención en los asuntos de la regulación y el control, para permitir a los particulares la ejecución, en condiciones de libre competencia económica.

Por otro lado, el Plan de Inversiones que plantea el gobierno presidido por César Gaviria Trujillo parte de considerar, como lo considera el modelo neoliberal, que el equilibrio fiscal es fundamental para el desarrollo, y para lograrlo conviene la reducción del gasto público y el incremento en los ingresos. La reducción del gasto viene acompañada de una política de reducción de nómina en el sector central, que el Estado considera excesiva en comparación con otros países de nivel similar de desarrollo, y una selectiva destinación de los gastos de inversión, para atender únicamente aquellos sectores que tienen efectos multiplicadores en la economía; el incremento en los ingresos fiscales provendría principalmente del control a la evasión y una mejor y más homogénea tributación indirecta sobre la actividad económica interna, así como de la racionalización de los subsidios que el Estado otorga en la operación de las empresas públicas.

A su vez, en relación con el desarrollo sostenible y otros temas de la agenda internacional, *La Revolución Pacífica* destina un aparte especial al medio ambiente, realizando en primer lugar un extenso diagnóstico de la situación del país en esa materia, para proponer posteriormente importantes reformas institucionales, que contemplan la creación de un ministerio del ambiente y la organización de una estructura compuesta por entes planificadores, coordinadores y ejecutores a nivel nacional, regional y local. Así mismo, reconociendo que el medio ambiente es un fenómeno que rebasa las fronteras, el Plan reconoce que el gobierno de Colombia ha suscrito varios tratados sobre el tema y se compromete a participar en las conferencias respectivas, para ese entonces la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo, sosteniendo al efecto que uno y otro fenómeno son inseparables, toda vez que el medio ambiente es la base y la condición del desarrollo.

En lo que se relaciona con otros temas, el Plan de Desarrollo Económico y Social del gobierno presidido por César Gaviria Trujillo propone una modificación sustancial a los servicios de seguridad social y salud que se prestan hasta ese entonces en el país, mediante la creación de un sistema administrado por Empresas Promotoras de Salud en el cual, mediante el pago anticipado y con el concurso de trabajadores y patronos, la población queda asegurada contra riesgos de este carácter y es atendida en distintos centros asistenciales de los sectores público o privado. El servicio estructurado en

estos términos permite que el sector privado preste atención a la población de menores ingresos, que resulta subsidiada por los aportes que realizan los beneficiarios de mayores ingresos.

Tales medidas se complementan en el área física con nuevas reglas en materia de telecomunicaciones, servicio que se considera trascendental en atención a los cambios que sufre y su importancia en los programas de apertura económica, y en el cual se permite la intervención del capital privado, sea de origen nacional o extranjero, para modernizar los sistemas existentes. Igualmente el Plan prevé modificaciones sustanciales en el régimen de puertos, permitiendo igualmente la participación del sector privado en su desarrollo, a la vez que establece importantes inversiones en carreteras y vías férreas, las primeras por el sistema de concesión y las segundas para facilitar la constitución de empresas operadoras del sector privado, pues considera su desarrollo necesario para complementar las medidas regulatorias propias de la apertura económica.

Todas estas medidas encuentran amparo en la Constitución Política que fue aprobada por una Asamblea Constituyente en el año de 1991, que recoge los principios que inspiraron el Plan de Gobierno en el período presidencial de César Gaviria Trujillo, haciendo énfasis en la libre competencia, que es considerada como un *derecho de todos*, así como en la libertad de la actividad económica y la iniciativa privada, no obstante que al Estado se le reserva la dirección general de la economía con el fin de mejorar la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de las oportunidades y los beneficios del desarrollo, así como la preservación de un ambiente sano, elementos estos últimos que permiten también concebir la formulación de un Estado interventor, dentro de un sistema capitalista. De igual manera, en el orden económico internacional, la Carta Política reconoce e incentiva los acuerdos de este carácter con otros Estados y organizaciones internacionales, y en especial aquellos que implican procesos de integración con otros países de la región latinoamericana, permitiendo la creación de organismos supranacionales que regulan ciertas materias inicialmente reservadas a las autoridades nacionales.

Acompañan estos principios rectores de la economía medidas que facilitan la participación de los particulares en la prestación de los servicios públicos, en especial en los servicios públicos domiciliarios. Si bien la prestación del servicio no le es prohibida al sector público, la Constitución Política habilita para que su prestación sea bajo los parámetros que rigen la competencia, reglas que han permitido que el Estado se desprenda paulatinamente de las funciones de ejecutor para concentrarse en las labores de regulación e inspección y vigilancia.

Las funciones que el Estado se reserva se reorganizan entre el sector nacional y las entidades territoriales, de tal manera que el municipio se convierte en el ente eje-

ductor por excelencia, en particular en aquellas tareas que atañen a las comunidades, como lo son la educación, la salud, la vivienda y otras. En el mismo sentido del plan de desarrollo, la Carta Política destina entonces recursos del orden nacional a los territorios para la atención de las funciones que fueron transferidas, bajo el esquema del situado fiscal, la transferencia de recursos corrientes de la nación y las regalías.

En los demás temas que interesan a la agenda internacional, la Carta Política desarrolla los principios que rigen el trabajo, como un derecho y un deber de todo ciudadano, y facilita la constitución de las asociaciones y los sindicatos para la protección de los derechos que corresponden a los trabajadores. A su vez, introduce el concepto de la *democracia participativa* en unión con el de la democracia representativa, que implica mayor acción y control de la ciudadanía; desarrolla por primera vez amplios parámetros para la protección del medio ambiente, involucrando en tal labor a todas las instituciones y ramas del poder público, y otorga lugar especial a los derechos humanos, mediante la jerarquización de los tratados ratificados por Colombia en esa materia, que adquieren rango constitucional, y la creación de un *defensor del pueblo*, como funcionario de altísimo nivel encargado de su protección.

3.2 GOBIERNO DE ERNESTO SAMPER PIZANO (1994 - 1998)

El *Salto Social*, o Plan Nacional de Desarrollo y Ley de Inversiones que fue aprobado por el Congreso de la República durante el gobierno de Ernesto Samper Pizano, divide en diez capítulos las acciones que serían adelantadas, dedicando el primero de ellos a tratar de los fundamentos del plan; el segundo a realizar un breve diagnóstico de las condiciones del desarrollo económico, social y ambiental; el tercero a diseñar la estrategia macroeconómica; el cuarto a describir la estrategia de inversión pública y los efectos macroeconómicos del plan; el quinto a establecer un plan social denominado como “*el tiempo de la gente*”; el sexto a tratar de la competitividad para la internacionalización; el séptimo a sentar las bases para el desarrollo sostenible; el octavo a diseñar una política para alcanzar más y mejores empleos; el noveno a establecer condiciones para el buen gobierno, y el décimo a diseñar la agenda internacional.

A diferencia del plan estructurado en el gobierno de César Gaviria Trujillo, el *Salto Social* hace énfasis en la política de este carácter, de tal manera que muchos de sus apartes están destinados a la atención de los asuntos sociales en todos sus aspectos, afirmando el mismo plan que su diferencia con *la Revolución Pacífica* radica en que esta utiliza como conceptos rectores *la competencia y la modernización*, mientras que tales conceptos en el Plan del gobierno Samper son *la equidad y la solidaridad*. Bajo tales preceptos afirma el plan del gobierno de Samper que focaliza los gastos sociales hacia la población más pobre, a la vez que crea mecanismos de apoyo al

empleo en el mismo sector, colocando la educación y el empleo como los puntos vitales entre desarrollo económico y desarrollo social.

Así mismo, diseña el plan ocho estrategias en el área social, que tratan, en su orden, del desarrollo humano, incluyendo dentro de él acciones en educación, cultura y recreación; la seguridad social e integral; el mejoramiento del hábitat; la política de equidad y participación de la mujer; el apoyo al desarrollo de la juventud; la atención a las minorías étnicas; el apoyo al desarrollo económico de los pequeños propietarios y a la economía solidaria, y el acceso a la justicia, los derechos humanos y la seguridad ciudadana. Bajo los preceptos señalados, afirma el *Salto Social* que se trata de un modelo de desarrollo “(...) *alternativo al esquema proteccionista y al intervencionismo clásico de los años sesenta, pero también al neoliberalismo que confía ciegamente en la capacidad del mercado de corregir los desequilibrios económicos y sociales*”.

No obstante, al revisar el Plan en el área económica y en los demás asuntos que interesan a la agenda internacional, una comparación con *la Revolución Pacífica* permite afirmar que siguen lineamientos muy semejantes, aún cuando el *Salto Social* manifieste que le dará un enfoque distinto y un papel interventor al Estado.

En efecto, si bien afirma *el Salto Social* que en el área comercial retornará a las políticas sectoriales activas que no son consistentes con el libre mercado y la competencia, en lo que se relaciona con el comercio internacional, el plan adoptado durante el gobierno de Ernesto Samper confirma la necesidad de consolidar los procesos de transformación iniciados con la apertura económica, “*en especial un régimen comercial abierto y la participación privada en áreas tradicionalmente reservadas al Estado*”, para lo cual diseña una política articulada al Consejo Nacional de Competitividad y a los acuerdos sectoriales de competitividad, en la cual destaca tres elementos: “*En primer lugar, su eje de referencia es el proceso de internacionalización. En otras palabras, se trata de una política para una economía abierta. Por ello, su concepto fundante es la competitividad, que debe expresarse, en particular, en la penetración de los mercados externos (...). En segundo término, la nueva política no pretende formular estrategias sectoriales desde el gobierno, sino como resultado de un trabajo conjunto con los sectores empresariales y laborales (...). En tercer lugar, la estrategia busca no tanto escoger ganadores, en el sentido que ha tenido el término a nivel internacional, sino concretar, para cada sector, la utilización de instrumentos de carácter transversal u horizontal (...)*”.

Bajo los lineamientos enunciados el *Salto Social* manifiesta expresamente su intención de consolidar el proceso de apertura económica *a través de una agresiva estrategia de internacionalización*, que incluye la adecuación de normas internas de comercio exterior al marco normativo internacional generado en el contexto de la OMC y la defensa de los acuerdos alcanzados en este contexto *de las tendencias neoprotec-*

cionistas; la puesta en marcha de nuevos acuerdos de integración económica, en particular con países de América Latina y el Caribe; la discusión sobre la integración hemisférica acordada en la Cumbre de las Américas y la adhesión al Tratado de Libre Comercio de América del Norte, así como el estudio de mecanismos que permitan una mayor integración con la cuenca del pacífico. Todos estos procesos de integración económica son insertados dentro de la política del *regionalismo abierto*, propio del modelo neoliberal y de la apertura de los mercados.

De igual manera, el *Salto Social* confirma su irrestricta adhesión a la libertad de la inversión extranjera en Colombia y de la inversión de empresas colombianas en el exterior, proponiendo para el efecto “(...) *negociaciones internacionales de acuerdos sobre protección mutua de inversiones (...)*”, a la vez que considera el fortalecimiento del multilateralismo en materia de propiedad intelectual *vital para la defensa de los intereses de los países en desarrollo*, promoviendo para el efecto una participación activa en la Organización Mundial de Comercio.

Por otro lado, en lo que se relaciona con el medio ambiente y el desarrollo sostenible, el Plan estructurado durante el gobierno de Ernesto Samper destina un capítulo especial, en el cual reafirma el ambiente como factor básico del desarrollo humano y de su sostenibilidad, a la vez que identifica las amenazas de orden global en esta materia, destacando como las principales “*la creciente emisión de gases, tales como el metano y dióxido de carbono, que pueden tener como efecto el calentamiento de la superficie de la tierra y los cambios subsecuentes en el clima; la producción de sustancias que destruyen la capa de ozono, tales como los fluorocarbonados, que tienen como efecto la penetración de rayos ultravioletas a la superficie de la tierra, con graves consecuencias para la vida del planeta y en particular para la salud humana; la destrucción masiva de los bosques, en particular de los tropicales, con el consecuente declive de la biodiversidad y posibles desequilibrios ecológicos, y la sobrepesca, las prácticas inadecuadas de aprovechamiento de los recursos del mar y costeros, y la contaminación de los océanos, que ponen en peligro la existencia de ecosistemas críticos para la vida marina*”.

Atendiendo la identificación de los fenómenos señalados, en su política internacional el Plan propone la adopción de las conclusiones alcanzadas en la Cumbre de la Tierra de Rio de Janeiro de 1992 y otros acuerdos e iniciativas de cooperación internacional, así como la adhesión a varios convenios internacionales, como la Convención marco de cambio climático, el Convenio de Basilea para el tráfico de desechos peligrosos transfronterizos, la Enmienda de Copenhague del Protocolo de Montreal, el Convenio Relativo a la Asociación Interamericana de Información para el Cambio Global, IAI, y el Protocolo Relativo a las Áreas de Fauna y Flora Silvestres Especialmente Protegidas del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del gran Caribe.

De igual manera, el *Salto Social* ratifica su compromiso con la democracia y la protección de los derechos humanos, para lo cual propone una activa participación en el marco de la OEA, dentro de la política de redefinir las relaciones hemisféricas, propuesto en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas de 1994.

En el orden interno, por su parte, el Plan nacional adoptado por el gobierno de Ernesto Samper ratifica su compromiso con la descentralización, a la vez que confirma la necesidad de mantener el *equilibrio fiscal*, razón por la cual descarta la posibilidad de financiar su programa social con incremento en el gasto. Al respecto, confirma que su estrategia “(...) exige frenar el crecimiento excesivamente rápido del gasto público y del consumo privado característico de los últimos años, cuyos resultados son precisamente el deterioro en la cuenta corriente de la balanza de pagos, la disminución de la tasa de ahorro doméstica y la revaluación real del peso”.

Para adelantar entonces sus programas sociales sin incrementar el gasto público, propone el plan de desarrollo la reducción de gastos en otros sectores y la adopción de una política de concesiones y privatizaciones, permitiendo la participación del sector privado en amplios campos, que incluyen la infraestructura, los servicios públicos domiciliarios y las telecomunicaciones, entre otros, así como aumentos en los recaudos tributarios, estos últimos racionalizando la estructura tributaria y reduciendo o eliminando exenciones y descuentos.

3.3 GOBIERNO DE ANDRÉS PASTRANA ARANGO (1998 - 2002)

Aún cuando la ley que aprueba el Plan Nacional de Desarrollo diseñado por el gobierno que presidió Andrés Pastrana Arango fue declarada inexecutable por la Corte Constitucional⁵, sus principios y postulados orientaron la política estatal durante todo el período, razón por la cual su análisis resulta relevante para los efectos de determinar las medidas adoptadas en los órdenes interno y externo y su confrontación con la agenda internacional.

Dentro de estos lineamientos, se destaca en primer término que el Plan Nacional de Desarrollo denominado *Cambio para construir la paz*, fundamenta en esta última toda la política gubernamental, teniendo como pilares para su realización cuatro estrategias claramente determinadas; la primera estrategia propone adecuar las estructuras políticas y de gobierno con el propósito de cohesionar la democracia, utilizando como instrumentos la descentralización y la participación ciudadana; la segunda estrategia busca fortalecer el tejido social, mediante la inversión en progra-

5 La Ley 508 de 1999, contentiva del Plan Nacional de Desarrollo para los años 1999 - 2002, fue declarada INEXEQUIBLE por vicios de forma, por la Corte Constitucional, mediante sentencia C-557-00 de 16 de mayo de 2000, Magistrado Ponente Dr. Vladimiro Naranjo Mesa.

mas destinados a la salud, la educación y la nutrición, y la creación de vínculos de solidaridad y trabajo en equipo; la tercera estrategia busca consolidar el desarrollo, a través de instrumentos de negociación adecuados para alcanzar la paz, así como de medidas que promuevan una reforma política, la adopción de una política agrícola definida, la protección del medio ambiente y la atención a las minorías étnicas y a los campos olvidados, y de mecanismos que permitan adelantar la lucha contra la corrupción y el fortalecimiento de la justicia, la defensa y la seguridad; por último, la cuarta estrategia pretende la reactivación de la producción mediante el estímulo a las exportaciones y la competitividad regional.

Estas cuatro estrategias permiten identificar las medidas principales del Plan, en los órdenes económico y político externo, que complementa con las medidas que adopta en el orden interno para tratar de conjurar una grave recesión económica, reconociendo para ellas la directa participación del Fondo Monetario Internacional y sus programas de ajuste.

En lo que se relaciona con los temas económicos de carácter externo, el Plan de Desarrollo estructurado durante el gobierno de Andrés Pastrana Arango parte de la premisa de que “*el modelo asistencialista terminó por demostrar su incapacidad para promover la equidad y la cohesión social*”, lo que implica el definitivo abandono de las políticas del Estado de bienestar para insertarse dentro del contexto del modelo de desarrollo neoliberal.

Bajo tal premisa propone entonces el Plan de Desarrollo que, dentro del marco de la internacionalización de la economía, se reoriente el aparato productivo hacia las exportaciones, propendiendo porque la producción doméstica gane participación en mercados externos y se reorienten los recursos de producción, en especial el laboral, hacia la exportación. Para alcanzar tales propósitos, el mismo Plan propone desarrollos en infraestructura física; apertura a la inversión extranjera, incluyendo reformas constitucionales para limitar las expropiaciones; protección a la propiedad intelectual y promoción de la competencia; modificaciones a la legislación sobre minas y petróleo; impulso a los acuerdos de integración económica regionales, celebración de acuerdos bilaterales de comercio y convergencia de los esquemas subregionales con miras a consolidar, en una primera instancia, un área de libre comercio suramericana, sin abandonar acercamientos con los Estados Unidos de Norte América y con Canadá en el marco del ALCA.

Para el cumplimiento de los propósitos expresados, plantea el *Cambio para construir la paz* una ambiciosa reforma del sector público, reorientando el papel del Estado para hacerlo compatible con el modelo de desarrollo económico hacia afuera; estimulando la competitividad de la estructura económica, y asegurando la provisión de servicios sociales que conduzcan al fortalecimiento y la formación de capital humano.

El enfoque adoptado por el Plan de Desarrollo del gobierno de Andrés Pastrana en el campo económico externo no tiene sin embargo el énfasis que el mismo Plan otorga a los elementos de orden político, pues la estrategia diseñada para alcanzar la paz mediante la consolidación del desarrollo se estructura fundamentalmente sobre la base de permitirle a la comunidad internacional una abierta intervención en el conflicto, en particular para “(...) *realizar las grandes inversiones en el campo social, en el sector agropecuario y en la infraestructura regional que les permitirán a los campesinos encontrar alternativas diferentes al conflicto armado y erradicar los cultivos ilícitos*”, a cuyo propósito se estructura el mecanismo que se ha denominado *Plan Colombia*, como eje central de toda la política adoptada, soportado en un *Fondo para la paz* que se nutre con recursos domésticos y provenientes de la cooperación internacional.

Para vincular a la comunidad internacional en la estrategia de desarrollo para la paz, parte el Plan de afirmar que los problemas que se presentan en el medio ambiente, las drogas y los derechos humanos, íntimamente ligados a la supervivencia de las democracias, son centrales y multilaterales, y deben ser tratados de manera integral bajo los principios de corresponsabilidad y equilibrio. Bajo esta óptica, el Plan Colombia pretende la participación en el Fondo que la sustenta de países como los Estados Unidos de Norte América y Noruega, bloques de países como la Unión Europea, y organismos internacionales de carácter económico como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, para adelantar la sustitución de cultivos ilícitos mediante programas de desarrollo alternativo; atender a la población desplazada, y emprender acciones priorizadas y focalizadas hacia regiones donde la violencia hubiere asumido un carácter crítico.

Atendiendo las metas indicadas, el Plan Colombia propone adelantar regionalmente proyectos y programas en cinco campos de acción integrados y complementarios entre sí, como lo son el desarrollo de procesos productivos; la promoción y protección del capital humano y atención humanitaria; el desarrollo institucional y fortalecimiento del capital social; la construcción de una infraestructura para la paz, y la promoción de la sostenibilidad ambiental, esta última teniendo en cuenta los problemas que se presentan con el cambio climático, la pérdida de la diversidad biológica, el deterioro del suelo, la deforestación y degradación de los bosques, la contaminación de las aguas continentales y marinas, la destrucción de la capa de ozono y la acumulación de contaminantes orgánicos persistentes.

En el orden económico interno preocupa al Plan de Desarrollo adoptado durante el gobierno de Andrés Pastrana el aumento del gasto público con su consecuente déficit fiscal y la alta inflación, problemáticas que suman en el orden exterior a una persistente revaluación del peso frente al dólar y a un déficit comercial en la balanza de pagos.

En lo que se relaciona con el déficit fiscal, el Plan de Desarrollo identifica el origen del mismo en tres frentes, que conciernen a los gastos derivados de los compromisos que se asumen con la Constitución Política de 1991, la elevada carga pensional y el creciente endeudamiento interno y externo del Estado y sus entidades descentralizadas, proponiendo en cada caso medidas para conjurarlo.

Bajo tales parámetros, los compromisos que asume el Estado central con la Constitución Política de 1991 se traducen en las transferencias que debe destinar a las regiones, en especial a los departamentos y los municipios, bajo los conceptos del situado fiscal, las transferencias ordinarias y la cofinanciación de proyectos. Para contribuir en la solución del déficit que su cumplimiento provoca, el Plan de Desarrollo adoptado durante el gobierno de Andrés Pastrana no propone el abandono de la descentralización, pues la considera necesaria para adelantar el *cambio para construir la paz*—en la medida en que estima que la región tiene más contacto con las comunidades—, pero diseña acciones destinadas a controlar el gasto de las entidades territoriales y dispone el desmonte del sistema nacional de cofinanciación, medida que complementa con la creación del sistema general de participaciones, a la vez que impulsa una mayor transferencia de competencias nacionales a las regiones para liberar los recursos que a ellas se destinan.

Por su parte, para atender los demás problemas que plantea la economía interna y en especial los demás hechos que tienen incidencia directa en el déficit fiscal, propone el Plan de Desarrollo elevar la edad de jubilación para solucionar el problema pensional, a la vez que adopta una estrategia fiscal complementaria, que en el corto plazo pretende reducir el déficit, generando mayores ingresos mediante la ampliación de la base gravable del impuesto al valor agregado y el mejoramiento del recaudo, y reduciendo los gastos de funcionamiento y de inversión.

Para compensar la reducción en el gasto, en especial el gasto de inversión, propone el Plan de Desarrollo promover la inversión privada, nacional y extranjera, en todos los sectores de la economía, destacando particularmente la infraestructura en la energía, el transporte, las comunicaciones, los proyectos de acueducto y alcantarillado, las redes viales secundarias y terciarias, los aeropuertos regionales, pequeñas centrales hidroeléctricas, ríos y canales navegables, puertos de red fluvial y telefonía social, todo ello mediante la venta de activos estatales o la consolidación de procesos de concesión. Igualmente propone el Plan de Desarrollo estimular las exportaciones y hacer efectiva la transferencia de competencias a las regiones en el área de la inversión.

3.4 PRIMER PERÍODO DE GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2002 - 2006)

El Plan de Desarrollo Económico y Social diseñado durante el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez, denominado “*Hacia un Estado Comunitario*”, está estructurado sobre la base de recuperar la seguridad y la viabilidad de la democracia y afianzar la legitimidad del Estado, mediante la adopción de políticas que brinden seguridad democrática; impulsen el crecimiento económico sostenible y la generación de empleo; construyan equidad social, e incrementen la transparencia y la eficiencia del Estado.

El eje fundamental del Plan se centra en la *seguridad democrática*, que de acuerdo con el mismo Plan “(...) *trasciende el concepto de seguridad nacional, ligado exclusivamente a la capacidad del Estado para penalizar y disuadir a quienes se contraponen a la normatividad vigente. Se quiere, en resumidas cuentas, brindar seguridad y protección a todos los colombianos sin distingo de color político, credo religioso, convicción ideológica o nivel socioeconómico.*”

A partir de la *seguridad democrática*, el Plan está configurado para defender el ordenamiento democrático y el estado de derecho, garantizar la seguridad y la libertad de la población, proteger los derechos humanos, impulsar la prosperidad económica e impulsar la equidad social, mediante acciones encaminadas a controlar el territorio y defender la soberanía nacional; combatir el problema de las drogas ilícitas y el crimen organizado; fortalecer el servicio de la justicia; desarrollar las zonas deprimidas y de conflicto; proteger y promover los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, y fortalecer la convivencia y los valores.

En su dimensión internacional, el Plan parte del principio político de la *responsabilidad compartida* e involucra a la comunidad internacional en su implementación, atendiendo particularmente que se trata del problema mundial de las drogas y sus delitos conexos, el terrorismo, la problemática ambiental y los derechos humanos, temas todos ellos que, en palabras del Plan de Desarrollo Económico y Social, trascienden las fronteras nacionales. Bajo tales preceptos, el Plan consolida las mesas de coordinación para la cooperación internacional y asigna a los diplomáticos nacionales la misión de impulsar las exportaciones de Colombia en el exterior y gestionar la cooperación internacional, en especial para destinar sus recursos a programas de desarrollo alternativo, atención a desplazados y desarrollo rural, microempresarial, ambiental y cultural, advirtiendo al respecto que en este campo toma del Plan Colombia la integralidad de las acciones y la multicausalidad del conflicto, pero se diferencia del mismo en el carácter permanente de las inversiones que propone, que acompañará con el fortalecimiento de la infraestructura física

y social y con alianzas con organizaciones de la sociedad civil que impulsen el desarrollo productivo.

El Plan diseña estrategias de carácter bilateral y multilateral en el orden internacional. En lo que se relaciona con la estrategia bilateral, la *seguridad democrática* propone afianzar la seguridad fronteriza y el desarrollo integral en América Latina y el Caribe; incrementar las relaciones comerciales con los Estados Unidos, aprovechando los beneficios de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas –ATPDEA–, incentivando la inversión extranjera en el país, participando activamente en la conformación del área de libre comercio para América –ALCA–, e impulsando la suscripción de un Tratado de Libre Comercio –TLC– con la primera potencia mundial; impulsar un acuerdo de asociación entre la Comunidad Andina de Naciones y la Unión Europea, e insertar al país en la cuenca Asia - Pacífico, en particular promoviendo la inversión extranjera en el territorio, estimulando los desarrollos comerciales y accediendo a la cooperación en tecnología y agricultura.

En lo que se relaciona con las relaciones multilaterales, reitera el Plan que *“se aspira a desarrollar una estrategia de participación activa en los foros multilaterales con énfasis en los temas de interés nacional en la agenda global, incluidos acciones en materia de defensa y la profundización de la democracia; derechos humanos y Derecho Internacional Humanitario; lucha contra el terrorismo; problema mundial de las drogas y delitos relacionados; conservación del medio ambiente; erradicación de la pobreza; y lucha contra el hambre y la exclusión social; de igual manera, se promoverán el comercio, la inversión y el apoyo a los proyectos y programas prioritarios del Gobierno Nacional ante las agencias y órganos multilaterales”*.

Como complemento a la política de *seguridad democrática*, propone el Plan de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario*, además del impulso a la vivienda y la construcción como pilar del crecimiento económico, la inserción ordenada de la economía nacional en el contexto internacional; la formación de capital humano; el estímulo a la participación privada en sectores estratégicos, en especial en la actividad petrolera, el desarrollo del sector minero, la infraestructura de carreteras, el sector ferroviario, el sector fluvial, los servicios públicos domiciliarios y las telecomunicaciones; el aumento del impacto de las inversiones públicas y la eliminación de trabas burocráticas a la iniciativa privada, así como acciones encaminadas a la sostenibilidad ambiental y a estimular la formación de empleo, estas últimas mediante la eliminación de recargos salariales, la reducción de costos de despido, la reducción de aportes parafiscales y la reducción en el costo del contrato de aprendizaje.

Para lograr los propósitos indicados, el Plan de Desarrollo destaca la necesidad de establecer la competitividad del país, entendiéndose como tal las condiciones que permitan insertarse en el contexto internacional bajo parámetros de costos razona-

bles y aprovechando las ventajas comparativas que se tienen, para lo cual propone la eliminación de trámites; el fortalecimiento del papel general de coordinación del Estado; la creación de un sistema equilibrado de derechos a la propiedad intelectual; la generalización del acceso a las tecnologías de información a través del instrumento que denomina *agenda de conectividad*; el desarrollo de políticas integrales en biotecnología y turismo, y la protección y desarrollo de los mercados.

Propone así mismo el Plan que el país ingrese a la apertura y la desregulación de los mercados de capitales y de servicios, además de la liberación comercial y la promoción de las exportaciones, y que adelante en este sentido acuerdos internacionales que eliminen barreras, estimulen la inversión extranjera y faciliten la inversión de recursos hacia actividades productivas, asegurando para ello la estabilidad jurídica.

En el plano de los acuerdos de carácter internacional, el Plan de Desarrollo Económico y Social adoptado durante el primer período presidencial de Álvaro Uribe Vélez propone que en las negociaciones de la OMC el país adhiera a las corrientes que propenden por reformar el comercio mundial de productos agrícolas y la aplicación de procedimientos *antidumping*, mientras que en el plano regional propone el Plan que en las negociaciones del ALCA se busque el equilibrio, la apertura a las compras estatales, la eliminación de las subvenciones a las exportaciones y a las ayudas internas agrícolas; propone así mismo consolidar el mercado común andino, adelantar negociaciones para lograr un área de libre comercio entre la CAN y el MERCOSUR, incrementar el comercio con los países de Centroamérica y el Caribe y difundir los beneficios arancelarios de la APTDEA.

Por su parte, en lo que se relaciona con la sostenibilidad ambiental, establece el Plan acciones encaminadas a la conservación y el uso sostenible de bienes y servicios ambientales; el manejo integral del agua; la generación de ingresos a través del programa ‘empleo verde’; la sostenibilidad ambiental de la producción nacional y la planificación y administración eficiente.

Para construir equidad social, propone el Plan de Desarrollo *Hacia un Estado Comunitario* aumentar la eficiencia del gasto y mejorar su focalización, así como consolidar un sistema de seguridad social que atienda a los más necesitados, y culminar los procesos de descentralización en las áreas de la educación y la salud en las regiones, acompañándolo de programas de cofinanciación.

De igual manera propone el Plan de Desarrollo una profunda reforma a la administración pública, que permita la articulación entre la descentralización y el ordenamiento territorial, promueva la austeridad en el gasto y adelante la lucha contra la corrupción, política que se complementa con el cumplimiento de los compromisos que el gobierno

anterior adquirió con el Fondo Monetario Internacional y que implican la reducción del déficit fiscal y el adecuado manejo de la deuda externa.

3.5 SEGUNDO PERÍODO DE GOBIERNO DE ÁLVARO URIBE VÉLEZ (2006 - 2010)

Durante el segundo período de gobierno de Álvaro Uribe Vélez su Plan de Desarrollo, denominado *Estado Comunitario -- Desarrollo para todos*, sigue en líneas generales los mismos principios delineados en el primer período, enfatizando en la seguridad democrática, el respeto a las libertades públicas, la construcción de la cohesión social, la transparencia y el respeto a la independencia a las instituciones del Estado, aún cuando desarrolla con mayor detalle los preceptos, con base en las experiencias adquiridas durante el primer período gubernamental.

En el área económica, el Plan de Desarrollo concentra su atención en el diseño de mecanismos que le permitan al país insertarse en el contexto internacional en condiciones favorables, atendiendo el fenómeno de la globalización, a cuyo propósito fija la necesidad de crear condiciones propicias para lograr mayores niveles de competitividad y productividad, incrementando para ello la calidad en la educación y las acciones en ciencia, tecnología e innovación.

A su vez, promueve el Plan la inserción internacional y la facilitación del comercio a través de una estrategia que impulsa la suscripción de acuerdos internacionales de última generación para proteger las inversiones; incentiva una reforma integral al comercio agrícola; apoya procesos de integración económica regionales, como el ALCA; inserta a la Comunidad Andina de Naciones dentro del esquema del regionalismo abierto, como puente para alcanzar acuerdos con otros bloques económicos; promueve con el MERCOSUR acuerdos de complementación en servicios, inversión y compras públicas; busca concretar acuerdos de libre comercio con Centroamérica, la Unión Europea, la Asociación Europea de Libre Comercio, Canadá y Japón, y diseña acciones para insertar al país en los acuerdos del pacífico, en particular en el Asia Pacific Economic Cooperation - APEC, Pacific Economic Cooperation Council - PECC, Pacific Basin Economic Council - PBEC y Foro de Cooperación América Latina - Asia del Este - FOCALAE.

Así mismo, para facilitar el comercio internacional, propone el Plan el fortalecimiento institucional y ajustes normativos que permitan aprovechar los acuerdos comerciales internacionales, a través de un servicio de aduanas eficiente, procedimientos administrativos y de contratación adecuados, un régimen fiscal transparente, un sistema financiero debidamente regulado y normas adicionales sobre competitividad, a la vez que promueve la inversión en la infraestructura de transporte para disminuir los

tiempos de desplazamiento a los centros de acopio y al comercio exterior, así como el fortalecimiento de las tecnologías de la información y las comunicaciones, indispensables para alcanzar competitividad en el contexto internacional.

En estos contextos, propone entonces el Plan Nacional repensar la política de desarrollo productivo, teniendo en cuenta los tratados de libre comercio, la reducción de las barreras arancelarias en los países desarrollados, la recomposición del proteccionismo por el uso de obstáculos técnicos al comercio y la irrupción de la China e India. Con este propósito, fija el Plan como meta una transformación productiva, a partir de las ventajas comparativas que posee el país para insertarse en los mercados internacionales, para construir con ellas ventajas competitivas, con una creciente productividad de los factores, elevada calificación de la mano de obra, fortalecimiento de la infraestructura y de los procesos logísticos, innovación y desarrollo tecnológico. A ello agrega un adecuado sistema de propiedad intelectual, para promocionar la generación y el uso del conocimiento, competir en una economía globalizada y atraer capitales extranjeros.

En el orden interno, el Plan Nacional de Desarrollo asigna un importante papel al sector privado, del cual espera participación en proyectos en infraestructura física, minería, sector energético, hidrocarburos y telecomunicaciones, a la vez que promueve la inversión nacional y extranjera como factor fundamental del desarrollo, en un ambiente de estabilidad macroeconómica y de equilibrio fiscal. Espera además el gobierno que en este contexto se establezca el comportamiento de la cuenta de capitales, con base en flujos de inversión extranjera directa (que considera la principal fuente de financiamiento externo), crédito externo del gobierno y financiamiento externo neto del sector privado.

Para promover la inversión, elemento capital para el desarrollo de acuerdo con el Plan nacional, propone el gobierno que se realicen ajustes a la estructura tarifaria de impuestos, teniendo para ello en cuenta que hay una elevada tributación de las empresas y baja tributación de las personas naturales, a la vez que sostiene la necesidad de mantener vigentes los contratos de estabilidad jurídica, reducir el riesgo de incumplimiento a las inversiones y acoger mecanismos internacionales para resolver conflictos entre inversionistas y el Estado.

Dentro de estos parámetros de participación del sector privado en el desarrollo económico, si bien el Plan expresa la importancia de la intervención del Estado para promover intereses colectivos, manifiesta expresamente que su acción debe concentrarse en la protección a la vida, honra y bienes de los ciudadanos, la provisión de un sistema de justicia equitativo y eficiente, el manejo soberano de la política exterior y el manejo social del riesgo, mientras que en la economía la intervención debe recaer en la planeación, la regulación y el control, para proteger el interés general contra

los monopolios naturales, eliminar los obstáculos a la competencia, contrarrestar las externalidades negativas y fortalecer las positivas, reducir los costos de transacción y asegurar la provisión de los servicios públicos.

A su vez, reconoce el Plan Nacional de Desarrollo la importancia de fortalecer la descentralización regional, en especial para la atención apropiada de las demandas de la ciudadanía, el desarrollo territorial, la consolidación de la democracia y la recuperación de la legitimidad y la gobernabilidad del Estado, a cuyo propósito propone garantizar el crecimiento sostenible del sistema general de participaciones y avanzar en criterios que mejoren su efecto redistributivo; dotar a las entidades territoriales de instrumentos para el fortalecimiento y modernización de sus estructuras tributarias, y establecer orientaciones de políticas para las fuentes que complementan la inversión territorial, como lo son las regalías, el crédito y la cofinanciación.

Propone adicionalmente el Plan de Desarrollo integrar las consideraciones ambientales y de riesgo en todos los procesos de planificación, a la vez que insiste en la necesidad de superar la amenaza terrorista, el narcotráfico y los grupos armados al margen de la ley, luchando contra la impunidad en casos de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, a través de esfuerzos del gobierno nacional (con mayor gasto en defensa), la cooperación internacional (con estrategias de fortalecimiento democrático y económico) y la sociedad colombiana (con esfuerzos tributarios), y dando continuidad al Plan Colombia y su lucha contra el narcotráfico y el crimen organizado, y la desarticulación de los grupos armados al margen de la ley y sus fuentes de financiación.

CONCLUSIONES

Al comparar las medidas que fueron tomadas por el Estado colombiano desde el comienzo de la década de los noventa hasta el segundo período presidencial de Álvaro Uribe Vélez con los temas que han dominado la agenda internacional, se advierte sin dificultad la existencia de una irrestricta adhesión del gobierno colombiano a los postulados internacionales, que se refleja en una intencional política de adoptar al interior del país un conjunto normativo que acoja en su integridad lo dicho en el contexto internacional. Ello se refleja claramente en nuestro derecho económico, no solo aquel que surge de los compromisos que el Estado adquiere cuando suscribe acuerdos, tratados o convenios internacionales, sino incluso dentro de las normas que se producen al interior.

Bajo tales parámetros, desde los comienzos de la década de los noventa el Estado colombiano adopta una deliberada política de adhesión al modelo neoliberal del desarrollo, que implica la adopción de importantes reformas normativas en el cam-

po del comercio exterior, para eliminar en lo posible gravámenes y restricciones al comercio, modernizar la infraestructura de transporte y portuaria, facilitar las transacciones comerciales internacionales mediante la flexibilización del régimen de cambios, modificar los reglamentos de aduana y todo aquello que, con anterioridad y bajo un modelo de sustitución de importaciones, implicaba restricción al comercio internacional.

Todos los planes de desarrollo que el Estado colombiano ha adoptado desde que comienza a regir un nuevo orden internacional con la caída del sistema comunista en la Unión Soviética, ven en la suscripción de tratados y convenios de carácter comercial con otros países una necesidad, para adaptarse a las condiciones del mercado y de la competencia. En el mismo sentido el Estado colombiano promueve la celebración de tratados con otros países y expide normas internas encaminadas a dar garantías a la inversión extranjera y a la propiedad intelectual en el territorio.

En el área del medio ambiente, por su parte, resulta también ostensible la sujeción de las políticas y normas colombianas a los dictados de la agenda internacional, cuando observamos que el Estado colombiano promueve a partir de los planes de desarrollo la adhesión a un volumen significativo de tratados sobre la materia. En la misma línea Colombia adhiere a convenios y acuerdos que se gestan en los organismos internacionales para consolidar principios democráticos, proteger los derechos humanos y luchar contra el narcotráfico y el terrorismo.

En el orden interno, por su parte, resulta clara la adhesión de Colombia a los temas de la agenda, en especial a los programas de ajuste estructural que fueron diseñados en el Fondo Monetario Internacional y en el Banco Mundial desde finales de la década de los ochenta para enfrentar el problema de la deuda externa latinoamericana.

En efecto, bien puede observarse el interés de Colombia por reducir el déficit fiscal y adoptar medidas que le permitieran obtener excedentes, reactivando la oferta y restringiendo la demanda. Así, puede observarse que el Estado colombiano se ha preocupado especialmente por priorizar su gasto, permitiéndole al sector privado su directa participación en megaproyectos, ya sea bajo la forma de concesiones o bajo otras formas de intervención, incluso en áreas estratégicas como lo son los servicios públicos domiciliarios.

Bajo los parámetros señalados, el Estado colombiano permite que sea el sector privado el que ejecute obras e impulse la economía, mientras que se concentra en las tareas de la regulación, para evitar distorsiones a la competencia, la vigilancia y el control, bajo claros principios neoliberales que el permiten adicionalmente reducir el gasto público y con ello el déficit fiscal, medidas que complementa con la eliminación de subsidios.

En la misma línea el Estado colombiano ha regulado las transferencias que van del sector central a las regiones, tratando de racionalizar el gasto, bajo su consolidación en el *sistema general de participaciones* que, además de establecer límites a las transferencias, señala el destino de la inversión estatal, con el propósito de controlar la debida destinación de la misma a campos fundamentales para el desarrollo de las regiones, como lo son la educación, la salud y el saneamiento básico.

Luego, para reducir el déficit fiscal, el Estado colombiano reduce el gasto de inversión permitiendo la participación del sector privado en los proyectos de infraestructura y servicios, a la vez que pone límite a las transferencias de recursos hacia las regiones y elimina en lo posible los subsidios.

A su vez, y también con el propósito de reducir el déficit, el Estado colombiano concentra su atención en las labores de regulación, vigilancia y control, renunciando en consecuencia a la intervención directa en la actividad económica, con la consecuente privatización de las empresas del sector real y de servicios que eran de su propiedad.

A las privatizaciones, que son acogidas dentro del marco de la política neoliberal, se agregan medidas adoptadas para incrementar el ingreso del Estado sin afectar los intereses de los empresarios, a partir del fortalecimiento del recaudo y la extensión de la base gravable, es decir, no se produce un incremento real en la tarifa del recaudo (salvo en lo que se relaciona con el *impuesto de guerra*, que afecta grandes patrimonios), sino que se incorporan más personas al sistema impositivo y se mejoran los mecanismos para detectar los evasores, ya sea mediante la sistematización o mediante la adopción de otros programas antievasión.

Los esquemas descritos permiten entonces observar que Colombia, atendiendo las modificaciones que fueron introducidas en el contexto internacional desde la caída de la Unión Soviética, ha procurado reducir el déficit fiscal, priorizando el gasto público, eliminando subsidios e incrementando el ingreso tributario mediante mecanismos más efectivos contra la evasión y la ampliación de la base gravable; ha liberalizado tasas de interés y de cambio para hacerlas flexibles; ha liberalizado el comercio exterior; ha liberalizado los flujos de inversión extranjera; ha concentrado la actividad estatal en las tareas de regulación, vigilancia y control, dejándole al sector privado las tareas de ejecución, incluso en sectores estratégicos, como la infraestructura, el transporte, los puertos, las comunicaciones y los servicios públicos domiciliarios, privatizando además las empresas de las que era propietario; ha igualmente desregulado la economía, para facilitar la actividad económica y promocionar la libre competencia, y ha estructurado un esquema de protección a la propiedad intelectual.

Todas las medidas así adoptadas poseen un claro corte neoliberal, que implica sujeción a la agenda internacional en los temas económicos, y que ahora se complementan

con acuerdos de libre comercio de última generación, que ya se han celebrado con varios países, aún cuando ello implica ceder el manejo económico con ella, en campos tan amplios como lo son la circulación de bienes, la circulación de servicios, la inversión extranjera, el flujo de capitales, la propiedad intelectual, el medio ambiente e, incluso, las relaciones laborales, bajo sujeción a los postulados democráticos, de defensa de los derechos humanos y de lucha contra el narcotráfico y el terrorismo.

BIBLIOGRAFÍA

- Manuel Díez de Velasco Vallejo, *Las organizaciones internacionales*. Madrid: Editorial Tecnos, primera edición 1977, undécima edición 1999. 844 p. ISBN: 84-309-3451-0.
- José Ramón Díez Espinosa, “El derrumbe de la civilización occidental. La crisis social y económica, 1914-1939” y “Los Fundamentos del mundo actual. La división tripartita del mundo, 1945-1989”. En Javier Paredes, *et al. Historia Universal Contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., Ariel Historia, 1999, 1-24 y 239-264, respectivamente.
- César Giraldo, *Finanzas públicas en América Latina: la economía política*. Bogotá: ediciones desde abajo, 2001. 190 p. ISBN 958-8093-03-1.
- Paul R. Krugman y Maurice Obstfeld, *Economía Internacional. Teoría y política*. Edición en español, Madrid: editorial McGraw-Hill/Interamericana de España S.A.U. tercera edición 1995, 961 p. ISBN 84-481-1694-1.
- Ricardo M. Martín De La Guardia, “El bloque soviético: la URSS y la Europa del Este durante la segunda mitad del siglo XX” y “El mundo asiático-africano, desde el proceso descolonizador hasta nuestros días”. En Javier Paredes, *et al. Historia Universal Contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., Ariel Historia, 1999, 321-343 y 429-449 respectivamente.
- María Luisa Martínez De Salinas Alonso, “Iberoamérica en la primera mitad del siglo XX” y “Las Naciones Iberoamericanas. De la segunda guerra mundial a la actualidad”. En Javier Paredes, *et al. Historia Universal Contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., Ariel Historia, 1999, 169-192 y 406-428 respectivamente.
- Julio Montero, “Comunicación y propaganda política”. En Javier Paredes, *et al. Historia Universal Contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., Ariel Historia, 1999, 40-58.
- Manuel Morán Orti, “La evolución de Estados Unidos en la segunda mitad del siglo XX”. En Javier Paredes, *et al. Historia Universal Contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., Ariel Historia, 1999, 300-320.

Antonio Moreno Juste, “La construcción Europea”. En Javier Paredes, *et al. Historia Universal Contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona, editorial Ariel S.A., Ariel Historia, 1999, 382-405.

Organización Mundial del Comercio. División de Información y Relaciones con los Medios de Comunicación. *Entender la OMC*. Ginebra: editorial OMC, primera edición titulada *Con el comercio hacia el futuro*, 1995. Tercera edición 2005.

Juan Carlos Pereira Castañares, “Las relaciones internacionales. Conflicto y cooperación en una sociedad globalizada”. En Javier Paredes, *et al. Historia Universal Contemporánea. II: De la Primera Guerra Mundial a nuestros días*. Barcelona, Editorial Ariel S.A., Ariel Historia, 1999, 450-470.

Gabriel Poveda Ramos, *Historia Económica de Colombia en el siglo XX*. Medellín: Universidad Pontificia Bolivariana, 2005. 792 p. ISBN: 958-696-404-3.

