

UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR

SEDE ECUADOR

ÁREA DE DERECHO

MAESTRÍA EN DERECHO

MENCIÓN

DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO

**IMPACTOS DERIVADOS DE LOS CONDICIONAMIENTOS DEL FONDO
MONETARIO INTERNACIONAL: CASO COLOMBIA EN EL PERÍODO 1999-2012**

DIANA MARLENY ORTIZ MONTOYA

2013

Trabajo almacenado en el Repositorio Institucional UASB-DIGITAL con licencia Creative Commons 3.0 Ecuador

	Reconocimiento de créditos de la obra	
	No comercial	
	Sin obras derivadas	

Para usar esta obra, deben respetarse los términos de esta licencia

CLÁUSULA DE CESIÓN DE DERECHO DE PUBLICACION DE TESIS

Yo, Diana Marleny Ortiz Montoya, autora de la tesis titulada “Impactos derivados de los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional: Caso Colombia en el período 1999-2012”, mediante el presente documento de constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de Magíster en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autora de la obra antes referida, yo asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 20 de Diciembre de 2013.

Firma:

**UNIVERSIDAD ANDINA SIMÓN BOLÍVAR
SEDE ECUADOR**

ÁREA DE DERECHO

**MAESTRÍA EN DERECHO
MENCIÓN
DERECHO INTERNACIONAL ECONÓMICO**

TEMA

**“IMPACTOS DERIVADOS DE LOS CONDICIONAMIENTOS DEL FONDO
MONETARIO INTERNACIONAL: CASO COLOMBIA EN EL PERÍODO 1999-2012”**

AUTORA

DIANA MARLENY ORTIZ MONTOYA

TUTOR

MICHEL LEVÍ

QUITO

DICIEMBRE, 2013

ABSTRACT

El Fondo Monetario Internacional tiene un programa de condicionalidad que materializa por diferentes métodos, entre los que se encuentra las cartas de intención, a través de ellas exigió a Colombia modificar la política macroeconómica a cambio de asistencia financiera y técnica en las que se determinó la orientación de la normatividad jurídica en materia macroeconómica, es decir, la política fiscal, monetaria, de comercio exterior, financiera y política cambiaria; de esta manera, el FMI interviene directamente en la política interna de Colombia bajo el pretexto de ayudar al crecimiento económico sostenible, mejorar los niveles de vida y reducir la pobreza.

La aplicación de estos condicionamientos se dio a través de reformas laborales, tributarias, de reestructuración al Estado, financiera, de comercio exterior, régimen cambiario, de seguridad social y pensiones, y de regalías. Por lo tanto, en estas circunstancias es importante analizar el tema desde el ámbito del derecho económico, constitucional e internacional, a fin de determinar cuáles son los problemas jurídicos y sociales que han generado estos condicionamientos al supeditar la estabilidad macroeconómica a la balanza de pagos y a los ajustes fiscales, sin importarle el coste social generado y el desmedro a los derechos de los colombianos, contrariando los fines del Estado, debilitando la Constitución y poniendo en crisis el Estado Social de Derecho.

DEDICATORIA

A Dios y a mi familia, quienes siempre me han brindado un apoyo incondicional, han sido ejemplo de lucha y fortaleza, y son mi inspiración para continuar en este proceso académico y proyecto de vida.

AGRADECIMIENTOS

A Dios por darme la oportunidad de vivir una experiencia inolvidable al cursar esta maestría con docentes, compañeros y compañeras tan excepcionales quienes no sólo me enseñaron el valor y la importancia de profundizar en aspectos académicos, sino que me enseñaron algo más importante que llevaré en mi corazón, como la amistad y la solidaridad, profundos valores que me permitieron crecer personal y profesionalmente, asimismo me dieron la fortaleza para sobrellevar las adversidades acontecidas.

A la Universidad Andina Simón Bolívar, por su excelencia que se refleja desde el personal docente hasta el personal administrativo, en sus excelentes instalaciones y en los eventos actualizados de gran valor investigativo que nos han brindado múltiples herramientas para desempeñarnos en este mundo competitivo y sobre todo nos incentiva a continuar estudiando, a superarnos cada día y aportar a la sociedad con sentido crítico.

A mi tutor, Michel Leví, por su paciencia, colaboración y sus valiosas correcciones que espero se vean proyectadas en esta investigación y en mis futuros trabajos académicos y profesionales.

TABLA DE CONTENIDO

ABSTRACT	4
INTRODUCCIÓN	9
CAPÍTULO I	11
CARACTERIZACIÓN DE LOS CONDICIONAMIENTOS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL	
1.1 Aspectos generales	12
1.1.1 Objetivos y funciones del FMI	15
1.1.2 Obligaciones de los Estados Miembros	19
1.1.3 Garantías obligatorias para usar los recursos del FMI	21
1.1.4 Instrumentos financieros.....	22
1.1.5 Mecanismos de monitoreo de la condicionalidad.....	24
1.1.6 Clasificación internacional del programa de condicionalidades.....	26
1.1.7 Críticas a la condicionalidad del FMI.....	39
1.1.8 Reformas al FMI.....	44
CAPÍTULO II	48
IMPACTO DE LOS CONDICIONAMIENTOS DEL FMI EN COLOMBIA DESDE 1999-2012	
2.1 Impacto jurídico: Alcance de la aplicación de las cartas de intención en el ordenamiento jurídico colombiano.	
2.1.1 Condicionamientos del FMI a Colombia mediante acuerdos	49
2.1.2 Cartas de intención suscritas entre 1999 y 2006.....	50
2.1.3 Líneas de crédito flexible adquiridas entre 2009 y 2013	57

2.1.4 Normas que materializaron los condicionamientos	60
2.2 Análisis del impacto jurídico.....	65
2.2.1 Vulnerabilidad de la Constitución	66
2.2.2 Condicionamientos como fuente tácita del derecho económico.....	71
2.2.2.1 Fuentes del Derecho en Colombia	71
2.2.2.2 Condicionalidades del FMI como nuevas fuentes del hecho	73
2.2.3 Control constitucional a los condicionamientos	77
2.3 Análisis del impacto cuantitativo a nivel social y económico.	80
2.4 Necesidad de fortalecer el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).....	94
CONCLUSIONES	96
BIBLIOGRAFÍA	101
Bibliografía General.....	101
Documentos legales y públicos	105
Jurisprudencia.....	106
Publicaciones electrónicas.....	106
Lista de cuadros y gráficos.....	108
Lista de abreviaturas.....	109

INTRODUCCIÓN

El Fondo Monetario Internacional –FMI- exige firmar cartas de intención a Colombia a cambio de asistencia financiera y técnica, en las que se fija el rumbo de la normatividad jurídica en materia macroeconómica, es decir, la política fiscal, monetaria, de comercio exterior, financiera y política cambiaria; de esta manera, el FMI interviene directamente en la política interna bajo el pretexto de ayudar al crecimiento económico sostenible, mejorar los niveles de vida y reducir la pobreza. La materialización de estos condicionamientos se dio en el periodo 1999- 2012 a través de reformas laborales, tributarias, de reestructuración al Estado, financiera, de comercio exterior, régimen cambiario, de seguridad social y pensiones, y de regalías.

Por lo tanto, en estas circunstancias es importante analizar el tema desde el ámbito del derecho económico, derecho constitucional y derecho internacional, a fin de determinar cuáles son los problemas jurídicos y sociales que han generado estos condicionamientos al supeditar la estabilidad macroeconómica a la balanza de pagos y a los ajustes fiscales, sin importarle el coste social generado y el desmedro a los derechos de los colombianos, contrariando los fines del Estado, debilitando la Constitución y poniendo en crisis el Estado Social de Derecho.

En efecto, en el primer capítulo se caracteriza los condicionamientos del FMI para determinar su validez jurídica en el ámbito internacional y nacional una vez delineado el enfoque teórico de este organismo internacional a fin de evidenciar sus aspectos más relevantes y sus debilidades; por consiguiente, se establecen tres posibles escenarios que definen la clasificación jurídica internacional de los condicionamientos y se determina la clasificación que se aplica en la actualidad y la clasificación que debería aplicarse para resaltar la necesidad de reforma a la regulación jurídica internacional y nacional de los

condicionamientos de las organizaciones internacionales. Además, se analizan las críticas realizadas a la condicionalidad y las reformas al FMI a partir de la crisis del 2008.

Finalmente, en el capítulo segundo se revisa el caso específico de los condicionamientos a Colombia durante el periodo 1999-2012 para determinar el alcance de la aplicación de las cartas de intención, la forma como se inserta y modifica el ordenamiento jurídico interno, develando cómo afecta las fuentes del derecho e inhibe un control político, constitucional, legal y social. Asimismo, se estudia el impacto social de las normas que materializaron las cartas de intención y que supeditan la estabilidad macroeconómica a la balanza de pagos y los ajustes fiscales, sin importarles el coste social generado.

De esta manera se analiza el impacto jurídico y el impacto cuantitativo a nivel social y económico de los condicionamientos en el periodo de estudio para evidenciar la importancia y necesidad de fortalecer el Fondo Latinoamericano de Reservas –FLAR–, no sólo en miembros y fondos, sino también en diversificar y fortalecer sus instrumentos financieros.

CAPÍTULO I

CARACTERIZACIÓN DE LOS CONDICIONAMIENTOS DEL FONDO MONETARIO INTERNACIONAL

En este capítulo se pretende definir y caracterizar los condicionamientos del Fondo Monetario Internacional, en adelante -FMI-, para determinar su validez jurídica en el ámbito internacional y nacional; para lo cual se inicia con un delineamiento del enfoque teórico de este organismo internacional y se hace alusión a los fines y funciones del FMI dentro del Sistema Monetario Internacional –SMI-, con el fin de analizar las obligaciones que se imponen a los Estados miembros al establecer unas garantías como condiciones para el uso de los instrumentos financieros y unos mecanismos de monitoreo para vigilar el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el Convenio Constitutivo del FMI, a la vez cumplir con los objetivos del SMI.

De igual manera, se establecen tres posibles escenarios que definen la clasificación jurídica internacional de los condicionamientos y se determina la clasificación que se aplica en la actualidad y la clasificación que debería aplicarse, con el fin de resaltar la necesidad de reforma a la regulación jurídica internacional y nacional a los condicionamientos de las organizaciones internacionales. Brevemente se explorarán las críticas realizadas a la condicionalidad y las reformas al FMI a partir de la crisis del 2008.

1.1. Aspectos generales

Los instrumentos financieros del FMI¹ se han caracterizado por tener un programa de condicionalidad adjunto, entendido como “las políticas que el Fondo espera que un Estado miembro siga para que sea apto de usar sus recursos, dentro de ciertos límites”.² Estos límites son las condiciones anexas con las que el Organismo interviene a los Estados miembros en lo referente a la política económica, definida como “los criterios utilizados para orientar el proceso económico del país, la estrategia general de desarrollo, el sistema financiero nacional, el gasto público, la productividad y la vinculación con la economía mundial”.³

Dos enfoques teóricos han dominado el pensamiento del Fondo al diseñar los condicionamientos, según lo plantea Samuel Lichtensztein, docente investigador y ex director del Instituto de Estudios Económicos de América Latina y del Centro de Investigación y Docencia Económica (CIDE) de México: (i) el fundamentalismo del mercado y (ii) su concepción tradicional del comercio internacional y de los desequilibrios externos.

El fundamentalismo del mercado concibe a los mercados como operadores en libre y perfecta competencia, por lo tanto el papel del Estado en la economía se reduce a la mínima intervención, como lo explica el autor “la aplicación de medidas gubernamentales dirigidas a limitar importaciones, promover exportaciones o establecer requisitos a las inversiones

¹ Principal organismo del Sistema Monetario Internacional –SMI– con 188 Estados miembros en 2013 representados por la Junta de Gobernadores y el Directorio Ejecutivo.

² Sundhya Pahuja, “La necesaria inclusión del excluido: La Pluralidad inherente a la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional (FMI)”, en *Pluralismo Jurídico: Otros horizontes*, (México: Ediciones Coyoacan, 2007), 299.

³ Carlos Scarone y Elbio Scarone, *Fundamentos de una base de datos cualitativos sobre estrategias y políticas de desarrollo productivo*, (Santiago de Chile: CEPAL-GTZ, 2004), 9-11. <<http://www.eclac.org/ddpe/noticias/paginas/9/23739/ScaroneBasededatos.pdf>>.

extranjeras es considerado por el FMI como una interferencia en el funcionamiento del comercio y las finanzas internacionales”.⁴

El segundo enfoque teórico es la concepción tradicional del comercio internacional y de los desequilibrios externos, que consiste en que, un intercambio mundial de mercancías y capitales sin restricciones ni proteccionismo alguno, es la vía para alcanzar el desarrollo económico.⁵

Sobre la base de estos dos enfoques teóricos, se estructura el financiamiento por parte de este Organismo internacional con una *serie de medidas y condiciones de ajuste estabilizadoras y estructurales* para los Estados deudores que limitan su política económica (fiscal, monetaria, comercial y cambiaria) a fin de asegurar el pago de la deuda y legitimar su función de mantener la estabilidad del Sistema Monetario Internacional (SMI).⁶

Estas *medidas estabilizadoras*, como lo plantea Zabalo,⁷ reducen la demanda y las *medidas estructurales* actúan sobre la oferta. Para reducir la demanda se utilizan instrumentos de la política monetaria (tasas de interés, OMA, encaje bancario) y presupuestaria (reducción de gasto público) con el objetivo de intervenir el excesivo déficit de los presupuestos públicos y de la balanza de pagos,⁸ de igual manera, ajustar el consumo interno del Estado a su capacidad de producción.

⁴ Samuel Lichtensztejn, *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Instrumentos del poder financiero*, (México: Universidad Veracruzana, 2010), 66-81.

⁵ *Ibíd.*

⁶ Conjunto de instituciones, normas y acuerdos que regulan la actividad comercial y financiera de carácter internacional entre los países. Su objetivo principal es generar liquidez monetaria para garantizar los pagos de las transacciones económicas internacionales que se realizan en diferentes divisas. Luis Díez, *Mercados Financieros Internacionales*, (Madrid: Dykinson, 2007), 55.

⁷ Patxi Zabalo, “Programas de ajuste estructural” en *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*, (Barcelona: Icaria editorial Hegoa, 2000), <http://www.odg.cat/documents/formacio/maleti/16_6/paeh.pdf>, consultado el 31 de agosto de 2013.

⁸ La balanza de pagos es un registro de todas las transacciones monetarias producidas entre un Estado y el resto del mundo en un determinado periodo. Estas transacciones incluyen pagos por las exportaciones e importaciones de bienes, servicios, capital financiero y transferencias financieras. *Ibíd.*

Por su parte, las *políticas estructurales* que buscan fomentar la oferta se concentran en liberalizar la economía y reducir el sector público. Para esto utiliza los instrumentos de política cambiaria, comercial, financiera y flexibiliza la política tributaria y laboral para atraer inversión extranjera. Lo anterior, supone la devaluación de la moneda, la eliminación de las barreras a la importación, liberaliza los movimientos de capitales, suprime las subvenciones e impuestos a la exportación y flexibiliza el mercado de trabajo, entre otras.

Estas medidas estabilizadoras se concentran en reducir el gasto y aumentar los ingresos, puesto que para disminuir el déficit público se hacen recortes salariales y de personal, se reducen las partidas presupuestarias de funcionamiento principalmente en sectores de salud y educación, se eliminan los subsidios, privatizan las empresas públicas y se disminuye el gasto público de inversión. Asimismo, todos los elementos desreguladores facilitan el acceso al mercado de ese Estado por parte de las empresas multinacionales de los Estados desarrollados, bien sea mediante la exportación de sus productos o la inversión directa por vía de las privatizaciones.⁹

En este sentido, se concluye que las proposiciones del FMI corresponden a la corriente neoliberal que exige la apertura de los mercados, el impulso a la privatización, la disciplina presupuestaria sin déficit, el reordenamiento de prioridades del gasto público y a la desregulación basado en una mínima intervención estatal.¹⁰ A su vez, responde a lo que John Williamson denominó Consenso de Washington en 1990,¹¹ implementado en América Latina como medida para contrarrestar los efectos de la crisis de la deuda latinoamericana en la década de los 80 denominada también como década perdida; allí, el Banco Mundial, el FMI y Estados Unidos ejercen un papel decisivo expandiendo sus funciones regulatorias económicas

⁹ Zabalo, "Programas de ajuste estructural", 2000.

¹⁰ Lichtensztejn, "*Fondo Monetario Internacional*", 102.

¹¹ John Williamson, What Washington Means by Policy Reform?, en *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, (Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990).

a través del financiamiento de la región para invertir en desarrollo y sostenimiento económico lo que elevó la cifra de deuda externa de los Estados en las últimas décadas.¹²

A cambio de este financiamiento, el Consenso de Washington exigió radicales ajustes estructurales pro mercado y pro empresariales como condición necesaria de acceso al financiamiento externo y que respondía al decálogo de disciplina presupuestaria, cambios en las prioridades del gasto público, reforma fiscal encaminada a buscar bases imponibles amplias, liberalización financiera, tipos de cambio competitivos, liberalización comercial, apertura a la entrada de inversión extranjera directa –IED-, privatizaciones, desregulaciones y garantía de los derechos de propiedad.

De esta manera, las anteriores estipulaciones se materializan en el condicionamiento impuesto a los Estados, a cambio de asistencia financiera y técnica que determina el rumbo de la normatividad jurídica en materia macroeconómica interviniendo directamente en la política interna de los Estados prestatarios a través de las reformas estructurales en la política fiscal, monetaria, de comercio exterior, financiera y política cambiaria.

1.1.1. Objetivos y funciones del FMI

Los *objetivos* principales del FMI se encuentran establecidos en el Convenio Constitutivo y se resumen en la cooperación monetaria, la expansión y crecimiento equilibrado del comercio internacional, la estabilidad cambiaria, el establecimiento de un sistema multilateral de pagos y asistencia financiera y técnica para los desequilibrios de la balanza de pagos de los Estados miembros.¹³

¹² Patti Londoño, *Modelos Económicos y Deuda Externa de América Latina*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991), 7.

¹³ FMI, Convenio Constitutivo, Artículo 1.

Con respecto a las *funciones*, Frenkel y Avenburg,¹⁴ señalan que el FMI ha tenido varios roles cambiantes durante la historia, así en la década de los años cuarenta sus créditos se otorgaban a Estados desarrollados en Europa Occidental como parte del plan Marshall; en las décadas de los años cincuenta y sesenta se enfocó principalmente en solucionar los problemas de las balanzas de pagos de los Estados en desarrollo de América Latina, África y Asia y aplicó criterios de condicionalidad a través de sus programas *stand by* influyendo sobre la política económica de los Estados; en la década de los ochenta con la crisis de la deuda latinoamericana, se convierte en auditor y proveedor de financiamiento, garante y coordinador de la refinanciación de la deuda con los bancos comerciales internacionales; en los años noventa ejerce un rol de prestamista de última instancia en situaciones de crisis, supervisor del sistema monetario internacional y monitor de la estrategia económica para estabilizar los Estados en crisis; y en los años dos mil se convierte en proveedor de financiamiento a través de programas de rescate.

De lo anterior, se deduce que desde la creación del FMI siempre ha sido un financiador en épocas de crisis de Estados en vías de desarrollo, sin embargo, en la gestión del FMI como organismo internacional del SMI, se observa que durante el período 1999-2012 las funciones principales han sido: (i) la supervisión multilateral, bilateral y financiera; (ii) el fortalecimiento de las capacidades de los Estados miembros; y (iii) el otorgamiento de préstamos.¹⁵

(i) La *supervisión multilateral*, es el seguimiento de las tendencias económicas regionales y mundiales para establecer los riesgos y los ajuste de política económica necesarios. Esta labor se realiza a través de tres estudios denominados: Perspectivas de la

¹⁴ Roberto Frenkel y Alejandro Avenburg, “Los cambiantes roles del FMI y América Latina”, en *Desarrollo Económico*, Vol. 49: 194, (Buenos Aires: Ides, 2009), 181-191.

¹⁵ Ver informes anuales 1999 a 2012, en <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/>>, consultado el 10 de septiembre de 2013.

Economía Mundial (*World Economic Outlook* –WEO-); Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial (*Global Financial Stability Report* –GFSR-); y el Monitor Fiscal (MF).¹⁶

(ii) Para el *fortalecimiento de las capacidades*¹⁷ de los Estados miembros, el FMI suministra asistencia técnica y cursos de capacitación en materia fiscal, jurídica, monetaria, financiera y de estadísticas. La asistencia fiscal se ha centrado en: (i) la ley presupuestaria y procedimientos tributarios, (ii) la racionalización del gasto público, (iii) el fortalecimiento de los sistemas de pensiones, (iv) el establecimiento de marcos fiscales a mediano plazo para reforzar la ejecución del presupuesto, (v) los controles de gasto, (vi) mejorar la gestión de caja y de la deuda, y (vii) el fortalecimiento de las administraciones de impuestos y de aduanas.

De igual manera brinda asistencia técnica en la formulación de reformas regulatorias, marcos de política macroprudencial, resolución de crisis y estrategias de salida y control de los riesgos de los balances del sector público. Asimismo en el sector monetario, capacita a los bancos centrales en lo relacionado a la regulación y supervisión bancarias, los sistemas de pagos, la regulación de los mercados de instrumentos derivados y los tipos de cambio. En 1997 se creó el Sistema General de Divulgación de Datos (SGDD) como guía para elaborar sistemas que generen estadísticas exhaustivas y exactas para la formulación de las políticas y su análisis, sistema que es alimentado por los Estados miembros y utilizado para generar los informes de supervisión multilateral.

Según se observa, el FMI se centra principalmente en la política macroeconómica (presupuesto público, la gestión de las tasas de interés, el dinero, el crédito, el tipo de cambio, entre otras), y en la política del sector financiero (regulación, supervisión bancaria y otras

¹⁶ Estas publicaciones semestrales y los cinco informes sobre las perspectivas económicas regionales constituyen la serie del FMI titulada *Estudios económicos y financieros mundiales* que facilitan el análisis de la evolución económica y financiera de los Estados miembros. FMI. “Informe anual 2012”, 30.

¹⁷ Los principales donantes para la asistencia técnica con US \$ 30 millones son Japón, Reino Unido, Canadá, Unión Europea, Suiza y Australia. *Ibíd.*, 44-48.

entidades financieras). Además, presta atención a las medidas de carácter estructural que influyen en los resultados macroeconómicos, comprendida la política del mercado laboral que repercute en el empleo y el comportamiento de los salarios.¹⁸

(iii) *La asistencia financiera*, es una labor que cuenta con varios instrumentos financieros divididos en 2 grupos: el primer grupo para Estados de bajos ingresos denominados *préstamos concesionarios sin intereses* en los que se encuentra los instrumentos de (i) Servicio de Crédito Ampliado (SCA); (ii) Servicio de Crédito *Stand-by* (SCS) y (iii) Servicio de Crédito Rápido (SCR).¹⁹

El segundo grupo son los *préstamos no concesionarios con intereses* para los otros Estados miembros, donde se encuentran los instrumentos de (i) Acuerdos de Derecho de Giro (acuerdos *Stand-By*); (ii) Línea de Crédito Flexible (LCF); (iii) Línea de Precaución y Liquidez (LPL); (iv) Servicio Ampliado del FMI (SAF) que se utiliza generalmente para atender necesidades a mediano y más largo plazo; y (v) el Instrumento de Financiamiento Rápido (IFR) para necesidades urgentes como las crisis de 1997, 2001 y 2008.²⁰ A su vez, el FMI por asistir financieramente cobra tasa de interés, sobretasas, cargos por servicios de cada desembolso, comisiones por compromiso de recursos y cargos especiales sobre los pagos de principal en mora.²¹

Por lo anterior, se ha catalogado al FMI como el único organismo intergubernamental que combina funciones reguladoras, consultivas y financieras conforme a los fines propuestos

¹⁸ FMI, *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, (Washington: FMI, 2004), 5.

¹⁹ FMI, *ficha técnica: Préstamos del FMI*, (Washington: FMI, 2013), <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.htm>>, consultado el día 15 de agosto de 2013.

²⁰ Se utilizó en 1997 durante la crisis asiática, en 2001 a Turquía, y en 2008-2009 para Armenia, Georgia, Hungría, Islandia, Letonia, Pakistán y Ucrania, y en 2010 para Grecia e Irlanda. <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/crislend.htm>>.

²¹ Tasa de interés: Derecho Especial de Giro –DEG– más un margen expresado en puntos (2012-2014: 100 puntos básicos) sobretasas: 200 puntos básicos al usar el 300% de la cuota del Estado.

en su creación establecidos en el Convenio Constitutivo,²² sumado a que ejerce sus funciones de supervisión, asistencia técnica y financiera de manera amplia y profunda en la política económica de los Estados miembros, en mayor parte de los que son intervenidos con la asistencia financiera; Estados que al ser miembros tienen la obligación de participar y acatar los mandatos del FMI en estos tres campos según el Convenio Constitutivo en los artículos I, IV, V y VI; en conclusión, se evidencia que el Fondo ejerce injerencia en los Estados miembros al ejercer sus tres funciones principales, es decir, no sólo condiciona a través de la asistencia financiera, sino que también ejercer estricto control a través de la supervisión y capacitación.

1.1.2. Obligaciones de los Estados Miembros

Para que el Fondo cumpla sus funciones se han establecido una serie de obligaciones a los Estados miembros que se encuentran enumeradas en los artículos IV, VII y VIII del Convenio Constitutivo orientadas a estabilizar las políticas económicas y financieras fomentando el crecimiento y evitar manipular los tipos de cambio para no causar perturbaciones en el SMI; seguir las políticas cambiarias que plantea el Convenio Constitutivo; proporcionar toda la información necesaria que requiera el Fondo para efectuar la supervisión y consultas; evitar restricciones a los pagos corrientes, las prácticas monetarias discriminatorias y los tipos de cambios múltiples, entre otras.²³

²² FMI, *Resumen general del FMI como institución financiera*, (Washington: FMI, 2004), 2-3, <<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/spa/chap1s.pdf>>, consultado el 25 de septiembre.

²³ Conforme al Convenio Constitutivo la información requerida a los Estados versa sobre: tenencias de reservas internacionales, exportaciones e importaciones, balanza de pagos internacional, inversiones internacionales, ingreso nacional, índice de precios, tipos y controles de cambio, convenios de compensación, entre otras.

Los Estados miembros que no cumplan con las anteriores obligaciones serán sancionados conforme al artículo VI y XXIII del Convenio Constitutivo que establece la suspensión del derecho a utilizar los derechos especiales de giro y los fondos de la cuenta de recursos generales, a menos que el Fondo decida otra cosa. Asimismo puede darse la suspensión del derecho al voto e iniciar un trámite con mayoría del 85% de votos de la Junta de Gobernadores para la separación obligatoria del Estado miembro que incumple recurrentemente con los mandatos u obligaciones.

Sin embargo, una obligación que compromete en gran medida a los Estados a permanecer en el Fondo se establece en el artículo XI que prohíbe a los Estados miembros participar y cooperar con Estados, organismos o personas que se hallen en Estados no miembros, sí dichas transacciones son contrarias a las disposiciones del Convenio o a los fines del Fondo, además, habilita a los Estados miembros a aplicar restricciones a los Estados no miembros.

De esta manera, pese a que el retiro del Fondo se encuentra establecido como prerrogativa libre y voluntaria en el Convenio Constitutivo, se supedita implícitamente a los Estados miembros a permanecer en el Organismo y a cumplir con los mandatos, so pena de ser eliminados del SMI, no recibir asistencia financiera, además de reducirse la calificación de la deuda a nivel internacional lo que perjudica la obtención de préstamos de instituciones internacionales y afecta el mercado de bonos de deuda pública.

Peter Korner ha expresado que se da una relación de sanciones y recompensas, porque aunado a las anteriores sanciones mencionadas, se dan otras como el hecho de que “sin ser socio del FMI no hay afiliación al Banco Mundial”²⁴ debido a que sus préstamos se encuentran vinculados con los programas de ajuste del FMI, igualmente, se genera una

²⁴ Peter Korner y otros, el FMI ¿Gerente de Crisis para el Tercer Mundo?, En *Nueva Sociedad*, No. 67, (Buenos Aires: FES, 1983), 44-56.

pérdida de confianza en los mercados financieros y el Club de Paris (foro informal de los Estados industrializados acreedores), los cuales no conceden créditos sin el visto bueno del FMI. Por lo tanto, se reducen las principales fuentes de recursos financieros para el Estado deudor al ser excluido tácitamente del SMI. En estas circunstancias, los gobiernos deciden obedecer y aplicar los programas de condicionalidades impuestos y sujetarse a las obligaciones del Convenio Constitutivo.

1.1.3. Garantías obligatorias para usar los recursos del FMI.

Conjuntamente con las obligaciones de los Estados miembros, se han establecido unas garantías obligatorias para asegurar el reembolso de los fondos utilizados por los Estados y que estén a disposición de otros miembros; para este aspecto, el Convenio Constitutivo dispone adoptar medidas que fijen garantías adecuadas sobre el uso temporal de los recursos de la Organización con el fin de protegerlos y limitar la duración de las obligaciones pendientes de pago y su liquidación.

Al respecto, el Fondo ha establecido las siguientes modalidades de garantía: i) límite de acceso al financiamiento determinadas por la cuota de cada Estado miembro,²⁵ ii) intereses y cargos para reducir el uso excesivamente largo y cuantioso,²⁶ iii) condicionalidad y elaboración de programas con monitoreo durante su ejecución, iv) sanciones para evitar datos inexactos, v) asistencia técnica para el cumplimiento de los mandatos del Convenio

²⁵La cuota se determina en relación a la magnitud de la economía, es suscrita y pagada al momento del ingreso al Fondo y se fija en derechos especiales de giro (DEG) que fueron creados en 1969 y son unidades de cuenta del FMI y activos de reserva internacional. El límite de acceso al financiamiento oscila entre el 200% y 600% de la cuota según el tipo de instrumento financiero. FMI. “Informe anual”, 2012.

²⁶ El Fondo cobra tasas de interés, sobretasas, cargos por servicios de cada desembolso, comisiones por compromiso de recursos y cargos especiales sobre los pagos de principal en mora.

Constitutivo que “comprende la elaboración y seguimiento de códigos y normas”.²⁷ Asimismo, con el ánimo de proteger la posición financiera del Fondo se aplican medidas para liquidar los atrasos de los Estados en mora, tales como “...prevención de los atrasos, colaboración para la liquidación y medidas de recurso con el fin de crear un efecto disuasorio en el caso de Estados que no cooperen activamente...”.²⁸

Según el informe anual del FMI correspondiente al 30 de abril de 2012, las obligaciones financieras en mora por más de seis meses equivalen a 1.301 millones DEG, un 75,5% corresponde a Sudán, un 17,9% a Somalia y un 6,6% a Zimbabwe; donde un tercio corresponde al principal en mora y los dos tercios restantes a cargos e intereses en mora. Con respecto a los atrasos, se inhabilitaron los Estados morosos para utilizar los recursos del Fondo y como medidas correctivas frente a Zimbabwe se efectuó una declaración de no cooperación, la suspensión parcial de la asistencia técnica y la exclusión de la lista de Estados habilitados para acogerse a los préstamos concesionarios sin intereses.²⁹

De lo anterior, se puede afirmar que el FMI aplica las sanciones tendientes a obtener el reembolso de los recursos y no posee herramientas o medidas de condonación, reliquidación y restructuración de la deuda, bien sea de capital o intereses; por el contrario, ejerce medidas coercitivas, sancionatorias y disuasorias para garantizar el pago por encima de los intereses del Estado, prevaleciendo los intereses del FMI, los cuales vale la pena cuestionar a qué o a quiénes benefician.

1.1.4. Instrumentos financieros

²⁷ FMI, “Resumen general del FMI”, 14-5.

²⁸ *Ibíd.*

²⁹ FMI, “Informe anual”, 65.

Para el estudio de caso de Colombia, no se analizarán todos los instrumentos financieros del FMI y se revisarán exclusivamente los Acuerdos de Derecho de Giro (acuerdos *Stand-By*) y la Línea de Crédito Flexible (LCF), porque son los instrumentos a los cuales el Estado Colombiano ha accedido desde el año 1999, fecha en la que Colombia usó por primera vez el financiamiento del FMI.

Los *Acuerdos de Derecho de Giro (Stand-By)* creados desde 1952 son los más utilizados³⁰ para resolver problemas de balanza de pagos de corto plazo o incluso con fines preventivos de crisis, tienen una duración de 12 a 24 meses y el reembolso debe efectuarse en un plazo de 3¼ a 5 años. Estos Acuerdos se encuentran sujetos al cumplimiento de metas (condicionalidad) que supedita los desembolsos escalonados, es decir, el Estado miembro solicitante con asesoría del FMI, elabora el programa de política económica descrito en una “carta de intención que puede incluir un memorando de política económica y financiera”, y se presenta al Directorio Ejecutivo para su aprobación. Una vez avalado, los recursos del FMI se entregan en desembolsos periódicos a medida que se ejecuta el programa.

Por su parte, la *Línea de Crédito Flexible (LCF)* es un instrumento que fue lanzado en marzo de 2009 producto de las reformas implementadas por la crisis de 2008,³¹ está habilitado sólo para Estados con políticas sólidas que cumplan con las siguientes pre-condiciones: (i) posición externa sostenible; (ii) cuenta capital dominada por flujos privados; (iii) historia de acceso sostenido a los mercados de capitales internacionales; (iv) cómoda posición en reservas; (v) finanzas públicas sanas; (vi) inflación baja y estable; (vii) ausencia de problemas

³⁰ Representa el 68% de los acuerdos firmados por los Estados de la región en los últimos 25 años. Juan Pablo Jiménez y Fernando Lorenzo, “Los cambios en el FMI y el impacto en su relación con los Estados de América Latina”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No.6, (Madrid: Egraf, 2010), 267.

³¹ Esteban Kiper, “La línea de crédito flexible: nuevos instrumentos en un nuevo contexto”, Nota Técnica en *Informe Económico*, N° 71, (Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2010), 3-10, <http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/notas_tecnicas/25%20NT%20Panorama%20I.%201-T-10.pdf>.

de solvencia en el sistema bancario; (viii) supervisión financiera efectiva; y (ix) transparencia en la información.³²

La LCF se usa para prevenir crisis o resolverlas, tiene una duración de uno o dos años con un reembolso igual al de los acuerdos *Stand-By* y realiza un examen provisional después de un año para confirmar que el Estado continúe cumpliendo con las pre-condiciones; no obstante, es un instrumento novedoso al no condicionar la política macroeconómica durante el periodo del crédito, no estar sujeto a los límites generales de acceso, el desembolso no es escalonado y tiene una disponibilidad inmediata, finalmente, se paga interés sólo por el monto que se utilice, es decir que no es necesario utilizar todo el cupo del crédito.³³

Como puede observarse, la condicionalidad se establece desde el Convenio Constitutivo y se materializa en las tres funciones principales del FMI, esto es, en la supervisión multilateral y bilateral, en la capacitación y asistencia técnica, y en todos los instrumentos financieros, con el objetivo de cumplir los fines del Organismo en el SMI. No obstante, en lo concerniente a los instrumentos financieros se ejerce un control más rígido y exhaustivo, porque debe observarse obligatoriamente dicha condicionalidad para poder recibir nuevos desembolsos, nuevos créditos, asegurar el pago de la deuda y no ser expulsado del SMI.³⁴

1.1.5. Mecanismos de Monitoreo de la Condicionalidad

La condicionalidad tiene una modalidad *ex ante* (previa) y *ex post* (posterior).³⁵ La previa se da en el momento en que un miembro solicita financiamiento, la posterior establece

³² Jiménez y Lorenzo, “Los cambios en el FMI”, 255-283.

³³ FMI, “Ficha técnica: *Préstamos del FMI*”.

³⁴ FMI, “Ficha técnica: *La condicionalidad del FMI*, (Washington: FMI, 2012), <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm>>, consultado el 27 de agosto de 2013.

³⁵ Jiménez y Lorenzo, “Los cambios en el FMI”, 266.

nuevas condiciones de acceso al financiamiento para cada nuevo acuerdo, determinando etapas o fases del programa. El cumplimiento de esta condicionalidad, según las fichas técnicas del FMI, es monitoreado a través de exámenes denominados acciones previas, criterios de ejecución cuantitativo, metas indicativas y criterios de ejecución estructural.³⁶

Las acciones previas son medidas que un Estado conviene en adoptar antes de que el Directorio Ejecutivo del FMI apruebe el instrumento financiero o complete el examen. Estas medidas garantizan que se establezca la base necesaria para que el programa tenga éxito o vuelva a encauzarse si se desvía de las políticas acordadas. Por ejemplo, la eliminación de los controles de precios o la aprobación oficial del presupuesto público de acuerdo con el marco fiscal del programa.

Los criterios de ejecución cuantitativos se refieren a variables macroeconómicas que están bajo el control de las autoridades, como los agregados monetarios y de crédito, las reservas internacionales, los saldos fiscales o los empréstitos externos. Por ejemplo, un programa puede incluir un nivel mínimo de reservas internacionales netas, un nivel máximo de activos internos netos del banco central o un nivel máximo de empréstitos del gobierno.

Los criterios de ejecución estructurales (por lo general no cuantificables) son medidas de reforma cruciales para el cumplimiento de las metas del programa y tienen por objetivo servir de indicadores para evaluar la implementación del programa durante un examen.

Estos criterios varían de un programa a otro, pero pueden incluir, por ejemplo, medidas para mejorar las operaciones del sector financiero, afianzar las redes de protección social o reforzar la gestión financiera pública. En consecuencia, bajo este esquema el Fondo asegura que se cumpla el programa de condicionalidad ejerciendo una permanente y estricta vigilancia a los Estados deudores.

³⁶ Ver: <<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/pdf/conditios.pdf>>. Consultado el 19 de agosto de 2013.

1.1.6. Clasificación internacional del programa de condicionalidades

El FMI es un organismo de Derecho Internacional Público, creado mediante tratado internacional denominado Convenio Constitutivo,³⁷ con capacidad jurídica y regulado por el Derecho Internacional según las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 que regulan los acuerdos celebrados entre sujetos de Derecho Internacional como los Estados y organizaciones internacionales.

La figura de tratado internacional es definida por el artículo 2 de la Convención de Viena de 1969 de la siguiente manera “Se entiende por ‘tratado’ un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instrumento único o en dos o más instrumentos conexos y cualquiera que sea su denominación particular”. Asimismo, los tratados han sido definidos por la doctrina como la “manifestación de voluntades concordantes, imputables a dos o más sujetos de Derecho Internacional y destinada a producir efectos jurídicos de acuerdo con las normas de derecho internacional”.³⁸

De los apartes extraídos, se observa que tanto la normativa como la doctrina sustentan que los Estados firmantes del tratado denominado Convenio Constitutivo –como el Estado Colombiano- *crearon un organismo internacional y han asumido obligaciones internacionales*, por lo tanto, deben cumplir con las obligaciones emanadas del Convenio Constitutivo del FMI, según el principio *pacta sunt servanda* (todo tratado en vigor obliga a

³⁷ Conferencia Monetaria y Financiera de las Naciones Unidas celebrada en Bretton Woods en 1944, suscrito por 44 Estados, entre ellos, Colombia que aprobó el Convenio mediante Ley interna No. 96 de 1945, <<http://www.imf.org/external/spanish/pubs/ft/aa/aa.pdf>>. Consultado el 29 de diciembre de 2012.

³⁸ Paul Reuter, “Droit International”. Citado por Julio D. González Campos y otros, *Curso de Derecho Internacional Público*, (Madrid: Civitas, 1998),165.

las partes y debe ser cumplido por ellas de buena fe),³⁹ con el objetivo de que el FMI cumpla sus funciones y fines en el SMI; por lo tanto, al ser parte de la creación y permanecer en el Fondo, se entiende que consiente y cumple con las obligaciones emanadas del mismo.

Si bien existe claridad sobre la definición y clasificación del FMI como organismo internacional, no obstante, surge la inquietud de qué clase de instrumento internacional son los programas de condicionalidades adjuntos a los instrumentos financieros, bien sea, cartas de intención, memorandos técnicos de entendimientos, acuerdos extendidos o memorandos financieros, toda vez que en ellos, se consigna todos los condicionamientos que intervienen la política económica interna de los Estados prestatarios.

Para responder a este interrogante, nuestra investigación establece *tres escenarios principales* que se encuentran en debate en la actualidad: *el primero* corresponde a la *posición del FMI* que establece la figura de asistencia financiera bajo la modalidad de una operación de compra y recompra de divisas con garantías de pago y rechaza la modalidad de un préstamo o transacción bancaria; *la segunda posición* se sustenta en el análisis teórico realizado por *Gabriel García*⁴⁰ -profesor titular en la Universidad de Wollongong, Australia- que cataloga tales acuerdos de crédito como acuerdos internacionales con obligaciones recíprocas que debe estar regido por el derecho internacional; *el tercer escenario* se desprende del análisis de la figura fundamentado en el derecho financiero que consiste en establecer la asistencia financiera como un *contrato de crédito externo* con garantías de pago establecidas en el programa de condicionalidades.

En el *primer escenario* planteado, el FMI sostiene que los instrumentos financieros no son acuerdos internacionales y define la figura de asistencia financiera como una operación de compra y recompra de divisas con garantías de pago establecidas en el programa de

³⁹ ONU, *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados de 1969 y 1986*. Artículo 26.

⁴⁰ Gabriel García, "Understanding IMF Stand-By arrangements from the perspective of international and domestic law: The experience of Venezuela in the 1990s", en *Society of International Economic Law No.20*, (Kansas: University of Missouri (UMKC), 2012), 1-23.

condicionalidad contenido en un documento adjunto denominado carta de intención o memorando; asimismo evita cualquier lenguaje contractual en la redacción de estos programas de condicionalidad para evadir la semejanza a una transacción bancaria,⁴¹ de forma que los documentos se escriben como ofrecimiento del Estado que recibe los fondos. Después de que el Estado miembro prepara el acuerdo que incluye los memorandos técnicos con la asistencia técnica del fondo, se envía el informe al Directorio Ejecutivo, quién finalmente da el visto bueno al informe y procede a aprobar el instrumento financiero de manera separada, ya que ellos no aprueban la carta de intención, sólo la avalan, para evitar cualquier confusión con préstamo o acuerdo internacional.

Esto puede observarse en el siguiente aparte de la carta introductoria del primer acuerdo que Colombia firmó con el Fondo en 1999:

“Señor Michel Camdessus
Director Gerente
Fondo Monetario Internacional
Washington D.C.

Estimado Señor Camdessus:

1. El memorando adjunto describe las políticas económicas que el Gobierno de Colombia pretende seguir durante el periodo 1999-2002, y describe los objetivos específicos y las metas para el 2000. Bajo el programa económico las autoridades buscarán promover el crecimiento económico sostenible y el aumento del empleo, una inflación más baja, consolidar el progreso hacia la viabilidad externa, y la reducción de la pobreza. *El éxito del programa depende crucialmente de la consolidación fiscal, de la disciplina monetaria, de la reestructuración del sector financiero, y de continuar la implementación de la agenda de reforma estructural del Gobierno.*
2. *Las políticas económicas de Colombia han sido objeto de diálogos continuos y cercanos con el equipo técnico y la administración del Fondo, razón por la cual el Gobierno solicita un acuerdo extendido como apoyo a su programa para el periodo de tres años hasta diciembre del 2002, en una cantidad equivalente a DEG 1.957 billones, que corresponden aproximadamente a US \$2.700 millones.*
3. *El Gobierno de Colombia considera que las políticas descritas en el memorando adjunto son adecuadas para alcanzar los objetivos del programa, pero tomará cualquier medida adicional que se considere apropiada para ese propósito.* Durante el periodo del acuerdo las autoridades consultarán periódicamente con el Fondo acerca de temas y medidas de política, de acuerdo con las políticas del Fondo sobre dichas consultas. La primera revisión del acuerdo extendido, que cubre la implementación del programa económico, será contemplada para el 30 de junio del 2000, fecha en la cual se determinarán los criterios de desempeño trimestrales para finales de

⁴¹ Garcia, “Understanding IMF Stand-By arrangements”, 6.

septiembre y finales de diciembre del año 2000. Habrá revisiones semestrales con el Fondo en cada uno de los tres años del acuerdo.

Cordialmente,

Juan Camilo Restrepo Salazar

Ministro de Hacienda y Crédito Público

Miguel Urrutia Montoya

*Gerente General Banco de la República”*⁴²

(Cursivas añadidas)

En esta introducción a la carta de intención suscrita por Colombia en 1999 y enviada al FMI para el aval y aprobación final de los recursos financieros solicitados, se observa que el Estado ofrece las políticas y medidas a adoptar para alcanzar los objetivos del programa que detalla en el anexo denominado memorando técnico de políticas económicas y financieras, programa que fue asesorado por los funcionarios del Fondo; igualmente se resalta la sujeción que expresa el gobierno a las consultas periódicas sobre la implementación del programa y criterios de desempeño.

De esta manera, las directrices sobre la condicionalidad provenientes del FMI declaran expresamente que los acuerdos *stand-by* no son contratos legales. Al utilizar esta estrategia asume “un enfoque diferente y convierte un contrato no legal en uno internacional legal haciendo una lista de las ‘sanciones legales o remedios’ ”⁴³ que el FMI puede invocar en el caso de obligaciones financieras en mora. Este cambio en la redacción es la estrategia del FMI que se expresa en términos de derechos y obligaciones, recursos y sanciones, estableciendo un marco jurídico, en lugar de un contrato legal.⁴⁴

En consecuencia, el FMI blinda sus instrumentos financieros y programas de condicionalidad de cualquier control interno (constitucional, legal, político y social) para evitar algún tipo de objeción que obstaculice la aplicación del programa; del mismo modo,

⁴² Banco de la República, *Acuerdo de Colombia con el Fondo Monetario Internacional (FMI)*, (Bogotá: Banco de la República, 1999), <<http://www.banrep.org/es/contenidos/publicacion/acuerdo-facilidades-extendidas-1999>>.

⁴³ García, “Understanding IMF Stand-By arrangements”, 15.

⁴⁴ *Ibíd.*

evade cualquier control internacional lo que permite que solamente el FMI sea juez y parte en la relación con los Estados miembros.

Esta posición planteada por el FMI se considera incorrecta pese a que formalmente constituye un argumento válido fundamentado en el Derecho Internacional público, en el que se encuentra que las organizaciones internacionales ejercen *actos institucionales*, derecho primario, y *actos jurídicos derivados*, derecho derivado. Los primeros en los que la Organización manifiesta su voluntad en la materia que constituye su objeto; los segundos, por el hecho de ser adoptados en aplicación de las normas contenidas en el tratado constitutivo de la Organización, son los que determinan sus poderes o competencias.⁴⁵

Por lo tanto, en atención a la clasificación internacional se puede ubicar el instrumento financiero y su programa de condicionalidad entre los *actos jurídicos derivados*. En efecto deben revisarse los presupuestos para que el acto sea considerado jurídicamente válido y pueda producir efectos jurídicos. Estos presupuestos son (i) Competencia: que haya sido dictado por el órgano competente según el tratado constitutivo de la Organización; (ii) Forma: adoptado de conformidad con las normas de procedimiento y votación exigida; (iii) Contenido: el acto debe estar comprendido en el ámbito material de las competencias atribuidas a la organización por su tratado constitutivo.⁴⁶

Al analizar el cumplimiento de estos presupuestos, se deduce que todos se cumplen porque son avalados por el Directorio Ejecutivo del Fondo, son elaborados de conformidad con el estatuto y reglamento del FMI, cumple con lo ordenado en las obligaciones para los Estados miembros que se encuentran enumeradas los artículos IV, VII y VIII del Convenio Constitutivo, así como lo relacionado a operaciones y transacciones del fondo, condiciones

⁴⁵ Julio González, Luis Sánchez y Paz Sáenz, *Curso de Derecho Internacional Público*, 6ª edición (Madrid: Civitas, 1998), 248.

⁴⁶ *Ibíd.*

que regulan el uso de los recursos generales del Fondo establecidos en el artículo V y la inhabilitación para usar los recursos establecida en la sección 5ª del citado Convenio.

En estas circunstancias, se determina que los instrumentos financieros y su programa de condicionalidad hacen parte de los actos jurídicos derivados y son actos jurídicamente válidos, de conformidad con lo analizado anteriormente, sin embargo, se reitera que la definición formal no corresponde a su aplicación material por la injerencia que se ejerce en el derecho interno de los Estados miembros.

En contradicción a la posición del FMI, se presenta un *segundo escenario* correspondiente a la perspectiva de *Gabriel García*, quien plantea que las cartas de intención no son un préstamo financiero según lo dispuesto en el artículo 2 del Convenio Constitutivo, sino que obedecen a un *acuerdo internacional* de conformidad con la Convención de Viena de 1986 que regula los tratados celebrados entre Estados y Organizaciones Internacionales. Por lo tanto, pretende que se reconozca a los instrumentos financieros y sus condicionalidades como un acuerdo internacional que debe observar las reglas de Derecho Internacional y respetar el derecho interno en el trámite de adopción que se da en los Estados que se benefician de los recursos del FMI, porque al ser un acuerdo internacional debe someterse al trámite de aprobación legislativo, judicial y ejecutivo, según la legislación interna de cada Estado miembro.

Sustenta su posición en que el FMI separa legalmente el instrumento financiero y el programa de condicionalidad con el objeto de negar cualquier relación contractual que dé lugar a un acuerdo internacional para evadir no sólo el Derecho Internacional que lo regula sino el derecho interno de los Estados prestatarios; lo que se evidencia en la posición del FMI que se explicó anteriormente.

Por lo tanto, plantea el autor que es necesario elevar dicho instrumento financiero y programa de condicionalidad a la *categoría de acuerdo internacional*, por dos razones: la

primera implica pasar por un proceso de aprobación complejo de carácter constitucional como es la aprobación legislativa y el control de constitucionalidad, debido a que “el enfoque no-contractual del acuerdo *stand-by* facilita al Estado solicitante de no tener que cumplir con sus requisitos legales internos para la conclusión de un acuerdo internacional.”⁴⁷

La segunda razón obedece a las numerosas y profundas reformas estructurales y estabilizadoras que no se discuten ampliamente por las instituciones democráticas del orden interno,⁴⁸ por el contrario, son negociaciones limitadas a unos pocos funcionarios gubernamentales nacionales, que fácilmente pueden ser manipulados o no posean los conocimientos técnicos para entender la magnitud de los acuerdos que suscriben.

Al respecto Joseph Stiglitz, plantea que el problema radica en quién habla en nombre del Estado, puesto que los funcionarios encargados como los ministros de hacienda y los gobernadores de los bancos centrales se encuentran vinculados estrechamente con grupos particulares con intereses propios como la comunidad financiera y comercial, al afirmar que estos funcionarios “proviene de dichos grupos y después de su etapa de gobierno regresan allí.”⁴⁹

De esta manera, los valores e intereses comerciales han prevalecido sobre las preocupaciones acerca del medio ambiente, la democracia, los derechos humanos y la justicia social, por tal razón, Stiglitz plantea que “ha llegado el momento de cambiar algunas reglas del orden económico internacional, de asignar menos énfasis a la ideología y de prestar más atención a lo que funciona, de repensar cómo se toman las decisiones a nivel internacional – y en el interés de quién -”.⁵⁰

Asimismo, al no ser un acuerdo internacional, se evita aplicar el Derecho Internacional y la intervención de terceros en caso de controversias o de asistir a Tribunales internacionales,

⁴⁷ *Ibíd.*, 6.

⁴⁸ *Ibíd.*, 8.

⁴⁹ Joseph Stiglitz. *El Malestar de la Globalización*, (Madrid: Tauros, 2002), 43-4.

⁵⁰ *Ibíd.*, 46- 7.

y se aplican los métodos y parámetros de solución de controversias fijados por el mismo organismo internacional, como lo explica García al argumentar que “los [acuerdos *Stand-by*] ASB no son contratos legales, el FMI abre el camino para que los gobiernos escapen de los sistemas constitucionales de control y equilibrio, lo que les permite hacer frente a los ASB como un asunto administrativo ordinario.”⁵¹ De este modo, evita cualquier injerencia o control nacional e internacional sobre los asuntos relacionados con el FMI.

En estas circunstancias, si se define los programas de condicionalidad anexa a los instrumentos financieros como acuerdos internacionales se asegura el cumplimiento del derecho internacional y la observancia del derecho interno concerniente a la triada de revisión y aprobación legislativa, constitucional y ejecutiva del tratado; de esta manera, formalmente se podría hablar de una relación más simétrica que permite negociar y no simplemente adherirse a las disposiciones de la Organización y se garantiza la seguridad jurídica, evitando confusiones y manipulaciones jurídicas sobre estos programas que han sido señalados como maniobras del FMI para intervenir y transformar la política económica de los Estados prestatarios.

La *tercera posición* intermedia para clasificar los programas de condicionalidades a nivel internacional, se desprende del análisis del derecho financiero para establecer la asistencia financiera como un contrato de crédito internacional con garantías de pago establecidas en el programa de condicionalidades; bajo estos presupuestos, los condicionamientos también se regirían por el Derecho Internacional al catalogarse como garantía de una transacción financiera o forma de crédito público externo.

De acuerdo con la Ley Colombiana No. 80 de 1993, las operaciones de crédito público se definen como los actos o contratos que tienen por objeto la consecución de recursos, bienes o servicios con plazo para su pago. Dentro de estas operaciones están comprendidas la

⁵¹ García, “Understanding IMF stand-by arrangements”, 23.

contratación de empréstitos, la emisión, suscripción y colocación de títulos de deuda pública, los créditos de proveedores y el otorgamiento de garantías para obligaciones de pago a cargo de entidades estatales. Estos créditos tienen diferentes fuentes de financiamiento, bien sea *crédito externo* a través de la banca multilateral, leasing internacional, títulos de deuda pública externa u otros Estados; y *crédito interno*, que se celebran exclusivamente con residentes en el territorio colombiano y pagaderas en moneda nacional (Títulos de deuda pública, banca privada o comercial, operaciones de leasing, entidades de fomento).

Para el caso de estudio, nos interesa el crédito público externo con la banca multilateral, definidos como organismos internacionales creados con el objetivo de apoyar el desarrollo y crecimiento económico de los Estados menos desarrollados mediante la consecución y la movilización de recursos en condiciones favorables, así como la asistencia técnica en la preparación, ejecución y evaluación de programas y proyectos.⁵²

Asimismo, José Vicente Troya para explicar la deuda internacional señala que “tres son los atributos que califican a un préstamo como deuda internacional: el estar constituida por capitales extranjeros, estar suscrita fuera del Estado contratante y, satisfacer el préstamo en divisas.”⁵³ Estas propiedades se satisfacen en los instrumentos financieros del FMI, por lo tanto pueden ser incorporados válidamente en la categoría de deuda internacional en la modalidad de crédito público externo con Organismo internacional.

Del mismo modo, señala que la deuda posee un aspecto jurídico y económico. Frente a la naturaleza jurídica señala que es un ámbito muy cuestionado por cuanto “no se explica por la aplicación de la legislación extranjera y de los tribunales internacionales como principio rector, sino que dependerá del acuerdo jurídico al que han llegado acreedores y deudores”; y frente a la naturaleza económica acota que “implica necesariamente que el desembolso del

⁵² Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas, *Manual de Operaciones de Crédito Público*, (Bogotá: Publicaciones DNP, 2002), 23.

⁵³ José Vicente Troya, *La Legalidad de la Deuda Externa*, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo, (Quito: Fondad Andino, 1991), 18.

crédito y el servicio de la deuda afecten la composición de la balanza de pagos del Estado del deudor. Esta a su vez comprometerá las divisas de los recursos producidos al interior de dicha economía.”⁵⁴ Por lo tanto, pone como ejemplo los préstamos adquiridos con organismos internacionales de crédito tales como el Banco Mundial, cuyos créditos derivan de un tratado multilateral que les sirve de antecedente, “entonces las sucesivas contrataciones, son verdaderos acuerdos-contrato, en aplicación de esos tratados.”⁵⁵

Por su parte, Agustín Gordillo⁵⁶ señala que el contrato de crédito externo es la figura tradicional impuesta por los Estados desarrollados en la modalidad de contratos de adhesión, donde los Estados que recurren al crédito externo se ajustan a las cláusulas impuestas por el organismo crediticio so pena de no recibir el crédito requerido; esta figura en el plano formal satisface las normas nacionales e internacionales y fija las condiciones jurídicas del crédito que no están a favor del Estado deudor, sino a favor del ente u organismo acreedor.

A su vez, señala que el marco jurídico internacional del contrato de crédito externo tiene un régimen jurídico propio que se ubica entre el Derecho Internacional público y “se conjuga con el derecho privado interno de los Estados desarrollados, sede habitual de los organismos o consorcios que actuaran en calidad de prestamistas.”⁵⁷ Igualmente manifiesta que cuando el empréstito se realiza con una entidad pública internacional, se debe diferenciar sí el Estado se encuentra o no adherido por la ley al convenio de creación de la entidad internacional.

Si se encuentra adherido, el contrato de crédito implica una aceptación previa porque el convenio de creación ha sido adoptado por ley nacional y en este convenio están las disposiciones relativas al otorgamiento y régimen de los créditos para los Estados Miembros,

⁵⁴ *Ibíd.*, p. 13.

⁵⁵ Troya, “La Legalidad de la Deuda”, 45.

⁵⁶ Agustín Gordillo, *El derecho administrativo en la práctica, Contrato de Crédito Externo*, en Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas, Coordinador Marcelo Santos, Tomo 7, (Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013), 420.

⁵⁷ *Ibíd.*, 422.

por lo tanto, “la regla *par in parem non habet imperium*, (ningún Estado puede pretender ejercer jurisdicción sobre otro, a menos que se someta voluntariamente a ella) ha quedado, tradicionalmente, salvada.”⁵⁸

De esta manera el Estado se somete voluntariamente por eso es importante analizar en profundidad los convenios constitutivos y los regímenes aplicables, porque los Estados al momento de adherirse tiene más en cuenta la conveniencia política y coyuntura económica que las consecuencias jurídicas y sociales que a futuro conllevan los condicionamientos implícitos a favor de los organismos internacionales y acreedores.

No obstante, según lo manifiesta Peter Korner, el financiamiento del FMI desde la óptica económica constituye una modalidad de crédito, mientras que en términos jurídicos-técnicos, se trata de una compra de divisas sujeto a condiciones rigurosas cuyo incumplimiento se sanciona con la suspensión de los créditos, que como se explicó anteriormente, esta suspensión afecta la confianza de los mercados internacionales en el Estado deudor, toda vez que “sin el visto bueno del FMI, que se interpreta como indicio de la voluntad y capacidad de pagar el servicio de la deuda, no se abren generalmente los grifos de dinero (...) el FMI funge como relator de la situación económica de un Estado en las negociaciones con el Club de París...”.⁵⁹ Por lo tanto, los Estados prefieren acceder a las condiciones que aislarse de los mercados internacionales.

En este sentido, es viable enmarcar los programas de condicionalidades de los instrumentos financieros como garantías de los contratos de créditos externos que tienen como fundamento jurídico el Convenio Constitutivo del FMI, por lo tanto, se debe dar aplicación al régimen aplicable a estos contratos de créditos públicos debiéndose determinar aspectos como el foro y ley aplicable para la solución en caso de controversias, tipos de

⁵⁸ *Ibíd.*, 433.

⁵⁹ Korner y otros, “El FMI ¿Gerente de Crisis para el Tercer Mundo?”, 44-56.

operaciones para modificar las condiciones iniciales pactadas como refinanciación, reestructuración, renegociación, reordenamiento, conversión o intercambio, sustitución de deuda pública, acuerdos de pago, entre otras.⁶⁰ De este modo podría evitar que el FMI sea juez y parte de las controversias financieras y que exista mayor control interno a estos contratos de crédito externo.

Sin embargo, esta tercera posición o escenario no sería la modalidad más adecuada para clasificar los instrumentos financieros y el programa de condicionalidad como la garantía del crédito, debido a que no estaría exento de la injerencia de los Estados desarrollados y seguiría dándose una relación asimétrica o de subordinación, porque como se ha visto en los escenarios estudiados para clasificar los programas de condicionalidades, se genera la duda sobre el interés de los prestamistas para preferir a los Estados en el momento de ofrecer financiamiento y sobre todo, el mayor interrogante es la falta de claridad en la figura jurídica de dichos préstamos, puesto que la definición formal no corresponde a la aplicación material.

Con respecto a la primera duda, Alviar y Hurtado explica que la figura de bancarrota no se aplica a los Estados, puesto que no pueden desaparecer o liquidarse por la imposibilidad de satisfacer sus adeudos y en caso de deudas altas imponen a sus habitantes un costoso servicio de la deuda, mediante la aplicación de tributos gravosos o por la austeridad en el gasto,⁶¹ lo cual según Troya es injusto “el asignar recursos excesivos para servir a la deuda en desmedro del nivel de vida y de la vida misma de la población”.⁶² Sin embargo, Noam Chomsky explica que los prestamistas están protegidos del riesgo en su mayor parte, toda vez que traspasan el riesgo a la sociedad mediante diversas estrategias de socialización de costes,

⁶⁰ DNP, “Manual de Operaciones de Crédito Público”, 16.

⁶¹Oscar Alviar y Fernando Hurtado. “Elementos de Finanzas Públicas en Colombia”, (Bogotá: Temis, 1985), 381 . Citado en José Troya, *La Legalidad de la Deuda Externa*, Grupo de Trabajo sobre Deuda Externa y Desarrollo (Quito: Fondad Andino, 1991), 12.

⁶²Troya, “La Legalidad de la Deuda”, 57.

en lo cual es experto el FMI.⁶³ Por lo tanto, al tener un deudor que no puede declararse en bancarrota y que tiene numerosos habitantes para trasladar los cargos de la deuda, se garantiza el reembolso del capital y ante todo de las ganancias aumentadas en virtud de los intereses, cargos y comisiones.

Asimismo, los prestamistas ocultan la figura jurídica de los préstamos para evadir, todo control jurídico, legislativo, social y político, como se explicó anteriormente en el segundo escenario propuesto por Gabriel García; dejando en pocas manos la decisión de la adquisición de deuda y en manos de todos el pago de la misma, por eso “el apreciar la profundidad de la intervención y sus efectos es algo que se debe estudiar caso por caso y precisar la depresión del nivel de vida, la descapitalización y las crisis producidas.”⁶⁴

Aparte de los tres escenarios principales explicados anteriormente, pueden darse otros escenarios y definiciones planteadas por otros doctrinantes como Ariel Buirá,⁶⁵ director de la secretaría del G-24, que entiende la condicionalidad como el conjunto de políticas que el Estado asume para acceder a los recursos del FMI y que responde a un contexto histórico geopolítico desde la postguerra. Por otro lado, analistas como Herdegen⁶⁶ defienden la asistencia financiera a los Estados pobres por medio de los créditos concesionarios condicionados, resaltando que de esa manera se doblan esfuerzos a nivel mundial para contrarrestar la pobreza e incentivar el crecimiento económico de dichos Estados. A su vez,

⁶³Noam Chomsky, Conferencia *Sobre el control de nuestras vidas*, <<http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/16336268/El-control-de-nuestras-vidas-Conferencia-de-Noam-Chomsky.html>>.

⁶⁴Troya, “La Legalidad de la Deuda”, 58.

⁶⁵ Ariel Buirá, *An Analysis of IMF Conditionality*, United Nations Conference on Trade and Development. United Nations-Center for International Development, (New York: Harvard University, 2003), 28.

⁶⁶ Mathias Herdegen. “Derecho Económico Internacional”. (Munich: Thomson-Civitas, 2003). Citado por Francisca Jiménez y Montijano. *El Fondo Monetario Internacional en Derecho Internacional Económico y de las Inversiones Internacionales*, vol. 9, (Perú: Palestra Editores, 2009), 218.

Jiménez y Montijano, resaltan que la condicionalidad restringe el riesgo moral,⁶⁷ porque si los gobernantes saben que pueden acudir al fondo en situaciones de crisis y dicha disponibilidad de recursos no impusiera compromisos, las autoridades competentes podrían verse incentivadas a actuar de forma irresponsable en la solicitud de asistencia por parte del Fondo. No obstante, las otras posiciones no se abordan en este estudio al considerarse que las tres más relevantes son las analizadas anteriormente desde la perspectiva de los tres escenarios desarrollados.

Pese a las múltiples definiciones y escenarios que puedan proyectarse, la posición predominante en la actualidad es el primer escenario planteado por el FMI en el que se expresa que no se trata de un acuerdo internacional sino de una operación de compra y recompra de divisas con una garantía ofrecida por el Estado prestatario; sin embargo, de lo analizado hasta el momento, se considera que no es la posición correcta a aplicar por la injerencia que se ejerce en los Estados miembros, debiéndose sustituir por la segunda posición planteada por García en el segundo escenario correspondiente a enmarcar estos instrumentos financieros y su programa de condicionalidad en *acuerdos internacionales* con el objetivo de tener un control interno, regirse por el Derecho Internacional y que se dé una relación más simétrica en la medida de las posibilidades formales.

1.1.7. Críticas a la condicionalidad del FMI

La posición del FMI predominante en la actualidad, ha sido altamente cuestionada por intelectuales de diversas ramas del saber y activistas de todas las tendencias por la importancia y los efectos que este tema ha representado a través de la historia, tales como

⁶⁷ Francisca Jiménez y Francisco Montijano, “El Fondo Monetario Internacional”, en *Derecho Internacional Económico y de las Inversiones Internacionales*, vol. 9, (Perú: Palestra Editores, 2009), 217.

Samuel Lichtensztein, Roberto Frenkel, Alejandro Avenburg, Joseph Stiglitz, Naomi Klein, Noam Chomsky, Gabriel García, Sundhya Pahuja, Patxi Zabalo, Esteban Kiper, Ariel Buirra, Helleiner, Francisco Montijano y Francisca Jiménez

Estos autores han sostenido que la condicionalidad del FMI suprime la posible capacidad de actuación de los Estados al supeditarlos a los programas de ajuste diseñados bajo los lineamientos neoliberales que benefician el capital financiero transnacional con las reformas implementadas, lo que perjudica el Estado de bienestar al reducir el gasto público y profundiza las desigualdades sociales, genera un descontento social contrarrestado con autoritarismo, militarización del Estado y represión de los movimientos populares. De igual manera se atrae la inversión extranjera a través de una economía extractivista que genera sobreexplotación de los recursos y causa graves daños ambientales.

El FMI también ha sido criticado en sus fines y funciones, estas críticas han versado desde la ideología, el desempeño a través de la historia y sobretodo la forma como ha enfrentado las crisis económicas, sin embargo para este estudio, se han tomado las principales críticas en materia de condicionalidad que han realizado estos autores.

Al respecto, Joseph Stiglitz, premio Nobel de Economía, docente investigador y ex vicepresidente del Banco Mundial, ha reflexionado sobre los graves efectos de las reformas económicas fundadas en el modelo de desarrollo neoliberal; por lo tanto, critica a la condicionalidad al considerarla como requisitos impuestos por los prestamistas internacionales a cambio de su cooperación que minan la soberanía nacional; a su vez, plantea que el FMI no ha cumplido con su misión de impedir una nueva depresión global manteniendo la demanda agregada global⁶⁸ al suministrar liquidez en forma de préstamos a

⁶⁸ Es la cantidad total que los sectores de la economía quieren gastar en bienes y servicios: las familias, las empresas, el Estado y los ciudadanos extranjeros (a través de la exportación) a los diferentes niveles agregados de precios que dependen de la política monetaria, la política fiscal. <http://www.eoi.es/wiki/index.php/Demanda_Agregada_en_Entorno_econ%C3%B3mico> consultado el 16 de octubre de 2013.

los Estados que padecieran una coyuntura desfavorable y fueran incapaces con recursos propios de evitar que sus economías se desplomen, por el contrario, en la actualidad las crisis en el mundo han sido más frecuentes y profundas, con excepción de la gran depresión:

“Según algunos registros, casi un centenar de Estados han entrado en crisis; y lo que es peor, muchas de las políticas recomendadas por el FMI, *en particular las prematuras liberalizaciones de los mercados de capitales, contribuyeron a la inestabilidad global. Y una vez que un Estado sufría una crisis, los fondos y programas del FMI no sólo no estabilizaban la situación sino que en muchos casos la empeoraban, especialmente para los pobres. El FMI incumplió su misión original de promover la estabilidad global; tampoco acertó en las nuevas misiones que emprendió, como la orientación de la transición de los Estados comunistas hacia la economía de mercado*”.⁶⁹ (Cursivas añadidas)

Otra de las críticas que realiza este autor, es que el FMI obliga con sus condicionamientos a los Estados en vía de desarrollo a una rápida liberalización de los mercados de capitales, lo que provoca estragos al no estar preparados ni tener la capacidad para enfrentar un mundo financiero desconocido y altamente volátil:

“*El resultado ha sido para muchas personas la pobreza y para muchos Estados el caos social y político (...)* Los programas de ajuste estructural no aportaron un crecimiento sostenido ni siquiera a los Estados que, como Bolivia, se plegaron a sus rigores; *en muchos Estados la austeridad excesiva ahogó el crecimiento (...)* Si por ejemplo, los mercados se abren a la competencia demasiado rápidamente, antes del establecimiento de instituciones financieras fuertes, entonces los empleos serán destruidos a más velocidad que la creación de nuevos puestos de trabajo.”⁷⁰ (Cursivas añadidas)

Argumenta que la globalización en sí misma no es buena ni mala, pero si se debe saber cómo se utiliza debido a su gran poder tanto para beneficiar como para perjudicar, es así como los “Estados del Este asiático, que han adoptado la globalización bajo sus propias condiciones y a su propio ritmo, ha representado un beneficio gigantesco, a pesar del paso de la crisis de 1997”.⁷¹

⁶⁹ Stiglitz, “El malestar de la Globalización”, 36-40.

⁷⁰ *Ibíd.*, 43.

⁷¹ *Ibíd.*

Noam Chomsky, otro especialista en la materia, aclara que Indonesia no tuvo la suerte de los Estados del Este asiático en lo relacionado a crecimiento económico porque siguió obedientemente las recetas del FMI y su deuda subió al 140% del PIB además de generarse un caos social al ser el dinero otorgado a la dictadura militar y su círculo de amigos, pero toda esa deuda fue pagada por la población mediante fuertes medidas de austeridad; desde este punto de vista, Indonesia se convierte en un ejemplo de los efectos negativos de la condicionalidad, toda vez que el Fondo posee un concepto de doble filo sobre el libre mercado, entendido como: disciplina de mercado para los débiles y, protección del Estado y subsidios públicos para los fuertes.⁷²

Una intelectual que ha contribuido al debate de la globalización es la canadiense Naomi Klein, quien analizó el caso de Argentina en la crisis del 2000 al aplicar obedientemente las recetas del programa de condicionalidad, hecho que llevó a este Estado a ser “tristemente arruinado por sus profesores”,⁷³ por lo tanto, considera que Argentina “no debería suplicar préstamos. Debería exigir reparaciones”.⁷⁴

De su análisis concluye que las crisis no son obstáculos sino oportunidades para que el FMI imponga sus programas de condicionalidad, toda vez que las situaciones de crisis ponen a los Estados en situación vulnerable, circunstancia que permite al FMI imponer sus condicionamientos sin mayor oposición por parte del gobierno, quien hace lo que dispone el Fondo sin medir las consecuencias.

Para ilustrar su argumento cita varios ejemplos, entre ellos, el de Winston Fritsch, presidente de la delegación brasileña del Dresdner Bank AG, que indicó que “durante una

⁷² Noam Chomsky, Comentarios sobre el FMI, <https://www.google.com.ec/search?q=noam+chomsky+fmi+orden+economico+mundial&oq=noam+chomsky+fmi+orden+economico+mundial&aqs=chrome..69i57.13775j0j8&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=122&ie=UTF-8>.

⁷³ Naomi Klein. *Vallas y Ventanas: Despachos desde las Trincheras del debate sobre la globalización*. (Madrid: Paidós Contextos, 2002), 72-74.

⁷⁴ *Ibíd.*

crisis se debe actuar, es el momento en que el parlamento está más receptivo”; igualmente cita a Ricardo Cabellero y Rudiger Dornbush, dos economistas del Instituto Tecnológico de Michigan -MIT-, que afirmaron en *The Financial Times* sobre la crisis de Argentina: “debe someter temporalmente su soberanía en todas las cuestiones financieras (...) renunciar a buena parte de su soberanía en materia monetaria, fiscal y de gestión de activos por un largo periodo, pongamos cinco años”. Y en cuanto a la economía del Estado, expresaron “sus gastos, la emisión de moneda y la administración de los impuestos debería ser controlada por ‘agentes extranjeros’ entre los que debería contarse un gabinete de experimentados directores de bancos centrales”.⁷⁵ De esta manera evidencia la vulnerabilidad de los Estados en crisis y la disposición de los acreedores para intervenir la política económica conforme a su ideología sin importarle la soberanía, aprovechando los tiempos de crisis, como mejor etapa para lograr sus propósitos económicos y expansivos.

Roberto Pizarro,⁷⁶ economista y ex ministro de planificación en Chile, exhorta en superar la ortodoxia del Consenso de Washington en el programa de condicionalidades por ocasionar la debilidad económica y política del Estado, y favorecer grupos económicos locales y transnacionales. Por lo tanto, resalta la urgencia de replantear la política social, las estrategias de desarrollo y crear una agenda económica propia que incluya la integración regional como un pilar fundamental.

Esta estrategia de integración, según Pizarro, se debe diseñar teniendo en cuenta la capacidad de cada Estado porque la rapidez de la apertura comercial y financiera en los Estados en desarrollo genera tensiones internas causadas por la baja productividad y la vulnerabilidad externa debido al atraso del sector industrial, tecnológico y de producción, razón por la cual se concentran en el sector primario exportador de materias primas; del

⁷⁵ *Ibíd.*

⁷⁶ Roberto Pizarro, “Agenda Económica Propia”, en *Nueva Sociedad*, No. 199, (Buenos Aires: FES, 2005) <http://www.nuso.org/upload/articulos/3288_1.pdf>.

mismo modo, la liberalización de los sistemas financieros nacionales se convierten en un desafío para las economías emergentes al estar expuestas a la volatilidad financiera sin los adecuados mecanismos de supervisión y regulación.

El economista Dani Rodrik critica los condicionamientos fundados en la apertura económica al expresar que “Los especialistas de la OMC, el FMI y otras agencias internacionales repiten con majadería el dogma de fe: la apertura en el comercio y las inversiones son los caminos más seguros para materializar el crecimiento económico y aliviar la pobreza”,⁷⁷ este autor en oposición a la ideología del FMI, afirma que no existe relación positiva entre el crecimiento económico y los niveles de restricciones comerciales y acusa que las crisis financieras de México, Turquía y Tailandia fueron consecuencia de la liberalización de capitales. Por lo tanto, señala que los Estados que han tenido éxito en el fortalecimiento del crecimiento a largo plazo son los que han sabido combinar las oportunidades que ofrecen los mercados mundiales con la movilización de las capacidades de las instituciones internas y de los inversionistas.

1.1.8. Reformas al FMI

La crítica de los intelectuales y las crisis recurrentes⁷⁸ en el SMI han cuestionado la arquitectura internacional y generado debates para su modificación, sobre todo desde la crisis financiera de 2007-2008 se ha discutido sobre un nuevo régimen de gobernanza financiera global en los foros de Washington, Londres y Pittsburgh de los líderes de los Estados del G-20, así como en foros académicos y de la sociedad en general.⁷⁹

⁷⁷ Dani Rodrik, “Trading Illusions”, en *Foreign Policy*, (Washington: Graham Holdings, 2001), <http://www.foreignpolicy.com/articles/2001/03/01/trading_in_illusions>.

⁷⁸ Crisis de 1980, Asiática en 1997, crisis en 2007 y sucesivas.

⁷⁹ Los numerosos trabajos académicos que abordaron el problema del deterioro del rol del FMI (Buirá, 2003; Buirá, 2005; Kapur y Webb, 2006; Frenkel y Abervurg, 2008; Williamson, 2009) señalan, entre

Esta discusión se refiere a la creación de reservas regionales, la gobernanza regional, la regulación internacional financiera, la cooperación para el desarrollo internacional, asimismo la reforma institucional del FMI debido al retroceso de la institución en materia financiera que Kiper señala como: “ el monto de la cartera de créditos del FMI pasó de 71.000 millones de DEG en 2003 a 9.000 millones en 2007 (-87%), la cantidad de acuerdos *Stand-By* vigentes pasó de 17 a fines de 2003 a 7 a fines de 2007, y numerosos Estados pagaron por anticipado sus obligaciones con el FMI para reducir los lazos con la institución (Tailandia en 2003, Rusia en 2004, Argentina en 2005 y Brasil en 2006).⁸⁰

Por lo anterior, el FMI inició una etapa de reformas que se dio principalmente en dos aspectos⁸¹ (i) las cuotas de participación de los Miembros, (ii) la flexibilidad en los programas de condicionalidades de sus instrumentos financieros consistentes en: (a) Eliminación de instrumentos existentes poco utilizados; (b) Flexibilización de las operaciones *stand by*; (c) Desarrollo de una Línea de Crédito Flexible (FCL); y (d) Creación de nuevos instrumentos para los Estados de menores ingresos.

De igual manera, se planteó eliminar las condiciones posteriores al financiamiento pero no las previas al mismo, que reduce la condicionalidad a puntos de partida o condiciones previas acordes a las características y fortalezas de cada Estado, para mitigar el sentimiento de los Estados que la consideran como un menoscabo a su soberanía. Se ampliaron los acuerdos *Stand-by* para ser de carácter precautorio y flexible, al eliminar la presunción de fases trimestrales, sujetas al criterio de desempeño, y remplazarlas por un criterio acorde a las

otras, las siguientes causas de su decadencia en los años previos a la crisis: falta de representatividad de los Estados en desarrollo en su estructura de gobierno, sesgo ideológico en sus condicionalidades, incapacidad de funcionar adecuadamente como prestamista de última instancia, financiamiento insuficiente. Ver: Eric Helleiner, “Explaining the globalization of financial markets: Bringing states back” en *Review of international political economy*, vol 2: 2, (Reino Unido: Taylor & Francis, 1995), 315-341.

⁸⁰ Kiper, “La línea de crédito flexible”, 6.

⁸¹ Jiménez y Lorenzo, “Los cambios en el FMI”, 255-283.

características de cada Estado. Se estableció una Línea de Crédito Flexible (FCL) que incluye un mayor período de repago, para ser usada como instrumento precautorio y otorga flexibilidad a la definición de problema de balanza de pagos. Esta facilidad fue creada como un instrumento flexible (actual o contingente) que busca atender todo tipo de necesidades de balanza de pagos, sin embargo, es decisión del Directorio Ejecutivo del FMI dar acceso a los Estados a esta línea de crédito en la que considera las pre-condiciones explicadas en el acápite correspondiente a los instrumentos financieros.

A pesar de las reformas realizadas aún persisten las críticas al FMI, por tal motivo, en el análisis que realiza Jiménez y Montijano⁸² señalan las principales controversias que son objeto de debate internacional en relación a las funciones del FMI, entre ellas encontramos las siguientes:

(i) El FMI debería dejar de ser prestamista de última instancia y esta labor debería ser ejercida por el sector privado, dejando sólo al FMI la labor de supervisión del SMI, no obstante, hay defensores que plantean que la financiación del Fondo es menos volátil y sensible a las condiciones económicas internacionales, con mayor liquidez en situaciones de crisis.

(ii) La propia estructura de gobierno de la institución hace que las decisiones sean tomadas por los principales Estados desarrollados que concentran la mayoría de los votos haciendo prevalecer sus intereses.⁸³ Por lo tanto, evidencia la necesidad de reformar el sistema de voto ponderado y cambiar por un sistema de votación más democrático y representativo.

(iii) La adecuación de la condicionalidad de los préstamos absteniéndose de reformas estructurales y limitándose sólo a políticas macroeconómicas fiscales, monetaria y tipos de

⁸² Jiménez y Montijano, “El Fondo Monetario Internacional”, 215-218.

⁸³ EUA posee el 17% del total de los votos, junto con Alemania, Francia y Reino Unido reúne el 40% de los votos. *Ibíd.*, 216.

cambio. Asimismo, restringir sus préstamos sólo a la provisión de liquidez a corto plazo, dejando los préstamos a largo plazo a los bancos regionales y al Banco Mundial.

De estas reformas, se destaca los inicios de flexibilización en los instrumentos financieros, sin embargo, son reformas que han sido superficiales en el aspecto de la condicionalidad y no han dado cambios profundos pese a las numerosas recomendaciones de doctrinantes y los intentos del Fondo por innovarse, toda vez que persiste la ideología neoliberal en el diseño de las condicionamientos sin tomar en cuenta la historia de crisis recurrentes y las críticas mundiales que cada día aumentan.⁸⁴ Se deberá esperar cómo el FMI evita la propagación de la crisis financiera que persiste en Europa y la manera cómo rescata estos Estados porque hasta el momento se dice que está aplicando las mismas recetas neoliberales que fracasaron en América Latina y Asia.⁸⁵

Una vez, analizado la caracterización de los condicionamientos y revisado su validez jurídica en el ámbito internacional y sus efectos en el orden nacional aunado a las numerosas críticas que se debaten en la actualidad; se resalta la necesidad de reformar la definición y regulación jurídica internacional y nacional con respecto al programa de condicionalidades, debido a que la clasificación internacional y la posición dogmática del FMI no corresponde a su aplicación material con relación a la injerencia que ejerce en los Estados miembros, siendo la correcta clasificación de estos instrumentos financieros y sus condicionamientos, la correspondiente a *acuerdos internacionales* con el objetivo de tener un control interno, regirse por el Derecho Internacional y de este modo procurar una relación más equilibrada y menos subordinada que respete los principios de equidad y reciprocidad en las relaciones internacionales.

⁸⁴ Ver: Namita Wahi, *Human Rights Accountability of the IMF and the World Bank: A Critique of Existing Mechanisms and Articulation of a Theory of Horizontal Accountability*. (Massachusetts: Harvard Law School, 2005), 333-350, <<http://ssrn.com/abstract=2238491>>.

⁸⁵ José María Vera, “Mismas Recetas Iguales Resultados”, *El País*, 10 de abril, 2013. <http://elpais.com/elpais/2013/04/03/opinion/1365003611_928313.html>.

CAPÍTULO II

IMPACTO DE LOS CONDICIONAMIENTOS DEL FMI EN COLOMBIA EN EL PERIODO 1999-2012

2.1 Impacto jurídico: Alcance de la aplicación de las cartas de intención en el ordenamiento jurídico colombiano.

El capítulo anterior ha dado una visión general que permite caracterizar los condicionamientos del FMI a fin de evidenciar sus aspectos más relevantes, sus debilidades y establecer la necesidad de un cambio en materia jurídica en lo referente a la clasificación del instrumento internacional y sus efectos a nivel interno en los Estados miembros del FMI.

En el presente capítulo se tratará de descender al caso Colombiano y determinar el alcance de la aplicación de las cartas de intención, la forma como se inserta y modifica el ordenamiento jurídico interno, develando cómo afecta las fuentes del derecho e inhibe un control político, constitucional, legal y social. Asimismo, se estudiará el impacto social de las normas que materializaron las cartas de intención y que supeditan la estabilidad macroeconómica a la balanza de pagos y los ajustes fiscales, sin importarles el coste social generado. De esta manera se analizará el impacto jurídico y el impacto cuantitativo a nivel social y económico de los condicionamientos en el periodo de estudio 1999-2012.

2.1.1 Condicionamientos del FMI a Colombia mediante acuerdos

Las reformas neoliberales en Colombia inician en 1990 bajo el gobierno del presidente Cesar Gaviria, periodo en el cual se cambia la Constitución de 1886 que disponía un modelo de sustitución de importaciones y proteccionismo de mercado, y se instauro la nueva Constitución de 1991 que inicia la apertura económica, el proceso de modernización del Estado para darle mayor participación al sector privado, la descentralización fiscal que brinda a las regiones mayor autonomía en recursos fiscales, se implementa el trato nacional para los inversionistas extranjeros y se empieza a remover todas las estructuras que no permitían el funcionamiento de los libres mercados como las restricciones a los flujos de capitales, entre otros.⁸⁶

Todos estos cambios en materia estructural en el ámbito económico, además de los generados en materia constitucional, política y social, aumentaron el gasto público conformando un esquema fiscal deficitario que provocó un desbalance fiscal, según las estadísticas entre 1990 y 1991 representaba el 1% del PIB, mientras que para 1999, el desequilibrio interno alcanzó casi el 6% del PIB; “la financiación de este desequilibrio fiscal se realiza con endeudamiento externo que refleja la incapacidad del Estado para cumplir desde el punto de vista financiero con los compromisos legales y constitucionales sin acudir al crédito”.⁸⁷

Peter Korner, Gero Mass, Thomas Siebold y Rainer Tetslaff,⁸⁸ investigadores del Instituto de Ciencias Políticas de la Universidad de Hamburgo, integrantes del proyecto “Causas y trasfondos de la intervención del FMI en los países deudores del Tercer Mundo”;

⁸⁶ Luis Amador. “Análisis del Acuerdo Extendido firmado entre el Gobierno Colombiano y el Fondo Monetario Internacional, Logros y Desafíos”, En *Revista Derecho y Economía*, No. 22, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007), 87.

⁸⁷ *Ibíd.* 90.

⁸⁸ Peter Korner y otros, “El FMI ¿Gerente de Crisis para el Tercer Mundo?”, 44-56.

señalan en su estudio las *causas internas y externas del endeudamiento* como la industrialización por endeudamiento que implica un modelo de desarrollo financiado por déficit y basado en la cooperación con empresas transnacionales, aunado al orden económico internacional desigual que impide a la mayoría de los Estados en vías de desarrollo generar las divisas necesarias para su crecimiento y ponen como principal protagonista al *endeudamiento externo para superar el déficit presupuestario* ante la amplia demanda social; problemas que según los autores, son agudizados por la falta de preparación, despilfarro y corrupción de las administraciones.

Bajo esta perspectiva de un modelo de desarrollo financiado con deuda externa, se puede afirmar que las reformas introducidas por la Constitución de 1991 propiciaron la intervención del FMI en el Estado Colombiano a partir de la crisis de 1999, por lo cual el Estado suscribió las cartas de intención que se explican a continuación y que profundizan las reformas económicas estructurales de ideología neoliberal implementada en 1990.

2.1.2. Cartas de intención suscritas entre 1999 y 2006

Desde el año 1999, Colombia ha contraído 11 acuerdos cada uno con su respectiva carta de intención. El 3 de diciembre de 1999 se registra tanto en los archivos públicos de las páginas web del FMI y del Banco de la República, la primera asistencia financiera por US\$ 2.700 millones y continúa con 10 créditos *stand-by* firmados el 22 de agosto de 2000, el 23 de febrero y 20 de diciembre de 2001, 2 de diciembre de 2002, 23 de mayo de 2003, 15 de junio de 2004, 13 de abril y 26 de septiembre de 2005, 23 de mayo de 2006 y el último el 16 de octubre de 2006.⁸⁹

⁸⁹ FMI, *Colombia y el FMI “Cartas de intención”*, (Washington: FMI, 2013), <<http://www.imf.org/external/country/col/index.htm?type=23>>.

No obstante, en un archivo editorial del Banco de la República de febrero de 1985, aparece la utilización de los servicios financieros del Fondo entre 1954 y 1973, periodo en que celebró 15 acuerdos *stand-by* que establecieron un control general de cambios, diversificación e impulso de las exportaciones, aprovechamiento adecuado de las reservas internacionales disponibles, estímulo a la inversión extranjera y control de flujo de capitales en el exterior, todo con el fin de manejar equilibradamente las transacciones con el exterior.⁹⁰ Sin embargo, esta investigación con el ánimo de ser actualizada, se circunscribe a los instrumentos financieros y las cartas de intención suscritas con el FMI durante los años 1999 a 2012, por ser el último periodo en el que Colombia ha tenido una fluida relación con el Fondo y se ha dado mayor injerencia según se estudiará a continuación.

Como se advirtió, después de un periodo de inactividad financiera con el FMI desde 1973, la relación de asistencia técnica y financiera se reactiva en 1999; el motivo para contraer el crédito en 1999, es señalado por Cesar Giraldo,⁹¹ docente de la Universidad Nacional de Colombia, como parte de las medidas preventivas tomadas durante la crisis asiática de 1997 para evitar la propagación y efectos en las principales bancas del mundo como la norteamericana, europea y japonesa; medida que fue adoptada por otros Estados como Argentina (1998), Bolivia (1998), México (1998), Perú (1999) y Uruguay (1999).

El FMI planteó que el desequilibrio externo de la región se debía a déficits crecientes en las cuentas externas, salida continua de capitales, y agravamiento de la situación fiscal; problemas que conducirían a crisis financieras y que debían ser resueltos con reformas estructurales orientadas, según su ideología, a una mayor flexibilización de los mercados, a introducir ajustes fiscales más severos y a sanear al sistema financiero.

⁹⁰ Banco de la República, *Colombia y el Fondo Monetario Internacional*, Departamento de investigaciones económicas, (Bogotá, Departamento Editorial, 1985), 4.

⁹¹ Cesar Giraldo, "El acuerdo con el FMI llevará la Economía al Colapso", en *Revista Deslinde*, No. 27, (Bogotá, Cedetrabajo, 2000), 7.

La situación particular de Colombia en la crisis de 1999 obedeció a un deterioro externo y financiero ocasionado por la salida masiva de capitales, la devaluación del peso en un 43%, el alza de las tasas de interés, elevada inflación, reducción del PIB del 4.2%, incremento del desempleo sobre el 20% y el desprestigio de la economía política colombiana. Esta devaluación involucra un incremento en la deuda adquirida en moneda extranjera tanto pública como privada y una pérdida para los inversionistas extranjeros al liquidar su ganancia, por lo cual, las firmas calificadoras de riesgo internacional bajaron la calificación al Estado dificultando el acceso a los mercados financieros internacionales.⁹²

Ante este panorama, el gobierno decidió acudir al FMI con la idea de estabilizar el Estado, acceder de nuevo a los mercados financieros de capitales, asegurar la liquidez y estabilizar la tasa de cambio para tranquilizar a los inversionistas extranjeros. Por tal razón, la primera *carta de intención que se firmó en 1999*,⁹³ contenía un programa de condicionalidad que obligaba a endurecer la política fiscal reduciendo el déficit en un 50% (salarios públicos, control sobre el uso de los recursos por parte de los gobiernos locales, reformas al sistema de seguridad social), planteó la reestructuración del sector financiero, la instrumentación de reformas estructurales (fortalecer la situación financiera de los gobiernos locales y reducir el peso del sector público mediante privatizaciones), y la implementación de un régimen de flotación cambiaria.⁹⁴

En esta carta de intención, el gobierno reiteró su compromiso con un régimen de libre comercio, a actuar conforme a los principios de la OMC, aceptar las obligaciones del Fondo establecidas en el Convenio Constitutivo Artículo VIII, secciones 2, 3, y 4 -estudiadas

⁹² *Ibíd.*

⁹³ Banco de la República, *Acuerdo de Colombia con el Fondo Monetario Internacional*, (Bogotá: Banco de la República, 1999), <<http://www.banrep.org/es/contenidos/publicacion/acuerdo-facilidades-extendidas-1999>>.

⁹⁴ Kiper, “La línea de crédito flexible”, 16.

anteriormente-, y continuar con el programa de privatización de Colombia desde inicios de los años 90, acompañado con fortalecimiento de la inversión extranjera.

Colombia continuó utilizando los instrumentos financieros en la modalidad de Acuerdos *Stand-by* cada año consecutivo hasta el 2006 adquiriendo con cada Acuerdo una nueva carta de intención. De esta manera, en el programa establecido en la *carta de intención de 2000*,⁹⁵ se incorpora el Plan Colombia en la lucha contra el narcotráfico y el conflicto interno, se requiere el comienzo de una reforma tributaria, así como otras reformas que incluyen al sector financiero y al sistema pensional, se preparan los bancos públicos para la venta, el Estado se compromete a organizar las actividades de lotería y juegos con el fin de fortalecer las reservas de pensiones de los gobiernos territoriales. Se propone la venta de empresas públicas hidroeléctricas, de telecomunicaciones y minera (ISA, ISAGEN, ETB, CARBOCOL).

Con la *carta de intención de 2001*,⁹⁶ se programó el inicio de la flexibilización del mercado laboral, el alivio de la deuda pública de entidades gubernamentales con el uso de los recursos del fondo de estabilización petrolera para reestructurar la deuda, nuevas líneas de crédito (financiadas con la venta de activos de un banco público de segundo-piso), mantenimiento de la disciplina fiscal, la reestructuración del sector financiero, así como el establecimiento de dos paquetes tributarios destinados a fortalecer los recaudos tributarios; y la privatización y/o liquidación de empresas y bancos públicos, tales como Bancafé, Granahorrar y Banestado.

Esta carta de intención planteó la adopción de medidas para profundizar los mercados financieros domésticos y desarrollar instrumentos financieros de largo plazo para el sector privado, el control de las finanzas públicas en todos los niveles del gobierno, principalmente a

⁹⁵ FMI, “Colombia y el FMI: Cartas de intención”, 2013.

⁹⁶ Banco de la República, “Acuerdo de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, 2001.

través de una reforma constitucional del sistema de transferencias (participación en los recaudos) a los gobiernos territoriales y la presentación al Congreso de un proyecto para incrementar los ingresos de los gobiernos territoriales.

Estipuló el fortalecimiento de los controles sobre los gastos en educación y salud, una reforma al sistema pensional, medidas para revertir el deterioro financiero del Instituto de los Seguros Sociales (ISS), plan que incluyó una renegociación de la convención colectiva con los trabajadores de la salud, que implica reducción de beneficios salariales y pensionales; un conjunto de medidas para aumentar la eficiencia de las operaciones del ISS y la reestructuración de la deuda del ISS. Se estimó reducir aún más los costos del ISS a través de una distribución más equitativa de la carga financiera entre los proveedores de seguros de salud en lo relacionado con enfermedades de alto costo.

En el ámbito comercial, se acordó un plan para reducir la dispersión de los aranceles en el contexto de la armonización de aranceles dentro del Grupo Andino, la eliminación de los componentes de subsidio a las exportaciones del Plan Vallejo (subsidio a las importaciones de materiales y bienes de capital utilizados en industrias exportadoras) y la eliminación de salvaguardas temporales en la forma de aranceles y restricciones cuantitativas en el marco de la OMC.

En la *carta de intención de 2002*,⁹⁷ el objetivo del programa en el frente fiscal fue reducir el déficit fiscal, con la disminución del presupuesto para el año 2003, se impuso un impuesto a la riqueza por única vez, y se preparó una reforma tributaria que involucró una extensión de la base imponible del IVA y sobrecargas en el impuesto a las ganancias. En lo referente a la política monetaria se planteó como objetivo reducir la inflación y en cuanto a las reformas estructurales se insistió en la flexibilización del mercado laboral y del régimen de pensiones.

⁹⁷ FMI, “Colombia y el FMI: Cartas de intención”, 2013.

Con la *carta de intención de 2003*,⁹⁸ se propuso un paquete fiscal para mantener la tasa más alta del impuesto de renta en 38,5%, la creación de un impuesto de 0,3% para los patrimonios individuales por encima de un determinado límite; el incremento de la tasa del impuesto a las transacciones financieras de 3 x mil a 4 x mil, aumento de penas por evasión tributaria, reforma a la Ley Orgánica del Presupuesto.

En el *programa de condicionalidades de 2004*, se establecieron medidas específicas como: (i) la adopción de una clasificación presupuestal acorde con patrones internacionales que se ajuste al marco legal colombiano; (ii) el requisito de incluir en la Ley anual de presupuesto información sobre gastos de impuestos, actividades cuasi-fiscales, subsidios, obligaciones fiscales contingentes, proyecciones fiscales de mediano plazo y un análisis de sostenibilidad fiscal; (iii) el establecimiento de un reporte presupuestal de mitad de año para el Congreso que incluya una presentación del gasto de acuerdo con un sistema de clasificación estándar internacional, (iv) la limitación al gobierno para comprometer vigencias futuras en proyectos no autorizados por el Plan de desarrollo, (v) un proyecto de reforma de la ley de contratación pública para mejorar la administración de contratos estatales, (vi) una reforma al régimen pensional especial de los maestros y de los militares. (vii) la disposición del gobierno para aceptar las obligaciones del Artículo VIII del Acuerdo Constitutivo del Fondo, (viii) la eliminación del convenio bilateral de pagos con China y la tasa de los CERT (el sistema de subsidio a las exportaciones), así como la eliminación del impuesto a las remesas.⁹⁹

En el *programa acogido para el año 2005*,¹⁰⁰ las metas del nuevo programa serían reducir el déficit fiscal y el peso de la deuda pública, así como bajar la inflación en un marco de un esquema de metas de inflación y flotación cambiaria. El acuerdo contemplaba también

⁹⁸ Banco de la República, “Acuerdo de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, 2003.

⁹⁹ *Ibíd.*, 2004.

¹⁰⁰ *Ibíd.*, 2005.

la privatización definitiva del banco Granahorrar, algunas pequeñas empresas eléctricas de propiedad estatal y avanzar en la integración comercial con Estados Unidos.

Por último, el *programa fijado para el 2006*, establece la fusión de la Superintendencia de Valores y Bancaria para crear la Superintendencia Financiera, fija la reducción adicional de los subsidios implícitos en los precios de venta de la gasolina corriente y el diésel, insiste en la reforma tributaria en términos de recaudo, que simplifica el sistema vigente estableciendo una reducción de las tasas impositivas y la ampliación de la base de contribuyentes, así como la eliminación de exenciones y deducciones. En materia de privatizaciones se determina la venta definitiva del banco Granahorrar a inversionistas extranjeros del BBVA y modernizar la refinería de Cartagena con inversionistas privados.¹⁰¹

Es así como en la carta de 1999 se lee el inicio del endurecimiento de la política fiscal y en la correspondiente carta del año 2000 se explica que dicho instrumento establece preparar los bancos públicos para la venta y se plantea la venta de empresas públicas hidroeléctricas, de telecomunicaciones y mineras (ISA, ISAGEN, ETB, CARBOCOL). Asimismo, en la carta de intención del 2001 se narra que “se establece la privatización y/o liquidación de empresas y bancos públicos, tales como Bancafé, Granahorrar y Banestado”. Estas medidas de modernización del Estado se reiteran en la carta de intención del 2005 al señalar la privatización del banco Granahorrar y de algunas pequeñas empresas eléctricas de propiedad estatal y finalmente con la carta de intención del 2006 se dispone la venta definitiva del banco Granahorrar a inversionistas extranjeros del BBVA y se determina modernizar la refinería de Cartagena con inversionistas privados.

Por lo tanto, en estas páginas se explica los casos específicos en que se dio la privatización, lo que permite concluir que las cartas de intención descritas reflejan que a medida que aumenta el financiamiento, los nuevos programas incluyen mayores exigencias y

¹⁰¹ *Ibíd.*, 2006.

con mayores especificaciones que abarcan toda la política macroeconómica del Estado en las que es notable la tendencia neoliberal y de privatización del Estado establecida en cada una de las cartas que profundiza el modelo acogido en el año 1990, lo que corrobora la aplicación de la ideología del FMI conocida como la doctrina del *liberalismo económico*, fundamentada en teorías relevantes como la teoría mercantilista con Hume y Keynes; la teoría clásica con Smith, Ricardo y Mill; la neoclásica con Merger, Cairnes, Marshal, Walras, Pareto; y del equilibrio económico, Heckscher y Ohlin.¹⁰²

De esta manera se da la injerencia del FMI en los asuntos de política macroeconómica de Colombia, *a tal grado de determinar con acciones concretas las modificaciones a realizar; como se puede advertir con la venta de empresas públicas en las que se definen con nombre propio cuales se venderán*. Es decir, que los condicionamientos no se limitan a armonizar políticas macroeconómicas de la región, sino que entran a dirigirlas y coaccionarlas de manera profunda y expansiva.

De lo anterior, se confirma los enfoques teóricos que el fondo utiliza para diseñar y estructurar los condicionamientos como métodos para alcanzar el desarrollo económico, estos son, el fundamentalismo del mercado y la concepción tradicional del comercio internacional y de los desequilibrios externos, toda vez que en el periodo de estudio, se fortaleció la inversión extranjera, las finanzas públicas y paulatinamente se han eliminado las restricciones al comercio internacional.

2.1.3. Líneas de crédito flexible adquiridas entre 2009 y 2012

Además de los anteriores Acuerdos *Stand-by*, Colombia obtuvo 4 Líneas de Crédito Flexible -LCF- en el periodo 2009-2012 (11 de mayo de 2009, 7 de mayo de 2010, 6 de mayo

¹⁰² Londoño, “Modelos Económicos y Deuda Externa”, 15.

de 2011 y 24 de junio de 2012) que superan los 20 mil millones de dólares.¹⁰³ Kiper ha indicado que la causa para acudir a este tipo de financiamiento fue la crisis de 2007-2008, en la que el Estado experimentó una caída de las exportaciones, en las remesas del exterior y una depreciación del peso colombiano del 20%; razón por la cual, en el año 2009 se adquiere la primera línea de crédito flexible creada a partir de las reformas a los instrumentos financieros.¹⁰⁴

Como se explicó anteriormente, la LCF es una línea de crédito que no trae condicionalidades para los desembolsos, pero para acceder a la LCF se realiza una evaluación previa conforme a los criterios predefinidos en aras de determinar la viabilidad basada en el mismo dogmatismo ideológico; de esta evaluación por parte del FMI Colombia obtuvo el siguiente resultado:

- “1. **Posición externa sostenible.** Si bien el peso de la deuda se incrementó con la crisis, los análisis de sostenibilidad sugieren que bajará cuando la crisis internacional se vea superada; y que incluso ante shocks externos significativos la deuda seguiría siendo sostenible.
2. **Cuenta capital dominada por flujos privados.** Si bien se incrementó la participación del sector público en el flujo de capitales, siguen primando los ingresos por IED.
3. **Un historial de acceso favorable y estable a los mercados de capitales por parte del sector público.** El gobierno no tomó deuda desde el acuerdo, pero algunas empresas públicas lograron colocar deuda en los mercados de crédito internacional en buenos términos.
4. **Una posición de reservas relativamente confortable.** La cobertura sigue siendo adecuada, con al menos 7 meses de importaciones y más del 200% de los vencimientos de corto plazo de la deuda externa cubiertos.
5. **Finanzas Públicas sólidas y una deuda pública sostenible.** La revisión por parte de las autoridades del programa fiscal de mediano plazo da cuenta del compromiso con la reducción de la deuda, y garantiza la sostenibilidad futura.
6. **Inflación baja y estable, en el marco de esquemas monetarios y cambiarios sólidos.** La inflación esperada se ubica entre el 2 y 4%, y sigue vigente el esquema de metas de inflación.
7. **Solvencia del sistema financiero, e inexistencias de amenazas de crisis bancarias/financieras sistémicas.** Los ratios de capital siguen sólidos, mientras que el deterioro de los préstamos ha sido moderado.
8. **Supervisión efectiva del sector financiero.** El marco regulatorio se mantiene fuerte, con una consolidada red de seguridad financiera.

¹⁰³ FMI. “FMI extiende crédito de contingencia a Colombia”, en *Portafolio.co*, (Bogotá: 24 de junio de 2013) <<http://www.portafolio.co/economia/colombia-recibe-nuevo-credito-del-fmi>>.

¹⁰⁴ Kiper, “La línea de crédito flexible”, 18.

9. Transparencia e integridad de las estadísticas. Colombia sigue en observación por la SDDS.¹⁰⁵

Lo anterior confirma que el FMI mantiene su posición ideológica y como lo plantea Esteban Kiper, la única diferencia con los acuerdos *Stand By* (ASB), es que los ASB son aplicados para disciplinar a nuevos Estados y la LCF, es aplicada a Estados ya disciplinados que afrontan problemas, cambiando la condicionalidad de posterior a previa y aumentado el volumen del financiamiento para hacerlo más atractiva y de este modo, recuperar su cartera de colocaciones.¹⁰⁶

Asimismo se evidencian pocos cambios en materia conceptual para abordar la prevención de la crisis y para estabilizar a los Estados, puesto que según el análisis de Kiper,¹⁰⁷ los criterios de elegibilidad para la LCF hacen excesivo énfasis en la importancia de la estabilidad de precios, restringen los instrumentos de control de la inflación y no penalizan la adopción de esquemas macroeconómicos dependientes del financiamiento externo.

Con lo analizado hasta el momento se puede inferir que el FMI es un Organismo que interviene la política económica de los Estados miembros y en mayor medida a los Estados que utilizan los instrumentos financieros condicionados, un ejemplo de ello es Colombia, donde el FMI orientó el proceso económico desde 1999 hasta 2012 con las cartas de intención descritas y analizadas en la presente tesis, a través de las cuales modificó y fortaleció el sistema financiero nacional, el gasto público, la productividad y la vinculación con la economía mundial, asimismo, esta intervención logró que Colombia tenga una posición externa sostenible, una historia de acceso sostenido a los mercados de capitales internacionales, una inflación baja, una moneda estable y reservas de divisas suficientes.

¹⁰⁵ *Ibíd.*

¹⁰⁶ *Ibíd.*, 4.

¹⁰⁷ *Ibíd.*, 22.

En conclusión, se puede determinar a los condicionamientos del FMI de la siguiente forma: (i) responden a la ideología neoliberal de apertura comercial y apertura al capital extranjero, (ii) buscan una economía de mercado con un Estado mínimo, (iii) obligan a un riguroso equilibrio fiscal y (iv) se focaliza en reducir el presupuesto de las políticas sociales. Con estos condicionamientos los Estados miembros son vinculados jurídicamente al cumplimiento a través del Convenio Constitutivo, y son coaccionados y persuadidos para permanecer en el Fondo y el SMI, así como para disfrutar de los recursos financieros internacionales.

2.1.4 Normas que materializaron los Condicionamientos

La materialización de los condicionamientos señalados en las anteriores cartas de intención se dio en Colombia a través de reformas jurídicas en el ámbito laboral con la Ley 789 de 2002, tributarias con las Leyes 788 de 2002 y 863 de 2003, de reestructuración al Estado con la Ley 790 de 2002, financiera con la Ley 1328 de 2009, de comercio exterior con la Ley 1520 de 2012, régimen cambiario por medio de la Ley 510 de 1999, de seguridad social y pensiones con las Leyes 797 y 863 de 2003, igualmente se intentó un referendo sin éxito en el año 2003¹⁰⁸ en el que el gobierno planteó la reducción del Congreso, la prohibición de los auxilios parlamentarios, la supresión de las Contralorías departamentales y municipales, la supresión de las Personerías de los municipios, el tema pensional y congelamiento de salarios públicos con el fin de reducir el gasto público; pero el proyecto fue rechazado por los ciudadanos.

¹⁰⁸ Registraduría Nacional de Estado Civil, *Referendo: la decisión del pueblo*, (Bogotá: RNEC, 2005), < http://www.registraduria.gov.co/rev_electro/articulos/referendo.htm, consultada 27 de noviembre de 2013>.

A continuación se explicarán las principales reformas realizadas haciendo uso del balance económico realizado por el docente investigador Francisco Giraldo,¹⁰⁹ quien explica que dentro de las reformas aprobadas se encuentra la *reforma laboral* que fue totalmente regresiva en derechos laborales de los trabajadores al profundizar la flexibilización laboral iniciada con la Ley 50 de 1992; esta reforma aumentó la jornada de trabajo diurna hasta las diez de la noche y suprimió los recargos nocturnos, de igual manera disminuyó el 25% de la remuneración de los días domingos y festivos, el 50% en los valores de indemnización por despidos injustificados y otorgó descuentos parafiscales a las nuevas empresas durante los cinco primeros años, entre otros.

Todo lo anterior con el objetivo de aumentar el empleo temporal y hacer competitivas las empresas nacionales en los mercados mundiales, pero el verdadero resultado fue atraer empresas multinacionales que constantemente buscan reducir los costos salariales y fiscales. En consecuencia, con las medidas adoptadas se contradice a la política social al reducir la calidad del trabajo y las condiciones de vida materiales y psicológicas de los trabajadores que ya no tienen un empleo estable y bien remunerado, como lo expresa el docente Giraldo:

“Así, la política económica quedó en contravía de la política social, o el crecimiento del desarrollo social. Además, no se tuvo en cuenta los efectos perversos secundarios derivados de la aplicación de esa política. Como lo diría Keynes, los salarios tienen un doble filo, es decir actúan sobre los costos de producción y también sobre la demanda agregada: si éstos disminuyen, disminuyen los costos e igual lo hace la propensión a consumir por la acción del efecto ingreso”.¹¹⁰

En relación con la *reestructuración del Estado* obtenida con la Ley 790 de 2002, se fusionaron seis Ministerios y permanecieron sólo tres: el Ministerio de Salud y el Ministerio de Trabajo se fusionó al Ministerio de Protección Social, los Ministerios de Justicia y

¹⁰⁹ Francisco Giraldo. “Balance Económico de la Administración de Uribe”, en *Revista Apuntes del CENES*, vol. 27: 45, (Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, 2008), 130-153.

¹¹⁰ *Ibíd.*

Gobierno se fusionaron en el Ministerio del Interior y de Justicia, los Ministerio de Comercio Exterior y Desarrollo se convirtieron en el Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Se liquidaron y privatizaron las empresas de TELECOM, IFI, INRAVISIÓN, CARBOCOL, BANESTADO, MINERCOL, ADPOSTAL, FONCOLPUERTOS, INCORA, INURBE, INAT, INPA, DRI, FERROVÍAS, CAJANAL EPS. Como resultado de estas privatizaciones fueron despedidos 36.673 trabajadores y servidores públicos, se congeló la nómina de las entidades del Estado y se pensionó a 30.000 trabajadores que sus vacantes no fueron reemplazadas, con lo cual se obtuvo un ingreso de \$5.8 billones de pesos a las arcas públicas. Con todas estas medidas se redujeron los gastos de funcionamiento del Estado, se aumentaron los recursos fiscales pero dejó a miles de trabajadores despedidos, quienes “(...) es bastante probable se hayan desplazado al sector informal realizando un trabajo demasiado precario, de bajos ingresos y en actividades de baja productividad”.¹¹¹

Respecto a la *reforma pensional*¹¹² ejecutada mediante Leyes 797 y 860 de 2003, y el Acto Legislativo 01 de 2005; se aumentó la edad de jubilación a partir de 2014 de 55 a 57 años para las mujeres y de 60 a 62 años para los hombres, se aumentó la tasa de cotización de 1000 semanas a 1300 semanas, se redujo la tasa de reemplazo o porcentaje del ingreso base de la liquidación que establece el monto de la pensión, se eliminó la mesada adicional número 14 que se otorgaba en diciembre y se suprimieron los regímenes especiales a partir de 2010.

En la reforma tributaria¹¹³ realizada mediante las Leyes 788 de 2002 y 863 de 2003, se amplió la base gravable del impuesto a la renta para personas con ingresos y patrimonio superiores a \$60 millones y \$80 millones de pesos, se redujo la exención de impuestos para salarios del 30 al 25%; se aumentó la tasa y cobertura del impuesto del IVA al 16% para todos los productos exceptuando algunos de la canasta familiar, se aumentó el impuesto de algunos

¹¹¹ *Ibíd.*

¹¹² *Ibíd.*

¹¹³ *Ibíd.*

bienes específicos como la gasolina y el consumo de licores; se aumentó la cobertura del impuesto a las transacciones financieras, se eliminó algunas rentas exentas, se aumentó el número de responsables del régimen simplificado del IVA, y; finalmente, se crearon impuestos transitorios por tres años como fue el caso del gravamen a patrimonios mayores a \$3 mil millones de pesos, el incremento a las transacciones financieras del 1% y la sobre tasa del 10% del impuesto a la renta.

Como se ha observado, con la reforma pensional se aumenta los requisitos para la pensión y se eliminan privilegios como las mesadas adicionales y los regímenes especiales, entre otras; con la reforma laboral se eliminan derechos laborales y se promueve el empleo informal; con la reforma tributaria se aumentan los ingresos de la Nación y con la reforma al Estado se reducen los empleos públicos.

Estas reformas económicas fueron implementadas con el propósito común de reducir el déficit fiscal y hacer sostenible el endeudamiento del sector público, es decir, aumentar los ingresos y reducir los gastos para obtener excedentes que garanticen la estabilidad económica y el pago de la deuda. Con esto se confirma que la aplicación de las medidas estructurales benefician el aspecto económico pero tiene efectos nocivos en el desarrollo y en el aspecto social al incrementar las desigualdades que debilitan el sistema democrático, agudiza sus contradicciones y lo hace incompatible con el capitalismo, “el neoliberalismo, argumenta Bordeau, tiene la tendencia como un todo a favorecer la separación de la economía de las relaciones sociales.”¹¹⁴ Situación que es ilustrada por Giraldo cuando afirma:

“Se configuró así un sistema económico si bien dinámico, altamente inequitativo y contrario a una política de justicia social que buscara realmente reducir la pobreza y las desigualdades sociales. Indudablemente las reformas fueron negativas desde el punto de vista

¹¹⁴ José Vargas, “Liberalismo, Neoliberalismo y Postneoliberalismo”, en Revista *Electrónica de Derecho Administrativo Económico*, No. 18, (Salvador: Instituto Brasileiro de Derecho Público, 2009), 20.

del bienestar porque enfatizaron en la eficiencia y no en la equidad; de ahí que sus resultados fueran poco satisfactorios en materia social”.¹¹⁵

Con todo esto, se vulneró el derecho al desarrollo definido doctrinariamente como los derechos de tercera generación que tienen relación con los derechos a la solidaridad, asimismo es un derecho reconocido por la comunidad internacional que consiste en adoptar medidas para superar el subdesarrollo en los Estados atrasados, al estar reconocido en diferentes instrumentos internacionales como la Resolución 1803 de la Asamblea General sobre soberanía permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales, el informe del secretario general de 1978 sobre derecho al Desarrollo, la Declaración de la UNESCO de 1977, e informes doctrinarios de la ONU de los profesores Stephen Marks, Karel Vasak y Jean Rivero que explican la evolución de este derecho en un sentido interdisciplinario.¹¹⁶

De igual manera, se mantiene al Estado colombiano en el subdesarrollo definido como una deformación y como un dualismo existente entre las estructuras económicas y sociales; a esta conclusión llega el estudio realizado por el sociólogo mexicano Jaime Osorio, quien explica que el subdesarrollo es una deformación que distorsiona la posibilidad de promover formas de desarrollo que empalmen entre sí hombres, recursos naturales y necesidades sociales, a su vez, se presenta como dualismo de estructuras productivas y sociales que no terminan de encontrar los actores y las ideas para una integración interactiva de los diversos subsistemas que constituyen una organización social, concluyendo que se conforma así un híbrido histórico y una situación de convivencia precaria entre modernidad y arcaísmo.¹¹⁷

En estas circunstancias, se confirma que Colombia le falta mucho para dejar de ser catalogado como Estado subdesarrollado al comprobarse que los programas estructurales de ideología neoliberal carecen de un mínimo de contenido social y pese a ello perduran en la

¹¹⁵ Giraldo. “Balance Económico de la Administración”, 130-153.

¹¹⁶ Díaz, “Es Ilegal la Deuda Externa ante el Derecho Internacional”, 49-54.

¹¹⁷ Osorio, “Neoestructuralismo y subdesarrollo”, en *Nueva Sociedad*, No. 183, (Buenos Aires: FES, 2003), 137.

región y actualmente son adoptados en la crisis europea, gobiernos que no han reflexionado sobre el fracaso en los Estados de estas reformas implementadas, que si bien han mantenido un mínimo constante de crecimiento económico, la pobreza y las desigualdades han aumentado en esta región “si se considera el periodo 1950-1980, el PBI de América Latina creció un 5,2% en promedio, mientras que en 1980-2003 lo hizo tan solo en 2,2%”.¹¹⁸ El problema radica, según Osorio, en que los políticos en el poder no se atreven a desafiar a los grupos económicos locales, a las transnacionales y a las instituciones de Washington, haciendo prevalecer los intereses económicos ante los intereses sociales y la responsabilidad democrática.

Asimismo, no se ha tomado en cuenta los informes del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- que explican la pobreza en América Latina como consecuencia de la baja productividad aunada a la desatención social, por lo cual, indica que se deben realizar reformas estructurales que generen inclusión social con un piso mínimo de protección social de derecho a todos los ciudadanos y que paralelamente fomente la productividad de sectores que generan mayor empleo como el sector de servicios. A esta conclusión llega George Gray Molina, Economista Jefe de la Dirección Regional para América Latina y el Caribe del PNUD, en la entrevista realizada por la Revista Humanum, al señalar que: “los países de la región Latina que dependen (...) de recursos primarios tienen el reto de diversificación productiva pero no pueden dejar atrás el aspecto social para generar una buena cadena de valor que sea competitiva”¹¹⁹ finalizando que se debe trabajar el aspecto social de la mano de la productividad en los sectores grandes de la economía.

2.2. Análisis del impacto jurídico

¹¹⁸ *Ibíd.*, p. 129.

¹¹⁹ George Gray, “Los incluidos y excluidos de la bonanza”, entrevista realizada por la Revista Humanum, PNUD, en <http://www.revistahumanum.org/revista/los-incluidos-y-los-excluidos-de-la-bonanza/>, consultada el 28 de Noviembre de 2013.

Según lo analizado hasta el momento, las cartas de intención traen numerosas exigencias al Estado Colombiano, mismas que al dar aplicación generan un impacto en el ordenamiento jurídico que será analizado en este acápite, para lo cual se iniciará indicando cómo el impacto jurídico se agudiza con la vulnerabilidad de la Constitución de 1991, a la vez, se analiza la manera cómo los condicionamientos afectan las fuentes del derecho e inhibe un control político, constitucional, legal y social, quebrantando de este modo, la soberanía económica y política.

2.2.1. Vulnerabilidad de la Constitución Colombiana de 1991

Desde el gobierno de Andrés Pastrana en el año de 1999, periodo en el cual se firmó la primera carta de intención, se ha mantenido la asistencia financiera y técnica del FMI a Colombia que han fijado el rumbo de la normatividad jurídica y establecido los principales cambios a realizar en materia macroeconómica. Trece años después de la injerencia, Colombia mantiene la dependencia a la asistencia del FMI.

Para comprender esta relación, resulta importante analizar el tema desde el ámbito constitucional, sobre todo, con el cambio de *Constitución en 1991*, definido por Viciano como un “...punto de partida en la evolución constitucional latinoamericana y un avance en los derechos fundamentales en el país...”¹²⁰, evolución que evidencia el reconocimiento de un Estado Social de Derecho garantista de los derechos fundamentales a la vida, a la igualdad, a la paz, al debido proceso, entre otros; de igual manera se reconocen los derechos sociales,

¹²⁰ Roberto Viciano y Rubén Martínez, “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, No. 25, (Puebla, México: IUS, 2010), 17.

económicos y culturales para brindar protección integral a la familia, a los niños, a los adolescentes, a los adultos mayores y a las personas con limitaciones físicas.¹²¹

A pesar del avance en materia de derechos, se considera que se retrocedió al incorporar un régimen presidencialista que eliminó varias funciones del Congreso y las asignó al Ejecutivo, tales como: la negociación de la deuda, el crédito público y la formulación de la política económica,¹²² entre otras. Tan sólo con el cambio, se conservó algunos limitantes en el tema de tratados internacionales y la fijación del techo de la deuda pública que requieren de la discusión y aprobación del Congreso de la República,¹²³ asimismo, estableció los principios básicos de equidad, reciprocidad y conveniencia¹²⁴ como directrices para promover las relaciones políticas, económicas, sociales y ecológicas en materia internacional.

En este sentido, la Constitución amplió el margen de responsabilidades a nivel del Ejecutivo con pocas limitaciones, permitiendo de esta manera un mayor grado de discrecionalidad sobre todo en la dirección de las relaciones internacionales y la negociación de la deuda, sin suficientes criterios para definir una política exterior clara y a largo plazo.

Asimismo, *concede al Gobierno la formulación, seguimiento y evaluación de la Política Económica*, definida como los criterios utilizados por el Estado para orientar el proceso económico del país, la estrategia general de desarrollo, el sistema financiero nacional, el gasto público, la productividad y la vinculación con la economía mundial, para crear las bases para las políticas social, sectorial y regional, utilizando los instrumentos de las políticas: fiscal, monetaria, cambiaria, de precios y de sector exterior.¹²⁵ No obstante, la política económica requiere ser discutida y aprobada por el Congreso, pero bajo la iniciativa exclusiva del gobierno, según el artículo 154 de la Constitución.

¹²¹ Colombia, Asamblea Constituyente. *Constitución Nacional*, 1991. Artículos 11,13, 22, 25, 42-50.

¹²² Colombia, “Constitución de 1991”, artículo 189, numeral 2 y 25; artículo 364.

¹²³ *Ibíd.*, artículo 150 numeral 16, artículos 224 al 227 y artículo 364.

¹²⁴ *Ibíd.*, artículo 226.

¹²⁵ Carlos Scarone y Elbio Scarone, “Fundamentos de una base de datos cualitativos”, 9-11.

Por este motivo, el Ejecutivo tiene a cargo la recaudación de rentas y su inversión,¹²⁶ el diseño del Plan Nacional de Desarrollo,¹²⁷ la formulación del presupuesto de rentas y gastos,¹²⁸ la organización del crédito público, el régimen de aduanas, la regulación del comercio exterior, y ejercer la intervención en las actividades financiera, bursátil y aseguradora;¹²⁹ la privatización de bienes nacionales¹³⁰ y se define al Banco Central como agente fiscal del gobierno.¹³¹

El tema de Finanzas Públicas y Presupuesto se encuentran en el Título XII, bajo el esquema de “Régimen Económico y de la Hacienda Pública” que señala: “*el gobierno formulará anualmente el Presupuesto de Rentas y Ley de Apropiaaciones que deberá corresponder al Plan Nacional de Desarrollo y a las metas anuales del balance primario del sector público no financiero y lo presentará al Congreso.*”¹³² Por lo tanto, el gobierno ejerce el control sobre la totalidad de los gastos e ingresos y tiene la prerrogativa de crear nuevas rentas o modificarlas para financiar posibles egresos no estipulados dentro de las expectativas presupuestarias, según lo dispuesto en el Art. 347 de la Constitución.

En el tema de la participación del Estado en la economía, tenemos que la actividad económica como la libre competencia tiene carácter independiente y a su vez se configura como un derecho pero en el entendido del bien común y la responsabilidad; define a la empresa como base del desarrollo, por lo tanto obliga al Estado a promover el desarrollo empresarial y le prohíbe restringir la libertad económica.¹³³

Las disposiciones mencionadas reflejan la capacidad del Ejecutivo para jugar un papel primordial y a la vez funcional en el tema de planificación económica, así como en la creación

¹²⁶ Colombia, “Constitución de 1991”, artículo 189, numeral 20.

¹²⁷ *Ibíd.*, artículos 200 y 341.

¹²⁸ *Ibíd.*, artículo 150.

¹²⁹ *Ibíd.*, artículo 189, numeral 25.

¹³⁰ *Ibíd.*, artículo 150, numeral 9.

¹³¹ *Ibíd.*, artículo 371.

¹³² *Ibíd.*, artículo 346.

¹³³ *Ibíd.*, artículo 333.

y funcionamiento de la administración central.¹³⁴ Estas funciones son el marco constitucional que, aunado a la regulación internacional, permiten al FMI preferir y negociar exclusivamente con el Ejecutivo al tener a cargo la política económica nacional por mandato constitucional, es por esto que no necesita relacionarse con la rama legislativa y mucho menos quiere control de la rama judicial.

Del mismo modo, la Constitución protege y respeta las asignaciones presupuestarias para la deuda, al asignar sólo al Ejecutivo la iniciativa para presentar proyectos de ley en materia de crédito público¹³⁵ y prohibir al Congreso de la República, eliminar o reducir partidas de gastos propuestas por el gobierno para el servicio de la deuda pública destinadas en el presupuesto general de la Nación.¹³⁶

De esta manera, la Constitución asigna al Gobierno el manejo casi total de la deuda pública y simplemente ordena a la Contraloría General de la Republica llevar un registro de la deuda.¹³⁷ Es evidente que la actual Constitución de Colombia no se ocupa de temas internacionales de manera eficiente, y es un ámbito que debe tener parámetros constitucionales debido a la injerencia de las organizaciones internacionales en el ordenamiento interno y al impacto que representa esta omisión en lo social. Además, como lo plantea Cesar Montaña “es connatural al Estado la posibilidad de entablar relaciones internacionales de diverso tipo con otros actores de la sociedad internacional”,¹³⁸ es por ello, que debe regularse la actuación del Estado a nivel global y hasta donde puede adquirir compromisos en la dinámica internacional que tiene un impacto en la Constitución, así como definir una política exterior clara y a largo plazo.¹³⁹

¹³⁴ *Ibíd.*, artículo 189

¹³⁵ *Ibíd.*, artículo 189, numeral 25.

¹³⁶ *Ibíd.*, artículo 351

¹³⁷ *Ibíd.*, artículo 268, numeral 3.

¹³⁸ Cesar Montaña, *Problemas constitucionales de las integraciones supranacionales. Análisis del caso andino*, Tesis doctoral (Quito: UASB Ecuador, 2012), 26.

¹³⁹ *Ibíd.*

De ser así, se vislumbran la falta de regulación integral en materia de deuda pública, tanto interna como externa, y la deficiente regulación en materia de relaciones internacionales en la Constitución de 1991, hechos que la hace altamente vulnerable al no contemplar las concesiones que los organismos internacionales exigen para salvaguardar la determinación del país en materia económica.¹⁴⁰

Todo lo anterior, permite cuestionar los principios clásicos del Derecho Internacional de soberanía y no intervención, contemplados en el artículo 2, párrafo 7 de la Carta de las Naciones Unidas, puesto que vulnera la libre autodeterminación de los pueblos, el derecho al desarrollo, el sistema democrático y los derechos económicos y sociales,¹⁴¹ reconocidos en el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales y en el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Como lo expresa Ferrajoli “...la soberanía hoy en día es un vacío de derecho, siendo su regla la ausencia de reglas, o sea la ley del más fuerte”¹⁴², por su parte, Atienza señala que “...la globalización sí que ha tenido una repercusión importante en el derecho, transformando muchas de sus instituciones, dando lugar a nuevas formas de juridicidad, modificando las clásicas funciones del derecho (...) al fin y al cabo, lo que ha significado la globalización hasta ahora, es la victoria de la ideología neoliberal.”¹⁴³

Por lo tanto, al ser tan importante e influyente el ámbito internacional, la Constitución no ha avanzado en este tema, asimismo tiene un rol muy deficitario en materia de deuda externa al no prever los condicionamientos que la debilitan y que son contradictorios con los fines del Estado, por cuanto el modelo económico predominante a nivel internacional y que

¹⁴⁰ Alirio Uribe, *La Ilegitimidad de la deuda externa a la luz del derecho internacional*, Deuda con los derechos, (Bogotá: Asociación de trabajo interdisciplinario, 2003).

¹⁴¹ Uribe, “La Ilegitimidad de la deuda externa”, 193-233.

¹⁴² Luigi Ferrajoli, “Mas allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global”, en Miguel Carbonell (comp.), *Teoría de la Constitución. Ensayos Escogidos*, (México: Porrúa, 2002) 397-409.

¹⁴³ Manuel Atienza, “Constitucionalismo, globalización y derecho”, en Miguel Carbonell y Leonardo García (eds.), *El canon neoconstitucional*, (Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010), 578-581.

defiende el poder financiero -el neoliberal-, contraría y debilita la Constitución y pone en crisis el Estado de bienestar ante la incapacidad del Estado de responder a los requerimientos de los ciudadanos y al haberlo hecho desviar de los objetivos constitucionales y ponerlo al servicio de la deuda.

2.2.2. Condicionamientos como fuente tácita del derecho en el ámbito económico

Como se ha visto, los acuerdos firmados entre Colombia y el FMI se materializan en el ordenamiento jurídico colombiano, bien sea por su naturaleza (formal) o por su funcionamiento en la práctica (material) y por ende, es importante analizar si se han convertido en fuente de derecho en el ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que los condicionamientos han sido la causa para múltiples reformas y creación de normas en el Derecho Colombiano. Con este propósito se analiza a continuación las fuentes de derecho en Colombia para determinar si las condicionalidades del FMI se pueden catalogar como nuevas fuentes de hecho.

2.2.2.1. Fuentes del Derecho en Colombia

Al preguntarnos sobre el proceso de producción de las normas como elemento esencial para determinar la validez de la normativa, es necesario recurrir a autores como *Bobbio* quien define a las fuentes del derecho como “aquellos hechos o aquellos actos de los cuales el ordenamiento jurídico hace depender la producción de normas jurídicas”;¹⁴⁴ por su parte, *Prieto Sanchís*, define el significado de expresión de las fuentes del derecho como

¹⁴⁴ Norberto Bobbio, *Teoría general del Derecho*, (Bogotá: Temis, 1999).

“determinadas operaciones que dan lugar a la creación del derecho, asimismo, estas operaciones se encuentran reguladas por el derecho”.¹⁴⁵

A pesar de los múltiples significados del *concepto de fuente* como origen o causa última del derecho, como conjunto de hechos o actos humanos específicamente establecidos para la creación de normas, como producto, como norma sobre la producción jurídica, como fuente de conocimiento y según el grupo social del que proceda el derecho; *Prieto Sanchís* expresa que “el concepto de fuente puede servir para ordenar y sistematizar los distintos procedimientos y las distintas disposiciones que se conocen para producir normas jurídicas” y por fuentes del derecho “los distintos modos de producción normativa” concluyendo que fuente “es todo acto productor de disposiciones susceptibles de contener normas jurídicas” asimismo, también sería fuente la costumbre, que no es un acto, sino un hecho y que no da lugar a disposiciones, sino a normas.¹⁴⁶

En cuanto a la clasificación de las fuentes del derecho según *Prieto Sanchís*, se encuentran las *fuentes acto* (procedimiento legislativo-*formales*), *de hecho* (costumbre, un golpe de Estado, una revolución-materiales), *escrita, no escrita, legales* (reguladas por el propio sistema jurídico), *extra ordinem* (Constitución), y la clasificación atendiendo a su *fuera jurídica* (jerarquía).

Igualmente, *Aguiló* al explicar las fuentes de las normas jurídicas desde un enfoque explicativo o social, las define como “Factores sociales que explican la génesis y el contenido de las normas jurídicas y distingue entre fuentes acto (acto jurídico) y fuentes hecho (costumbre jurídica)”.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Luis Prieto Sanchís, *Apuntes de teoría del Derecho*, (Madrid, Trotta, 2005).

¹⁴⁶ *Ibíd.*

¹⁴⁷ Joseph Aguiló, *Teoría general de las fuentes del Derecho*, (Barcelona, Ariel, 2000).

De las definiciones precedentes, existen diferentes tipos de fuentes que reconoce la doctrina y las principales clasificaciones son las fuentes “actos” y fuentes “hechos”, que a vez, se encuentran regulados por el derecho y dan origen a normas jurídicas.

Para entender cuáles son las fuentes del Derecho en Colombia, que equivale a decidir “quién” y “cómo” manda, según *Prieto Sanchís*¹⁴⁸ debe revisarse la Constitución de 1991 que define las fuentes del derecho en el artículo 4, que establece a la *Constitución* como *norma de normas*, es decir, como la principal fuente del derecho en Colombia.

El artículo 230, señala a la *ley* como principal fuente de derecho y los tratados internacionales conforme el artículo 93, pero en todo caso es superior la Constitución. Como fuentes auxiliares señala la *equidad*, la *jurisprudencia*, los *principios generales del derecho* y la *doctrina*. Asimismo, en la Ley 153 de 1887 se reconoce a la *costumbre* como fuente material del derecho. En materia de tratados internacionales, los artículos 150 y 224 de la Constitución expresan que los tratados, para su validez, deberán ser aprobados por el Congreso y su exequibilidad está sujeta a la Corte Constitucional, sin perjuicio de la negociación que se encuentra a cargo del Presidente de la República, según el artículo 189.

Por lo tanto Colombia en “teoría” constitucional, acepta las fuentes de derecho de *acto* y *hecho*, de la misma forma sujeta el derecho internacional al derecho interno, concluyendo con la supremacía de la Constitución como fuente de derecho primaria, la cual como vimos en el anterior acápite, esta Constitución es altamente vulnerable en materia internacional y con una alta discrecionalidad y poder concentrado en el Ejecutivo.

2.2.2.2. Condicionales del FMI como nuevas fuentes de hecho

¹⁴⁸ Sanchís, “Apuntes de Derecho”, 2005.

En estas circunstancias, es importante cuestionar si estos condicionamientos forman parte del ordenamiento jurídico de manera formal o en la práctica de manera implícita y oscura, porque son de observancia obligatoria para acceder a los préstamos económicos so pena de suspender la ayuda económica y ser sancionados con la exclusión del FMI y del Grupo del Banco Mundial.¹⁴⁹ Asimismo, determinar si son nueva clase de normas internacionales de contenido económico que niega los principios del Derecho Internacional clásico de no intervención y soberanía nacional.

Como se ha analizado hasta el momento, las condicionalidades promueven múltiples reformas en el ordenamiento jurídico, donde al materializarse se convierten en la fuente para que se produzcan normas y reformas que cumplan con el programa de condicionalidad. Los condicionamientos son parte del programa de acción de un Organismo Internacional y su manejo y tratamiento no se encuentran en la Constitución, y tampoco se consideran como fuente de derecho, ni como fuente acto ni fuente de hecho, según la clasificación estudiada.

Por esto, los condicionamiento en la práctica se convierten en instrumentos bastante efectivos para producir normas y reformar las existentes, como lo expresa *Ferrajoli*: “El sacar de los estados nacionales la capacidad de decisión, tradicionalmente reservada a su soberanía en materia militar, de política monetaria y de políticas sociales, hace que se corra el riesgo de producir una alteración del sistema de fuentes, con el subsecuente debilitamiento de las constituciones nacionales.”¹⁵⁰

A su vez, si se mira la validez de estas normas bajo los criterios de *Prieto Sanchís* encontramos que son normas *válidas*, al cumplir con las condiciones formales de *competencia formal*, porque provienen del órgano competente (Congreso de la República); *de procedimiento*, toda vez que su creación fue iniciativa exclusiva del Ejecutivo como lo manda

¹⁴⁹ Integrado por Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), la Asociación Internacional de Fomento (AIF), Corporación Financiera Internacional (IFC) y el Organismo Multilateral de Garantía de Inversiones (MIGA).

¹⁵⁰ Luigi Ferrajoli, “Mas allá de la soberanía y la ciudadanía”, 402.

la Constitución y su discusión y aprobación se realizó en el Congreso; *de competencia material*, al respetar el ámbito material de regulación, en conclusión, estas normas respetan la unidad en todo lo concerniente a política económica.

En efecto, la fuente de estas normas no está contemplada en la Constitución, sin embargo se han producido y son válidas, como lo explica *Atienza* “no se trata de que el derecho haya dejado de ser un fenómeno estatal, sino de asumir que la juridicidad no se agota en este ámbito; existe también una juridicidad supraestatal (e infraestatal), cuyo peso tiende a ser cada vez mayor”.¹⁵¹

De igual manera, *Atienza* señala que la globalización está cambiando los sistemas jurídicos y la concepción del derecho, lo que se resalta en el caso del FMI al asemejar las condicionalidades a un hecho que es materializado en normas jurídicas, convierte a estas condicionalidades en una fuente tácita del ordenamiento jurídico colombiano. Por lo tanto, nos encontramos frente a una verdadera nueva fuente de hecho, a la que ha dado paso la Constitución de 1991, norma débil en la regulación y proyección del ámbito internacional, no sólo en materia de relaciones internacionales sino también en materia de endeudamiento externo, lo cual se agrava al haber implementado la forma de gobierno presidencial concentrando el poder en el Ejecutivo. Esto es notorio en Colombia, donde se materializaron los condicionamientos a través de reformas laborales,¹⁵² tributarias,¹⁵³ de reestructuración al Estado,¹⁵⁴ financiera,¹⁵⁵ de comercio exterior,¹⁵⁶ régimen cambiario¹⁵⁷, de seguridad social y pensiones,¹⁵⁸ y de regalías.¹⁵⁹

¹⁵¹ *Atienza*, “Constitucionalismo”, 584-585.

¹⁵² Colombia, Congreso de la República. *Ley 789*. Bogotá, 2002.

¹⁵³ Colombia, Congreso de la República. *Leyes 788 de 2002 y 863 de 2003*. Bogotá.

¹⁵⁴ Colombia, Congreso de la República. *Ley 790*. Bogotá, 2002.

¹⁵⁵ Colombia, Congreso de la República. *Ley 1328*. Bogotá, 2009.

¹⁵⁶ Colombia, Congreso de la República. *Ley 1520*. Bogotá, 2012.

¹⁵⁷ Colombia, Congreso de la República. *Ley 510*. Bogotá, 1999.

¹⁵⁸ Colombia, Congreso de la República. *Leyes 797 y 860*, Bogotá, 2003.

¹⁵⁹ Colombia, Congreso de la República. *Ley 1530*. Bogotá, 2012.

Como lo afirma *Stiglitz* “El compromiso con una determinada ideología [...] la simple fe en los mercados libres [...] ha privado a los países de elecciones que deberían haber sido suyas, y también ha contribuido significativamente a sus fracasos”¹⁶⁰ y *Atienza* señala que “...la globalización sí que ha tenido una repercusión importante en el derecho, transformando muchas de sus instituciones, dando lugar a nuevas formas de juridicidad, modificando las clásicas funciones del derecho [...] al fin y al cabo, lo que ha significado la globalización hasta ahora, es la victoria de la ideología neoliberal.”¹⁶¹

En el informe de la Contraloría de la República sobre Deuda Pública, se refleja claramente que

“el conjunto de reformas económicas estructurales y la reforma constitucional de 1991 conforman un híbrido, ya que mientras las primeras se inspiraron en la teoría clásica liberal o neoliberal que postula una asignación eficiente de recursos a través del mercado -lo cual exige un Estado mínimo-, las segundas tienen soporte en la teoría keynesiana, que postula una activa intervención del Estado”.¹⁶²

De esta manera, el Estado se encuentra sumergido en múltiples tensiones presupuestales entre las políticas económicas estructurales que se oponen a las altas demandas de los ciudadanos producto de los derechos fundamentales, sociales, económicos y políticos reconocidos en la Constitución; por lo tanto, para tratar de suplir las demandas de los ciudadanos, el Estado eleva la deuda pública sin prever las consecuencias futuras como los condicionamientos de los prestamistas que tienen un impacto jurídico y social según lo analizado en el capítulo II de esta tesis.

Es decir, el endeudamiento externo con el FMI ha generado impactos socio-jurídicos al supeditar la estabilidad macroeconómica a la balanza de pagos y los ajustes fiscales, sin importarle el impacto social generado y el desmedro a los derechos de los colombianos,

¹⁶⁰ Stiglitz, “El malestar de la Globalización”, 277.

¹⁶¹ Atienza, “Constitucionalismo”, 578-581.

¹⁶² Contraloría General de la República, *Situación de la deuda pública*, (Bogotá: CGR,2006), 17-18.

contrariando los fines del Estado, debilitando la Constitución y poniendo en crisis el Estado Social de Derecho.

2.2.3 Control constitucional a los condicionamientos

Estos condicionamientos del FMI son negociados bajo la figura de “cartas de intención y memorandos técnicos”, que como se vio en el primer capítulo, se dificulta caracterizar y definir la clasificación internacional a la que pertenecen, hecho que obstaculiza establecer los tipos de controles jurídicos, políticos y sociales a los que deben someterse, porque no se encuentran en la categoría de tratados internacionales ni de contratos de crédito público externo y no hacen parte del ordenamiento jurídico en la jerarquía normativa, tampoco pertenecen al bloque de constitucionalidad por no versar sobre derechos humanos.

De esta forma se evita todo control político, constitucional, legal y social por ser condicionamientos voluntarios en lo formal, pero en la práctica, son de obligatoria observancia so pena de ser excluidos del FMI y del Banco Mundial, así como el riesgo de baja de la calificación del país para acceder a deuda externa y afectar la historia crediticia ante la banca multilateral, que otorga préstamos para el ámbito social, inversión e infraestructura.

Sin embargo en cuanto a control constitucional, la Corte Constitucional Colombiana se ha pronunciado frente al FMI en algunas sentencias, tales como en la Sentencia C-129/04, en la que reconoce la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento del tratado en los casos en que una norma de derecho interno desconoce obligaciones contenidas en acuerdos de Derecho Internacional que no forman parte del bloque de constitucionalidad. Lo anterior, debido a que la Corte ha acogido la llamada teoría monista moderada, según la cual ese hecho no genera la invalidez jurídica inmediata de la norma de derecho interno, sino la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento del tratado.

En esta sentencia, la Corte aclara que el Convenio Constitutivo del FMI no pertenece al bloque de constitucionalidad porque no todos los tratados internacionales adquieren categoría de normas superiores que condicionen la validez del derecho interno, sino únicamente aquellos que reconocen derechos humanos y prohíben su limitación en los estados de excepción, categoría a la cual no pertenece el Convenio Constitutivo del FMI, y no puede ser incluido dentro del bloque porque sus objetivos no tienen relación con temas de reconocimiento de derechos humanos o con la prohibición de su limitación en estados de excepción, con el Derecho Internacional humanitario o con la fijación de límites al territorio nacional, por lo tanto, en caso de presentarse un incumplimiento a los mandatos del Convenio Constitutivo se genera la responsabilidad internacional del Estado por el incumplimiento del tratado al cual se adhirió voluntariamente.

Del mismo modo, la Corte en la sentencia de constitucionalidad No. C-359 de 1994 al analizar la constitucionalidad de la tercera enmienda al Convenio Constitutivo señala que el tratado guarda armonía con la filosofía de los artículos 334 y 371 de la Constitución, en cuanto prevé la intervención del Estado para racionalizar la economía con el fin de conseguir el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes, la distribución equitativa de oportunidades y los beneficios del desarrollo, y debe, a través de la Banca Central, regular los cambios internacionales y administrar las reservas internacionales. Igualmente considera que el Convenio Constitutivo respeta la equidad y reciprocidad que debe orientar las relaciones internacionales, por lo tanto, es acorde con la conveniencia nacional porque facilita recursos para cumplir con los propósitos constitutivos y cuenta con la política económica diseñada para equilibrar la balanza de pagos.

En esta sentencia, se resalta la intervención activa de Colombia en el FMI del cual siempre ha obtenido cooperación para sus proyectos y expresa, la Corte, que sería una peligrosa amenaza la extinción del Fondo porque iría en detrimento de los intereses de

los Estados miembros, razón por la que avala la enmienda al Convenio Constitutivo en relación a las sanciones.

Sin embargo, la Corte en la sentencia C-057 de 2002 reconoce que han sido muchas las controversias políticas que han generado las medidas promovidas por el FMI en relación con la rigidez de las políticas económicas que el Fondo impone a sus miembros cuando estos hacen uso de los recursos del mismo, así como la insensibilidad del modelo económico promovido por éste ante las particularidades y necesidades de cada Estado, las fallas de las políticas adoptadas por el Fondo, entre otras; pero *considera que esos asuntos son irrelevantes en el análisis de Constitucionalidad que realiza la Corte a la ley que aprueba el Convenio Constitutivo y las leyes que adoptan las enmiendas.*

Por lo tanto, la Corte mantiene la posición de considerar constitucional tanto el convenio constitutivo del FMI como las enmiendas incorporadas al ordenamiento bajo la figura de tratados internacionales y continúa con el procedimiento de adopción mediante ley interna; asimismo, nunca se ha pronunciado sobre los condicionamientos porque no son tratados internacionales y cuando alguna de las reformas producidas con ocasión de los condicionamientos han subido a la Corte Constitucional, nunca se ha cuestionado el origen o la fuente de derecho que genera estas normas. En conclusión, no ha existido un verdadero control constitucional al FMI, ni a sus instrumentos financieros, mucho menos a los programas de condicionalidades ni a las normas que han materializado estas cartas de intención.

En síntesis, el impacto jurídico estudiado en la segunda parte del capítulo II obedece primeramente a las condicionalidades del FMI como nuevas fuentes de derecho al ser condicionamientos que se materializaron en el ordenamiento jurídico colombiano, bien sea por su naturaleza (formal) o por su funcionamiento en la práctica (material). Por lo tanto, en este acápite se analiza sí los condicionamientos se han convertido en fuente de derecho en el

ordenamiento jurídico colombiano, toda vez que los condicionamientos han sido la causa para múltiples reformas y creación de normas en el Derecho Colombiano según lo estudiado en la página 59 en la que se narra las normas que materializaron los condicionamientos y en las páginas 71 a 73 se inicia con la definición de las fuentes del derecho, su clasificación e importancia en el ordenamiento jurídico colombiano.

En las páginas 73 a 76 se explican las tensiones jurídicas generadas que en resumen obedecen a que los condicionamientos son parte del programa de acción de un Organismo Internacional y su manejo y tratamiento no se encuentran en la Constitución lo que la hace altamente vulnerable y genera otros impactos jurídicos derivados como la insuficiencia de control por parte de la Corte Constitucional en lo relacionado con los condicionamientos del FMI lo cual es explicado en las páginas 65 y 76; a su vez, estos condicionamientos en la práctica se convierten en instrumentos bastante efectivos para modificar el derecho interno, por lo tanto, se resalta las palabras de Atienza al señalar que la globalización está cambiando los sistemas jurídicos y la concepción del derecho, lo que se destaca en el caso del FMI.

Esta segunda parte del capítulo II explicó el impacto jurídico de las cartas de intención en el ordenamiento jurídico colombiano; toda vez que en la primera parte del capítulo II se inició narrando cuales fueron los condicionamientos que el FMI hizo a Colombia durante el periodo de estudio de 1999 a 2012 mediante cartas de intención y líneas de crédito flexible, asimismo se relaciona las principales normas que materializaron estos condicionamientos. Y en la tercera parte de este capítulo que sigue a continuación, se procura explicar el impacto social generado.

2.3 Análisis del impacto cuantitativo a nivel social y económico.

En este acápite, se estudiará el impacto social generado por las normas que materializaron las cartas de intención y que supeditan la estabilidad macroeconómica a la balanza de pagos y los ajustes fiscales, sin importarle los problemas sociales generados para compararlo con el reconocimiento que tiene Colombia en el contexto latinoamericano por su alta estabilidad macroeconómica, según un informe general de la economía realizado por la Academia Colombiana de Ciencias Exactas, toda vez que la economía colombiana se ha caracterizado por poseer una inflación moderada, una sólida situación en sus finanzas externas, una historia de tasas de cambios estables, el hecho de no presentar un año de crecimiento económico negativo desde 1948; situaciones que han permitido tener un aumento y diversificación significativa de flujos de inversión extranjera atraídos por la apertura económica, la liberalización de la economía y la descentralización que han establecido el marco propicio para invertir en sectores de comunicaciones, salud, infraestructura, energía, entre otros.

Este reporte se refleja en las siguientes estadísticas que se presentan a continuación para entender de manera gráfica el comportamiento de los principales indicadores económicos de Colombia y su tendencia dentro del periodo de estudio de 1999 a 2012:

Cuadro 1. Indicadores Económicos

VARIABLE/ AÑO	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PIB	-5	3	1,5	2	3,7	3,6	5,2	6,8	8,2	2,5	0,8	4,3	5,9
Producción Industrial	-7	11	4	3,5	3,5	4	3,7	5,8	9,8	0,8	-5,9	5,5	4,8
Exportaciones	11,5	14,5	12,3	12,3	12,9	12,96	15,5	19,3	24,86	38,55	34,03	40,24	56,22
Importaciones	10	12,4	12,7	12,7	12,5	13,06	15,34	18	24,33	37,56	31,48	36,26	54,7
Deuda Externa	38	35	34	39	38,4	38,26	38,7	32,35	37,21	41,39	46,4	52,9	57,74
Pobreza	57,5	55,0	55,2	57,0	50,7	52,7	49,2	46	46	46,8	45,5	37,2	34,1
Indigencia	25,4	19,0	18,7	20,7	15,8	17,4	14,7	17,0	18,1	17,8	16,3	14,7	12,6
Desempleo	20	20	17	17,4	14,2	13,6	11,8	11,1	11,2	11,3	12	11,8	10,8
Informalidad	45,7	55,5	54,48	54,70	54,16	52,28	52,30	51,44	50,70	50,09	50,16	50,79	51,3

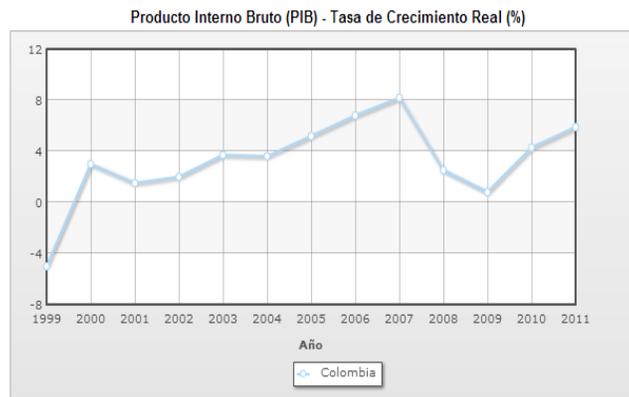
Fuente: datos de <http://www.indexmundi.com/>

Elaboración: autora.

A continuación se desglosa el cuadro anterior por variable para demostrar las tendencias de manera gráfica:

En relación al Producto interno bruto PIB, esta variable arroja el crecimiento anual del PIB ajustado por la inflación y expresado como un porcentaje que proyecta los siguientes resultados en los que se observa el impacto negativo de la crisis de 1999 y 2008, sin embargo, son situaciones que se han superado y hasta el dato del año 2011 se observa una tendencia al alza.

Gráfico 1

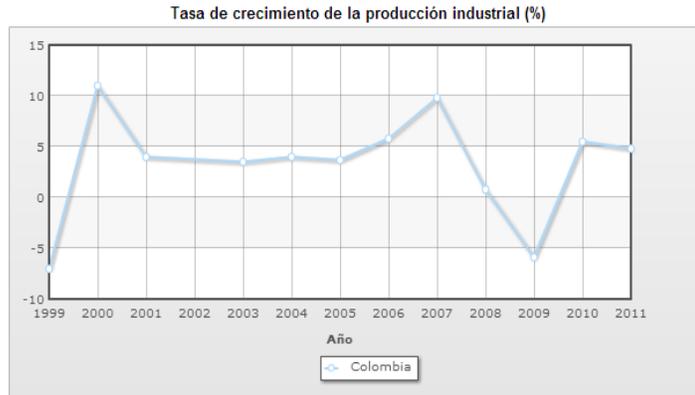


Fuente: <http://www.indexmundi.com/>

Elaboración: Indexmundi

Al revisar la tasa de crecimiento de la producción industrial, variable que incluye manufactura, minería y construcción, se lee un comportamiento similar a la anterior estadística al ser notable las caídas en la producción en los años 1999 y 2009, pero se resalta la recuperación a partir del 2010.

Gráfico 2

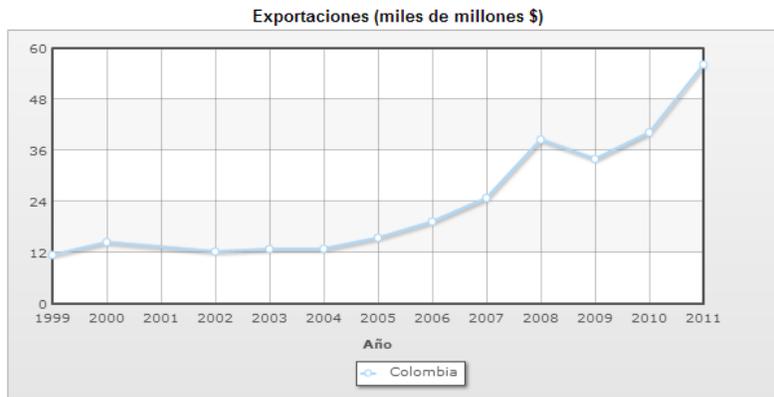


Fuente: <http://www.indexmundi.com/>

Elaboración: Indexmundi

En cuanto a las exportaciones, la información es proporcionada según el monto total en dólares americanos de la venta de mercancías sobre una base C.I.F (costo, seguro y flete) o F.O.B. (franco a bordo), denotándose en el periodo de estudio un incremento superior a cinco veces el valor exportado en 1999, indicador favorable en la economía.

Gráfico 3

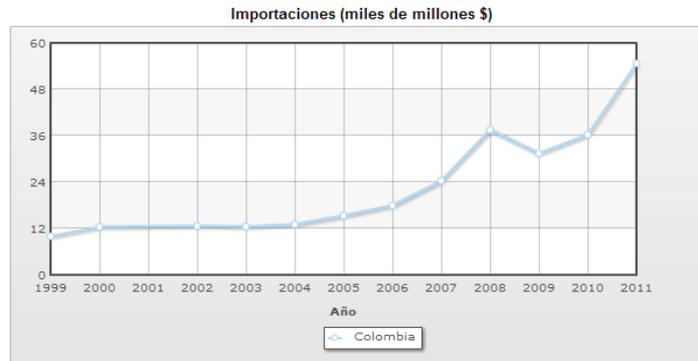


Fuente: <http://www.indexmundi.com/>

Elaboración: Indexmundi

En relación a las importaciones, se manifiesta un comportamiento similar al reflejado en las exportaciones al tomar los mismos criterios de medición, observándose un incremento sostenido hasta el 2005 y en aumento cinco veces mayor hasta el 2011, lo que es de gran importancia para mantener una balanza comercial estable.

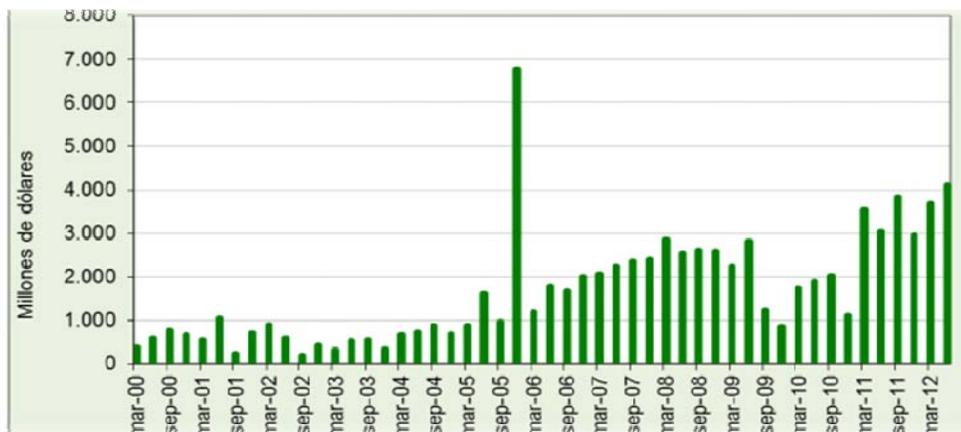
Gráfico 4



Fuente: <http://www.indexmundi.com/> Elaboración: Indexmundi

En lo relacionado a la inversión extranjera se encuentra un incremento alrededor del 400% con auge en el año 2005, fecha en que se vendió la empresa Bavaria; en el 2009 se tiene una caída debido a la crisis financiera internacional, en los demás años se lee la tendencia en aumento alrededor de los US\$ 4000 millones por año, de los cuales el 61% es extractivista principalmente de recursos naturales no renovables como el petróleo, el restante se divide en los diferentes sectores de la economía, según puede verificarse en las gráficas siguientes.

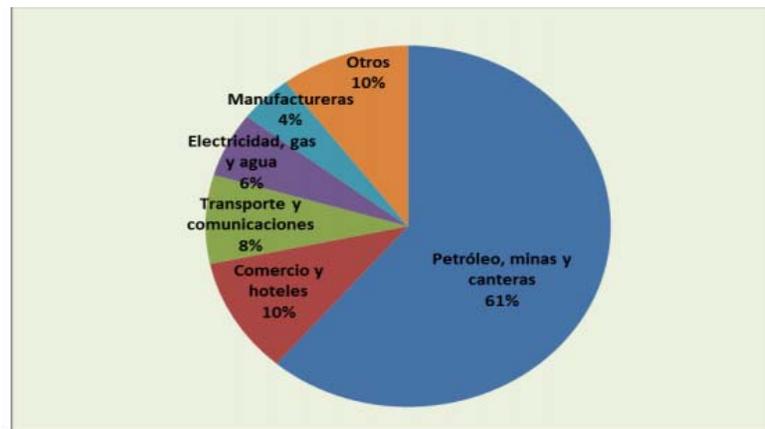
Gráfico 5. Inversión Extranjera Directa



Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos

Elaboración: Banco de la República

Gráfico 6. Distribución de la Inversión Extranjera Directa

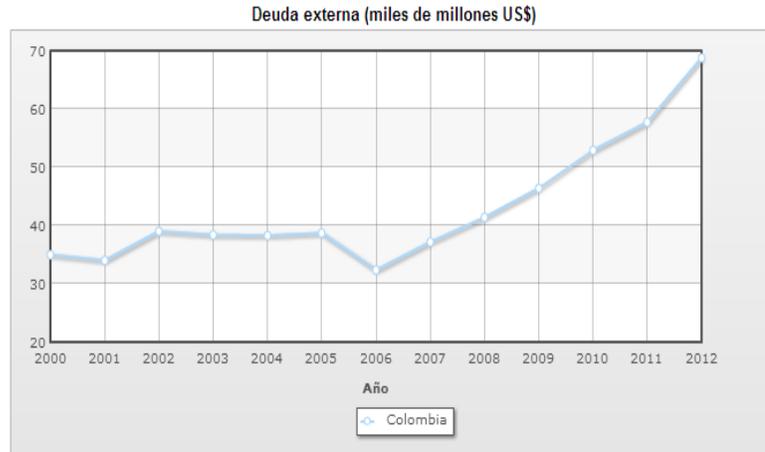


Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos.

Elaboración: Banco de la República

Asimismo, al revisar las cifras de deuda externa considerada como la deuda adquirida en moneda extranjera, se nota una tendencia constante desde los años 2002 a 2005 con un promedio de 35 mil millones de dólares y un ascenso a partir del 2006 hasta el 2012 llegando alrededor de los 70 mil millones de dólares. Con esto se concluye que la deuda aumentó un 100%, misma que se adquiere con organismos internacionales, con instituciones financieras internacionales y otros Estados en moneda extranjera y que además se encuentra atada a los condicionamientos que estos sujetos internacionales obliguen a sus deudores, como en el caso del FMI analizado en toda la tesis. Por lo tanto, con esta tendencia al alza en el endeudamiento externo por parte de Colombia, se confirma que se mantiene la dependencia del financiamiento exterior y con ello toda la injerencia de las instituciones y organismos financieros internacionales en los asuntos internos del país a través de los condicionamientos previos o posteriores.

Gráfico 7



Fuente: <http://www.indexmundi.com/>

Elaboración: Indexmundi

De las anteriores estadísticas se deduce que durante el periodo de estudio, se logró el crecimiento de las variables del producto interno bruto, la tasa de crecimiento de producción industrial, en las exportaciones e importaciones y en la inversión extranjera, asimismo aumentó las cifras de deuda externa; sin embargo, los efectos negativos durante el periodo de análisis son generados en el aspecto social debido a que todas las reformas que se adoptan para lograr el anterior informe económico positivo van en detrimento de lo social, puesto que las variables de la pobreza, la desigualdad social y el desempleo no disminuyen en igual proporción al aumento que se observa en materia económica, por el contrario, se disminuye los ingresos y el poder adquisitivo de los hogares con la flexibilización laboral y el endurecimiento de las reformas pensionales, a su vez, se dificulta el acceso a los servicios básicos debido a las privatizaciones de las empresas públicas que genera un incremento en las tarifas pagadas por el servicio y/o producto, y eliminan los subsidios a la población vulnerable.

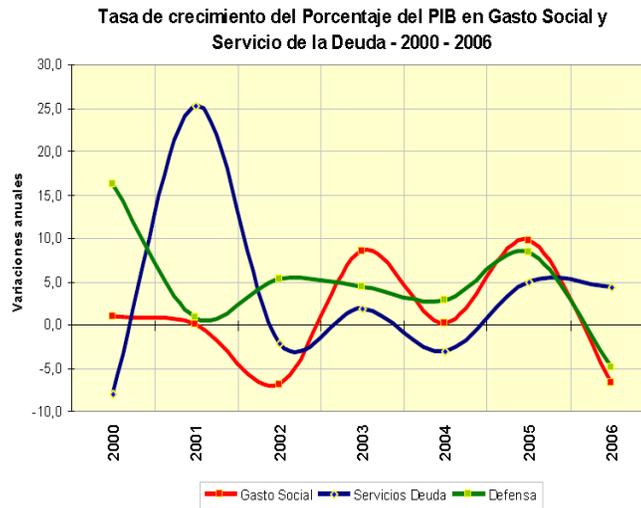
Del mismo modo, se aumenta la inseguridad social ocasionada por las reformas laborales y pensionales, asimismo, al reducirse el gasto público se afecta el presupuesto de educación, salud e infraestructura lo que afecta la calidad y cantidad del servicio, a causa de las privatizaciones y la ausencia de sólidas políticas sociales y laborales. Esto se puede observar en la gráfica número 8 de la página 88, donde se lee la tasa del porcentaje del PIB en gasto social y servicio de la deuda entre los años 2000 a 2006, en el que se manifiesta claramente la tendencia a aumentar las partidas presupuestarias para el servicio de la deuda (de -9;8 a 5;0) y paralelamente reducir el presupuesto social (de 2;0 a -7;0). Estos son algunos de los resultados obtenidos con la revisión de las políticas de ajuste estructural que realizaron conjuntamente el Banco Mundial, los gobiernos de Noruega, Suecia, Bélgica, Alemania, la Unión Europea (UE), el Programa de Desarrollo de las Naciones Unidas (PNUD) y la sociedad civil representada a través de varias ONG, en el que se estableció que:

“El impacto de estas reformas que ha tenido una consecuencia social quizá de más largo alcance es la destrucción de la capacidad productiva nacional. La desregulación financiera ha desviado el capital a actividades especulativas, de consumo y otras actividades no productivas (...) El resultado ha sido la desindustrialización, la desarticulación de las economías nacionales, y la inseguridad alimentaria.”¹⁶³

Para visualizar mejor lo anterior, se presentan las siguientes estadísticas que establecen la tendencia en los principales indicadores sociales analizados en el periodo de 1999 a 2012 que se pueden resumir al revisar el presupuesto de 2000 a 2006 en el que se manifiesta claramente la tendencia en aumentar las partidas presupuestarias para el servicio de la deuda y paralelamente reducir el presupuesto social.

¹⁶³ Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN), *Una Evaluación Participativa Multi-Nacional del Ajuste Estructural*, (Washington: SAPRIN, 2002).

Gráfico 8

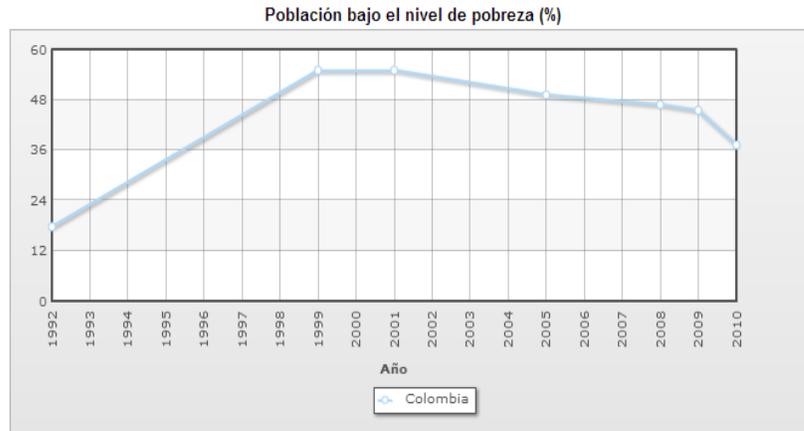


Fuente: Procuraduría General de la Nación. Informe de seguimiento a las políticas públicas.

Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

Al continuar con los índices de pobreza, se observa que en 1999 se encontraba en el punto máximo que señala un 57,5% de la población colombiana en situación de pobreza, situación que ha tenido leves descensos paulatinos hasta el año 2010 cuando registra una cifra de 37,2%; pero se debe tener en cuenta que la metodología estadística del Departamento Nacional de Planeación –DANE- ha cambiado al separar del componente de pobreza las cifras de indigencia, que al sumar ambas arrojan un gran porcentaje de la población en condiciones de pobreza. Ejemplo, el año 2005 registra una cifra de pobreza del 49,2% y de indigencia de 14,7%, lo que da como resultado un total 63.9% de la población en condiciones de pobreza, pero que al separar las cifras permite observar ligeramente un leve descenso de la pobreza.

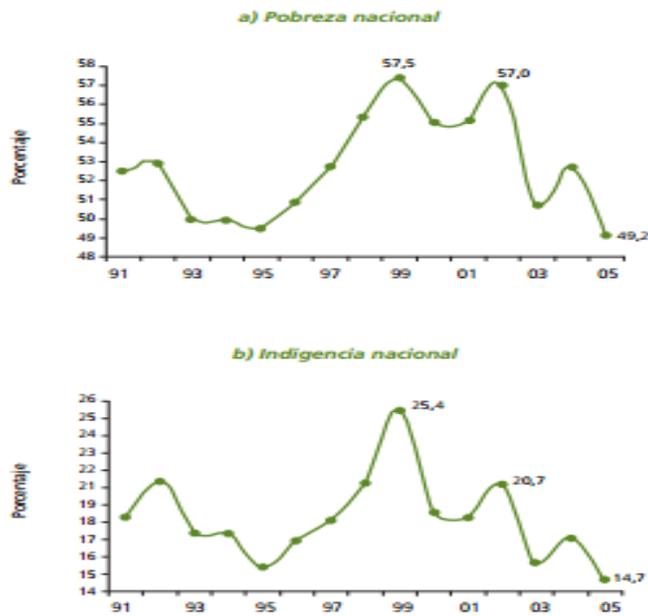
Gráfico 9



Fuente: Procuraduría General de la Nación. Informe de seguimiento a las políticas públicas.

Elaboración: Procuraduría General de la Nación.

Gráfico 10



Fuente: Departamento Nacional de Estadística –DANE-

Elaboración: DANE

Los principales indicadores laborales de la página 88 muestran una reducción de la tasa de desempleo desde el año 2005, sin embargo se mantiene constante la cifra de la informalidad laboral en 50.79%. Es de anotar que la informalidad se toma en cuenta en las estadísticas como empleo informal debido a la generación de ingresos aunque sea de manera precaria, lo que permite la exclusión de los factores medidores de la tasa de desempleo y su inclusión en la tasa de empleo.

Gráfico 11

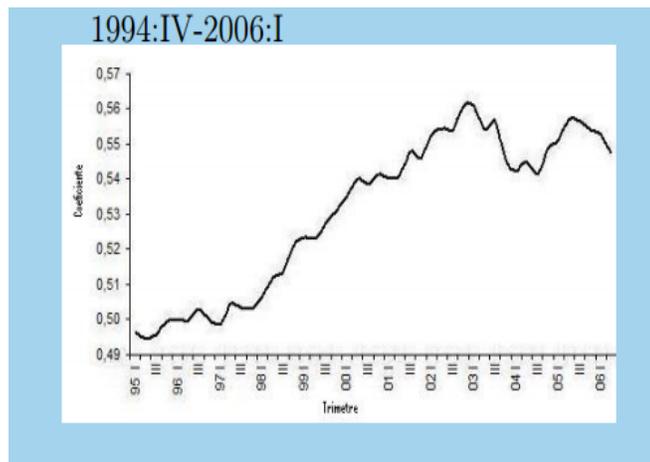
DESEMPLEO E INFORMALIDAD.		
Porcentajes		
	DESEMPLEO	INFORMALIDAD
2001	14,95	54,48
2002	15,52	54,70
2003	14,05	54,16
2004	13,65	52,28
2005	11,79	52,30
2006	12,03	51,44
2007	11,17	50,70
2008	11,27	50,09
2009	12,00	50,16
2010	11,76	50,79
DESEMPLEO: Tasa de desempleo Total Nacional. GEIH		
INFORMALIDAD: Total 13 áreas.		

Fuente: DANE. Gran encuesta integrada de hogares.

Elaboración: DANE

A su vez, es importante revisar el grado de desigualdad en la distribución de riqueza en Colombia, para lo cual el indicador más utilizado es el coeficiente de GINI, que consiste en una medida de concentración del ingreso entre los individuos de una región en un determinado periodo. El siguiente gráfico expone el aumento de la tendencia de concentración de riqueza en los periodos de 1998 a 2006 con una tasa que inicia en 0,49% y termina en 0,56%.

Gráfico 12 Coeficiente de GINI del ingreso per cápita



Fuente: DANE. Gran encuesta integrada de hogares.

Elaboración: DANE

De esta manera se señala que existe un impacto social debido a que las políticas económicas estructurales promueven un crecimiento económico del país pero no un desarrollo social, lo que se refleja en las altas cifras de desigualdad social, la austeridad en el presupuesto social y el endurecimiento de las reformas laborales y pensionales.

Finalmente podemos afirmar que las medidas económicas adoptadas han sido obedientes a los lineamientos neoliberales y se ha mantenido un crecimiento económico sostenido así como la reducción de la pobreza y desempleo durante el periodo de análisis lo que ha generado confianza internacional para atraer inversión extranjera y una buena calificación de deuda.

No obstante, estas medidas económicas exigidas en los condicionamientos del FMI han deteriorado la calidad de vida al endurecer las condiciones de vida materiales en aspectos como *(i) modificar la normativa en materia de pensiones* ejecutada mediante Leyes 797, 860 de 2003 y el Acto Legislativo 01 de 2005 en las que se aumentó la edad de jubilación a partir

de 2014 de 55 a 57 años para las mujeres y de 60 a 62 años para los hombres, se aumentó la tasa de cotización de 1000 semanas a 1300 semanas, se redujo la tasa de reemplazo o porcentaje del ingreso base de la liquidación que establece el monto de la pensión, se eliminó la mesada adicional número 14 que se otorgaba en diciembre y se suprimieron los regímenes especiales a partir de 2010. (Ver página 62)

(ii) *flexibilizó la reglamentación laboral* con la ley 789 que aumentó la jornada de trabajo diurna hasta las diez de la noche y suprimió los recargos nocturnos, de igual manera disminuyó el 25% de la remuneración de los días domingos y festivos, el 50% en los valores de indemnización por despidos injustificados y otorgó descuentos parafiscales a las nuevas empresas durante los cinco primeros años, entre otros. (Ver página 60)

(iii) *Los condicionamientos se focalizan en un riguroso equilibrio fiscal que reduce el presupuesto de las políticas sociales y que afecta las partidas presupuestarias de educación, salud e infraestructura deteriorando la calidad y cantidad del servicio.* Esto se puede observar en la gráfica número 8 de la página 87, donde se lee la tasa del porcentaje del PIB en gasto social y servicio de la deuda entre los años 2000 a 2006, en el que se manifiesta claramente la tendencia a aumentar las partidas presupuestarias para el servicio de la deuda (de -9;8 a 5;0) y paralelamente reducir el presupuesto social (de 2;0 a -7;0). (Ver página 87)

(iv) *Existe una tendencia de concentración de riqueza aumentada en los periodos de 1998 a 2006 con una tasa de 0,56 según el Gráfico 12 Coeficiente de GINI del ingreso per cápita que expresa el grado de desigualdad o concentración de riqueza en Colombia* (pág. 90). Lo cual, según lo concluido por los economistas en la asamblea anual del Foro Económico Mundial celebrado el pasado enero de 2014 en Suiza bajo el tema “La remodelación del mundo, consecuencias para la sociedad, política y negocios” el gran reto coyuntural es reducir la brecha entre ricos y pobres, así como la creciente desigualdad al

interior de los países sobre todo en América Latina donde no se percibe una distribución igualitaria del ingreso aunado a problemas de subempleo y riesgos medioambientales.

Por lo anterior, se concluye que la prioridad de los condicionamientos no está direccionada al bienestar de la sociedad sino que la prioridad responde a alcanzar un crecimiento económico que garantice el pago de la deuda y paralelamente asegure una reducción de la pobreza, sin tener en cuenta aspectos como lograr una mejor distribución de la riqueza y procurar mayor justicia social.

Si bien se nota un leve descenso en la pobreza, indigencia y desempleo, estas cifras continúan siendo inaceptables y no son las esperadas para un país como Colombia que ha mantenido el crecimiento económico sostenido y tiene una política económica sólida, que lamentablemente no está direccionada al bienestar de la sociedad sino que responde a los intereses y lineamientos establecidos por el Fondo Monetario Internacional y a los Estados que dirigen esta organización, sin embargo es necesario cambiar el enfoque de política económica para combatir la pobreza, procurar mayor justicia social y una mejor distribución de la riqueza.

Separarse de este organismo para evitar las condicionalidades sería algo gravoso para Colombia debido a su interdependencia y alta participación en el ámbito internacional, por el contrario, el país puede evitar utilizar los instrumentos financieros del Fondo que son los que mayor injerencia ejecutan, y paralelamente, coadyuvar en el fortalecimiento de instituciones internacionales que realicen labores similares al FMI en materia de divisas, como lo es el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR) al que Colombia pertenece.

De esta manera podría controlar en parte la vulnerabilidad constitucional y social, la desconfianza en las instituciones democráticas y el deterioro del Estado de bienestar que se ha dado en Colombia al seguir las directrices los organismos internacionales gobernado por los

intereses de pocos Estados y empresas multinacionales que privilegian el capital a costa de la pobreza social y regional en los países dependientes. Como lo expresa José Vargas al analizar el neoliberalismo:

“un análisis crítico de los efectos del capitalismo revela que ha creado extremas desigualdades en la región así como en el mundo entero. La debilitada cultura de la dependencia del pobre es sustituida por el impresionante proyecto hegemónico de expansión del capitalismo alentada por los grandes intereses económicos de los grupos corporativos. Se necesita de una revolución cultural para no aceptar las formas de donación, poder y alineación del capitalismo globalizador ya para reconstruir la identidad de las comunidades mediante la acción individual y colectiva que afirme la autodeterminación, independencia y autogestión.”¹⁶⁴

2.4 Necesidad de fortalecer el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR).

Por lo anterior, se plantea la necesidad de fortalecer el Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR), por cuanto es claro que para lograr fluidez en el comercio mundial se requiere un sistema monetario internacional y de pagos que garantice la estabilidad y transparencia, por eso es importante tener instituciones sólidas que procuren no sólo ser instrumentos de financiación sino herramientas de apoyo para fortalecer y desarrollar las economías, sobre todo de países como los de la subregión Andina.

Nuestra región cuenta con un Fondo Latinoamericano de Reservas (FLAR)¹⁶⁵ que se inició en 1976, cuando la Comunidad Andina (CAN) creó el Fondo de Reserva Andino

¹⁶⁴ (José Vargas. Liberalismo, Neoliberalismo y Postneoliberalismo, p. 23).

¹⁶⁵ Ver: página web www.flar.net, consultada el 30 de noviembre de 2013.

ampliado en 1989 para permitir la participación de todos los países de América Latina, no obstante, sólo se ha integrado Costa Rica y Uruguay, permaneciendo allí Venezuela pese a su retiro de la CAN.

A este fondo sus miembros hacen aportes de capital para ayudarse en periodos de crisis de balanzas de pagos, mejorar sus condiciones de inversión de las reservas internacionales y contribuir a la armonización de las políticas cambiarias, monetarias y financieras.

Las ventajas de estos Fondos regionales es el mayor conocimiento de la situación económica y política de los países miembros, mayor grado de confianza y cooperación, no obstante, su mayor desventaja radica en que al ser fondos regionales no tiene la capacidad de asistencia como la del FMI al ser un organismo global con casi la totalidad de Estados como miembros.

Es por ello, que se resalta la necesidad de fortalecer el FLAR, puesto que continúa como un fondo pequeño con pocos miembros y se mantiene como una segunda opción al financiamiento del FMI, que prima sobre el fondo regional, lo que debería ser al contrario por las razones expuestas en esta investigación.

Finalmente, podemos afirmar que pese a la flexibilización de las condicionalidades de los instrumentos de financiamiento del FMI, aún persisten sus condicionalidades previas, su ideología neoliberal prevalece y es un organismo que utiliza fondos de bancos comerciales internacionales, por lo tanto, mantiene un poder financiero mundial que sirve a intereses económicos externos y en casos como los de Colombia, se genera un impacto jurídico y social que hasta la actualidad lo mantiene dependiente del financiamiento externo. De allí la importancia y necesidad de fortalecer el FLAR, no sólo en miembros y fondos, sino en diversificar y fortalecer sus instrumentos financieros.

CONCLUSIONES

1. Con lo analizado hasta el momento se puede concluir que el FMI es un Organismo que interviene la política económica de los Estados miembros y en mayor medida a los Estados que utilizan los instrumentos financieros condicionados, un ejemplo de ello es Colombia, donde el FMI orientó el proceso económico desde 1999 hasta 2012 con las cartas de intención que se analizaron en la presente tesis, a través de las cuales modificó y fortaleció el sistema financiero nacional, el gasto público, la productividad y la vinculación con la economía mundial, asimismo, esta intervención logró que Colombia tenga una posición externa sostenible, una historia de acceso sostenido a los mercados de capitales internacionales, una inflación baja, una moneda estable y reservas de divisas suficientes.
2. En conclusión, se puede determinar a los condicionamientos del FMI de la siguiente forma: (i) responden a la ideología neoliberal de apertura comercial y apertura al capital extranjero, (ii) buscan una economía de mercado con un Estado mínimo, (iii) obligan a un riguroso equilibrio fiscal y (iv) se focaliza en reducir el presupuesto de las políticas sociales. Con estos condicionamientos los Estados miembros son vinculados jurídicamente al cumplimiento a través del Convenio Constitutivo, y son coaccionados y persuadidos para permanecer en el Fondo y el SMI, así como para disfrutar de los recursos financieros internacionales.
3. Por lo tanto, según lo analizado en el primer capítulo se resalta la necesidad de reformar la definición y regulación jurídica internacional y nacional con respecto al programa de condicionalidades de los instrumentos financieros del FMI, porque la clasificación internacional actual y la posición dogmática del FMI no corresponde a su

aplicación material debido a la injerencia que ejerce en los Estados miembros. Por lo anterior, se plantea la necesidad de establecer los condicionamientos bajo la modalidad de *acuerdos internacionales* con el objetivo de tener un control interno, regirse por el Derecho Internacional y de este modo procurar una relación más equilibrada y menos subordinada que respete los principios de equidad y reciprocidad en las relaciones internacionales, que si bien se puede criticar por la demora o dilación que pueda darse al surtir todas estas instancias pero se garantizará la seguridad jurídica de ser un acuerdo legal que respete el derecho interno y tenga todos los controles internos e internacionales debidos.

4. En el análisis jurídico se determinó la alta injerencia del FMI sobre el ordenamiento jurídico colombiano al convertirse en una fuente de hecho, permitido por la vulnerabilidad de la Constitución y de la Corte Constitucional, que no realiza un análisis de fondo de las acciones de los organismos internacionales, para salvaguardar la Constitución de Colombia y con ello las políticas económicas y sociales. Es decir que Colombia, no sólo se adhiere voluntariamente al FMI y le permite intervenir en los asuntos internos, sino que a la vez, facilita todos los medios jurídicos, técnicos y políticos para hacerlo, al ser obedientes al Convenio Constitutivo del Fondo y a los programas de condicionalidades y ayudar al Fondo a evadir todos los controles constitucionales, legales, sociales y políticos.
5. En el aspecto social, estas medidas estabilizadoras se concentraron en reducir el gasto y aumentar los ingresos; lo cual se logró al disminuir el déficit público que ejecutó recortes salariales y de personal, asimismo se redujo las partidas presupuestarias de funcionamiento principalmente en sectores de salud y educación, eliminaron los subsidios, privatizaron las empresas públicas y se disminuyó el gasto público de inversión. Con estos recortes presupuestales en el ámbito social no se cumple con el

fin de luchar efectivamente contra la pobreza, por cuanto se genera sólo una reducción mínima en los índices de la pobreza que no corresponden al crecimiento económico logrado con las mismas medidas estructurales, por lo tanto no se puede hablar de un desarrollo humano sino simplemente de un crecimiento económico.

6. De esta manera, se mantiene al Estado colombiano en el subdesarrollo definido como una deformación y como un dualismo existente entre las estructuras económicas y sociales; a esta conclusión llega el estudio realizado por el sociólogo mexicano Jaime Osorio, quien explica que el subdesarrollo es una deformación que distorsiona la posibilidad de promover formas de desarrollo que empalmen entre sí hombres, recursos naturales y necesidades sociales, a su vez, se presenta como dualismo de estructuras productivas y sociales que no terminan de encontrar los actores y las ideas para una integración interactiva de los diversos subsistemas que constituyen una organización social, concluyendo que se conforma así un híbrido histórico y una situación de convivencia precaria entre modernidad y arcaísmo. En estas circunstancias, se confirma que Colombia le falta mucho para dejar de ser catalogado como Estado subdesarrollado al comprobarse que los programas estructurales de ideología neoliberal carecen de un mínimo de contenido social y pese a ello perduran en la región y actualmente son adoptados en la crisis europea.
7. Por lo tanto, se resalta la urgencia de replantear la política social, las estrategias de desarrollo y crear una agenda económica propia que incluya la integración regional, las reservas regionales y la gobernanza regional como un pilar fundamental para lograr fluidez en el comercio mundial, por eso es importante establecer instituciones sólidas que procuren no sólo ser instrumentos de financiación sino herramientas de apoyo para fortalecer y desarrollar las economías, sobre todo de países como los de la subregión, es por ello que es necesario fortalecer el FLAR tanto en recursos

económicos y Estados miembros con el fin de que brinde una asistencia técnica y financiera a la medida del comercio regional con una agenda económica propia que utilice las ventajas de las relaciones internacionales en sus múltiples aspectos, pero de manera acorde a la realidad jurídica, económica, política y social de cada Estado. Como ejemplo se tiene la experiencia de desarrollo exitosa de los países del Este de Asia, que ha sido calificada como opositora a las políticas neoliberales, al tener un modelo de economía mixta con una fuerte intervención del Estado, modelo que permitió un crecimiento del ingreso per cápita tres veces superior al de América Latina, a su vez, redujo la desigualdad del ingreso y disminuyó la brecha tecnológica.

8. Asimismo, se deben evaluar los mecanismos para fortalecer políticas económicas, fortalecer balanzas de pagos y balanzas comerciales, formas para prevenir crisis económicas y contagios de las crisis internacionales, determinar una matriz DOFA de la integración financiera mundial, toda vez que se constituyen en los factores en ingreso de los organismos e instituciones financieras internacionales, sin pretender aislarse del sistema monetario internacional, ya que al ser un instrumento bien utilizado trae beneficios económicos, de lo contrario, sólo acentúa desigualdades y genera pérdidas.
9. De todo lo analizado en el presente trabajo, se considera que el problema de base, más allá de las instituciones, es el modelo económico mundial y el modelo de Estado actual, ya que si bien se pensaría inicialmente que estos dos actores son opuestos (mercado-Estado) hasta la actualidad se ha visto, como el mercado ha utilizado el Estado para fortalecerse y expandirse produciendo resultados nefastos en términos sociales como la profundización de las desigualdades de manera cualitativa y cuantitativa. Debería aprovecharse el éxito logrado en materia económica para que se estimule el desarrollo social y lograr cifras alentadoras en materia de disminución de

la pobreza, disminución de la brecha de desigualdad, crecimiento de empleo, entre otras, de este modo se trabajaría paralelamente por lograr un crecimiento económico con un crecimiento social para alcanzar un desarrollo humano.

BIBLIOGRAFÍA

Bibliografía General

- Aguiló, Joseph. *Teoría general de las fuentes del derecho*. Barcelona: Editorial Ariel, 2.000.
- Alviar, Oscar y Fernando Hurtado. *Elementos de finanzas públicas en Colombia*. Bogotá: Temis, 1985. En José Vicente Troya, “La legalidad de la deuda externa”, *Grupo de trabajo sobre deuda externa y desarrollo*. Quito: Fondad Andino, (1991): 381.
- Amador, Luis. “Análisis del acuerdo extendido firmado entre el gobierno colombiano y el Fondo Monetario Internacional, Logros y Desafíos”. En *Revista Derecho y Economía*, No. 22. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2007.
- Atienza, Manuel. “Constitucionalismo, globalización y derecho”, en *El canon neoconstitucional*, Miguel Carbonell y Leonardo García, editores, Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 2010.
- Banco de la República de Colombia y el Fondo Monetario Internacional. *Departamento de investigaciones económicas*. Bogotá: Departamento Editorial, 1985.
- Bobbio, Norberto. *Teoría general del Derecho*, Bogotá: Temis, 1999.
- Buira, Ariel. An analysis of IMF conditionality, United Nations Conference on trade and Development. United Nations-Center for international Development. New York: Harvard University, 2003.
- Contraloría General de la República. *Situación de la deuda pública*. Colombia: CGR, 2006.
- Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Inversiones y Finanzas Públicas. *Manual de Operaciones de Crédito Público*. Bogotá: Publicaciones DNP, 2002.
- Díaz, Luis. “Es ilegal la deuda externa ante el Derecho Internacional”. En *Nueva Sociedad* No. 101, Buenos Aires: FES, 1989.

- Diez, Luis. *Mercados Financieros Internacionales*. Madrid: Dykinson, 2007.
- Eric, Helleiner. "Explaining the globalization of financial markets: Bringing states back". En *Review of International Political Economy*, vol 2. Reino Unido: Taylor & Francis, 1995.
- Ferrajoli, Luigi. "Mas allá de la soberanía y la ciudadanía: un constitucionalismo global". En *Teoría de la Constitución*. Miguel Carbonell, editor. México: Editorial Porrúa, 2002.
- FMI. *¿Qué es el Fondo Monetario Internacional?*, Washington: FMI, 2004.
- *Informe Anual 2012*. Washington: FMI, 2012.
- Frenkel, Roberto y Alejandro. "Los cambiantes roles del FMI y América Latina". En *Desarrollo Económico*, Vol. 49: 194. Buenos Aires: Ides, 2009.
- García, Gabriel. "Understanding IMF Stand-By arrangements from the perspective of international and domestic law: The experience of Venezuela in the 1990s". En *Society of International Economic Law*, No.20. Kansas: University of Missouri (UMKC) School of Law, 2012.
- Giraldo, Cesar. "El acuerdo con el FMI llevará la Economía al Colapso". En *Revista Deslinde*, No. 27. Bogotá: Cede trabajo, 2000.
- Giraldo, Francisco. "Balance Económico de la Administración de Uribe", en *Revista Apuntes del CENES*, vol. 27: 45. Bogotá: Universidad Pedagógica y Tecnológica de Colombia, UPTC, 2008.
- González, Julio, Luis Sánchez y Paz Sáenz. *Curso de Derecho Internacional Público*. 6ª edición. Madrid: Civitas, 1998.
- Gordillo, Agustín. "El derecho administrativo en la práctica, Contrato de Crédito Externo". En *Tratado de Derecho Administrativo y Obras Selectas*, Coordinador Marcelo Santos. Tomo 7. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2013.
- Gray, George. "Los incluidos y excluidos de la bonanza", entrevista realizada por la *Revista Humanum*, New york: PNUD, 2013.

- Herdegen, Mathias, *Derecho Económico Internacional*. Munich: Thomson-Civitas, 2003. En Francisca Jiménez y Francisco Montijano. “El Fondo Monetario Internacional” *Derecho Internacional Económico y de las Inversiones Internacionales*, vol. 9. Perú: Palestra Editores, 2009.
- Jiménez, Francisca y Francisco Montijano. “El Fondo Monetario Internacional”. En *Derecho Internacional Económico y de las Inversiones Internacionales*, vol. 9, Perú: Palestra Editores, 2009.
- Jiménez, Juan Pablo y Fernando Lorenzo. “Los cambios en el FMI y el impacto en su relación con los Estados de América Latina”, en *Pensamiento Iberoamericano*, No.6. Madrid: Egraf, 2010.
- Kiper, Esteban. “La línea de crédito flexible: nuevos instrumentos en un nuevo contexto”, Nota Técnica en *Informe Económico*, N° 71. Argentina: Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, 2010.
- Klein, Naomi. *Vallas y Ventanas: Despachos desde las Trincheras del debate sobre la globalización*. Madrid: Paidós Contextos, 2002.
- Korner, Peter, Gero Maass, Thomas Siebold y Rainer Tetzlaff. “El FMI ¿Gerente de crisis para el Tercer Mundo?”, En *Nueva Sociedad*, No. 67. Buenos Aires: FES, 1983.
- Lichtensztejn, Samuel. *Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial, Instrumentos del poder financiero*. México: Universidad Veracruzana, 2010.
- Londoño, Patti. *Modelos Económicos y Deuda Externa de América Latina*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, 1991.
- Montaño, Cesar. *Problemas constitucionales de las integraciones supranacionales. Análisis del caso andino*. Tesis Doctoral. Quito: UASB Ecuador, 2012.
- Osorio, Jaime, “Neoestructuralismo y subdesarrollo”. En *Nueva Sociedad*, No. 183. Buenos Aires: FES, 2003.

- Pahuja, Sundhya, “La necesaria inclusión del excluido: La Pluralidad inherente a la condicionalidad del Fondo Monetario Internacional (FMI)”, en *Pluralismo Jurídico Otros horizontes*. México: Ediciones Coyoacan, 2007.
- Pizarro, Roberto. “Agenda Económica Propia”. En *Nueva Sociedad*, No 199. Buenos Aires, FES, 2005.
- Red Internacional de la Sociedad Civil para la Revisión Participativa de las Políticas de Ajuste Estructural (SAPRIN), *Una Evaluación Participativa Multi-Nacional del Ajuste Estructural*. Washington: SAPRIN, 2002.
- Rodrik, Dani, “Trading Illusions”, en *Foreign Policy*. Washington: Graham Holdings, 2001.
- Reuter, Paul, “Droit International”. En Julio D. González Campos y Otros. *Curso de Derecho Internacional Público*. Madrid: Civitas, 1998.
- Sanchís, Luis Prieto. *Apuntes de teoría del Derecho*, Madrid, Trotta, 2005.
- Scarone, Carlos y Elbio Scarone. *Fundamentos de una base de datos cualitativos sobre estrategias y políticas de desarrollo productivo*. Santiago de Chile: CEPAL-GTZ, 2004.
- Stiglitz, Joseph. *El Malestar de la Globalización*. Madrid: Tauros, 2002.
- Troya, José Vicente. *La Legalidad de la Deuda Externa*, Quito: Fondad Andino, 1991.
- Uribe, Alirio. *La Ilegitimidad de la deuda externa a la luz del derecho internacional: Deuda con los derechos*. Bogotá: Asociación de trabajo interdisciplinario, 2003.
- Vargas, José. “Liberalismo, Neoliberalismo y Postneoliberalismo”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Económico*, No. 18. Salvador: Instituto Brasileiro de Derecho Público, mayo de 2009.
- Vera, José M. “Mismas Recetas Iguales Resultados”. *El País*, 10 de abril, 2013.
- Viciano, Roberto y Rubén Martínez. “Los procesos constituyentes latinoamericanos y el nuevo paradigma constitucional”, en *Revista del Instituto de Ciencias Jurídicas de Puebla*, No. 25. Puebla, México: IUS, 2010.

Wahi, Namita. Human Rights Accountability of the IMF and the World Bank: A critique of existing mechanisms and articulation of a theory of horizontal Accountability. Massachusetts: Harvard Law School, 2005.

Williamson, John. "What Washington Means by Policy Reform". En *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*. Washington, D.C.: Institute for International Economics, 1990.

Zabalo Patxi, "Programas de ajuste estructural". En *Diccionario de acción humanitaria y cooperación al desarrollo*. Barcelona: Icaria editorial Hegoa, 2000.

DOCUMENTOS LEGALES Y PÚBLICOS

Nacionales

Colombia, Asamblea Constituyente. *Constitución Nacional*. Bogotá, 1991.

Colombia, Congreso de la República. *Ley 358*. Bogotá, 1997.

-----*Ley 510*. Bogotá, 1999.

-----*Ley 788*. Bogotá, 2002

-----*Ley 789*. Bogotá, 2002

-----*Ley 790*. Bogotá, 2002

-----*Ley 797*. Bogotá, 2003.

-----*Ley 860*. Bogotá, 2003.

-----*Ley 863*. Bogotá, 2003.

-----*Ley 1328*. Bogotá, 2009.

-----*Ley 1520*. Bogotá, 2012.

-----*Ley 1530*. Bogotá, 2012.

Internacionales

ONU. *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados*. 1969.

-----. *Convención de Viena sobre el derecho de los tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales*. 1986.

-----. *Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados*, 1974.

-----. *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 3 de enero de 1976.

-----. *Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos*. Resolución 2200A (XXI) de 16 de diciembre de 1966 y entró en vigor el 23 de marzo de 1976.

Jurisprudencia

Corte Constitucional de Colombia, *Sentencias* C-74 de 1992, C-359 de 1994, C- 057 de 2002, C-129 de 2004.

PUBLICACIONES ELECTRÓNICAS

Banco de la República, *Acuerdo de Colombia con el Fondo Monetario Internacional (FMI), años 1999, 2001, 2003, 2006*. Bogotá: Banco de la República. <<http://www.banrep.org/es/contenidos/publicacion/acuerdo-facilidades-extendidas-1999>>.

Chomsky Noam, *Comentarios sobre el FMI*. <https://www.google.com.ec/search?q=noam+chomsky+fmi+orden+economico+mundial&oq=noam+chomsky+fmi+orden+economico+mundial&aqs=chrome..69i57.13775j0j8&sourceid=chrome&espv=210&es_sm=122&ie=UTF-8>.

- Conferencia “*Sobre el control de nuestras vidas*”.
<<http://www.taringa.net/posts/apuntes-y-monografias/16336268/El-control-de-nuestras-vidas>>.
- FMI, Ficha técnica: *La condicionalidad del FMI*. Washington: FMI, 2012.
<<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/conditios.htm>. Consultado el 27 de agosto de 2013>.
- Ficha técnica: *Préstamos del FMI*. Washington: FMI, 2013.
<<http://www.imf.org/external/np/exr/facts/spa/howlends.htm>>. Consultado el 15 de agosto de 2013.
- *FMI extiende crédito de contingencia a Colombia*. En *Portafolio.co*. Bogotá, 24 de junio de 2013. <<http://www.portafolio.co/economia/colombia-recibe-nuevo-credito-del-fmi>>.
- *Colombia y el FMI “Cartas de intención”*. Washington: FMI, 2013.
<<http://www.imf.org/external/country/col/index.htm?type=23>>.
- *Informes anuales 1999 a 2012*. Washington: FMI, 2013.
<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/ar/>>. Consultado el 10 de septiembre de 2013.
- *Resumen general del FMI como institución financiera*. Washington: FMI, 2013.
<<http://www.imf.org/external/pubs/ft/pam/pam45/spa/chap1s.pdf>>. Consultado el 25 de septiembre.
- Registraduría Nacional de Estado Civil, *Referendo: la decisión del pueblo*. Bogotá, 2005. En
<http://www.registraduria.gov.co/rev_electro/articulos/referendo.htm>. Consultada 27 de noviembre de 2013.

LISTA DE CUADROS Y GRÁFICOS

Cuadro 1. Indicadores Económicos.

Gráfico 1. Producto Interno Bruto (PIB).

Gráfico 2. Tasa de crecimiento de la producción industrial.

Gráfico 3. Exportaciones.

Gráfico 4. Importaciones.

Gráfico 5. Inversión Extranjera Directa

Gráfico 6. Distribución de la Inversión Extranjera Directa

Gráfico 7. Deuda externa.

Gráfico 8. Tasa de crecimiento del porcentaje del PIB en gasto social y deuda.

Gráfico 9. Población bajo el nivel de pobreza.

Gráfico 10. Pobreza nacional e indigencia nacional.

Gráfico 11. Desempleo e informalidad.

Gráfico 12. Coeficiente de GINI del ingreso per cápita.

LISTA DE ABREVIATURAS

ASB	Acuerdos Stand-by.
BM	Banco Mundial.
FMI	Fondo Monetario Internacional.
GFSR	<i>Global Financial Stability Report</i> : Informe sobre la Estabilidad Financiera Mundial.
IED	Inversión Extranjera Directa.
IFR	Instrumento de Financiamiento Rápido.
LCF	Línea de Crédito Flexible.
LPL	Línea de Precaución y Liquidez.
MF	Monitor Fiscal.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
SAF	Servicio Ampliado del FMI.
SCA	Servicio de Crédito Ampliado.
SCR	Servicio de Crédito Rápido.
SCS	Servicio de Crédito Stand-by.
SDDS/SGDD	<i>Special Data Dissemination Standard</i> : Sistema General de Divulgación de Datos.
SMI	Sistema Monetario Internacional.
WEO	<i>World Economic Outlook</i> : Perspectivas de la Economía Mundial.