

DERECHOS DEL CAPITAL

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ

DERECHOS DEL CAPITAL

Dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia

JAIRO ESTRADA ÁLVAREZ



UNIVERSIDAD NACIONAL DE COLOMBIA

SEDE BOGOTÁ
FACULTAD DE DERECHO CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES
DEPARTAMENTO CIENCIA POLÍTICA
**INSTITUTO UNIDAD DE INVESTIGACIONES
JURÍDICO-SOCIALES GERARDO MOLINA - UNIJUS**

Catalogación en la publicación Universidad Nacional de Colombia

Estrada Álvarez, Jairo Hernando, 1957-

Derechos del capital: dispositivos de protección e incentivos a la acumulación en Colombia / Jairo Estrada Álvarez - Bogotá: Universidad Nacional de Colombia. Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales. Instituto Unidad de Investigaciones Jurídico-Sociales Gerardo Molina (UNIJUS), 2010

236 p. - (Colección de estudios políticos y sociales, 7)

Incluye referencias bibliográficas

ISBN: 978-958-719-465-4

1. Regulación del comercio exterior 2. Neoliberalismo 3. Inversiones de capital 4. Zonas francas 5. Empresas internacionales I. Tít.

CDD-21 382 / 2010

La *Colección Estudios Políticos y Sociales* se publica gracias al apoyo de la Dirección de Investigación Sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia. Este libro es un producto del proyecto de investigación *Reformas económicas y discursos políticos*.

DERECHOS DEL CAPITAL

© Jairo Estrada Álvarez

© Universidad Nacional de Colombia

Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales

Departamento de Ciencia Política

© Grupo de Investigación *Theseus*

Primera edición: junio de 2010

ISBN: 978-958-719-465-4

Editor: Jairo Estrada Álvarez

Diseño de carátula:

Oscar Javier Arcos Orozco - Diseñador Gráfico

Diagramación:

Doris Andrade B.

Impresión:

Digiprint Editores E.U.

Calle 63 Bis N° 70-49 - Tel.: 251 70 60

Bogotá, D.C.

CONTENIDO

Presentación.....	7
CAPÍTULO PRIMERO	
<i>Dinámicas de acumulación y nueva espacialidad capitalista.</i>	
<i>Ensayo preliminar</i>	13
Formación socioeconómica y procesos de acumulación.....	16
Formas de acumulación y nueva espacialidad capitalista.....	20
Acumulación por expropiación y redistribución regresiva del ingreso	22
Tendencias de acumulación y procesos de <i>financiarización</i>	24
Formas ilegales y <i>zonas grises</i> de la acumulación	29
Nueva geografía regional y acumulación transnacional	36
Acumulación y movilización política del capital transnacional ..	43
Bibliografía referenciada	45
CAPÍTULO SEGUNDO	
<i>Inversión extranjera y derechos del capital</i>	47
Estado, transnacionalización y constitucionalismo neoliberal ..	50
El marco jurídico institucional de la inversión extranjera.....	55
Otros desarrollos normativos favorables a la inversión extranjera.....	65
Acuerdos internacionales de inversión (All).....	73
Acuerdos bilaterales de promoción y protección de la inversión (APPRI/BIT)	73
Acuerdos para evitar la doble tributación.....	79
Otros convenios internacionales de protección a la inversión ...	79
Contratos de estabilidad jurídica	83
Consideraciones finales.....	87
Bibliografía referenciada	88

CAPÍTULO TERCERO

Tratados de libre comercio e inversión extranjera	91
Los TLC y el Consenso de Washington	94
Los TLC y el orden capitalista neoliberal.....	96
Los TLC como nueva constitución política del mercado	98
Los TLC como estrategia de transnacionalización	102
Los TLC suscritos por el Estado colombiano	105
La inversión en los Tratados de Libre Comercio.....	112
Bibliografía referenciada	122

CAPÍTULO CUARTO

Tendencias de acumulación e inversión extranjera.....	123
Tendencias generales de la inversión extranjera	126
Inversión extranjera directa según actividad económica	128
Inversión extranjera directa según país de origen.....	136
Inversión extranjera en portafolio.....	142
Algunas tendencias y proyecciones sectoriales	143
Hidrocarburos.....	145
Minería	149
Energía	154
Telecomunicaciones.....	158
Infraestructura de transporte	159
Consideraciones finales.....	163
Anexo	166
Bibliografía referenciada	170

CAPÍTULO QUINTO

Regímenes especiales de comercio exterior y nuevas formas de acumulación	173
Antecedentes de los actuales regímenes especiales de comercio exterior	176
Regímenes de comercialización y de realización de la producción en el exterior	179
Zonas territoriales con regímenes especiales de comercio exterior	188
Zonas francas: entre el desarrollo del mercado interno y la promoción de exportaciones.....	188
Régimen de zonas francas y nueva espacialidad capitalista ..	205
Zonas aduaneras especiales.....	213
Zonas económicas especiales de exportación	215
Zona cafetera	217
Consideraciones finales.....	219
Bibliografía referenciada	221
Epílogo	223
Bibliografía referenciada	236

***P**resentación*

Este libro hace parte de un programa de investigación más ambicioso, cuyo propósito principal consiste en contribuir a una mejor caracterización de la formación socioeconómica que se ha venido imponiendo en el país durante las tres décadas. Las tesis formuladas en este texto se unen a reflexiones previas que he realizado para caracterizar los rasgos del proyecto político-económico del neoliberalismo; igualmente a trabajos sobre las configuraciones criminales y mafiosas de la acumulación y el régimen político.

Como parte de este programa, se encuentran en proceso de terminación dos textos más. Uno se ocupa del análisis de las tendencias de la política social; el otro, del proyecto paramilitar. Estas investigaciones, que se vienen desarrollando en forma conjunta con integrantes del grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales *Theseus*, están concebidas para avanzar hacia una comprensión más compleja de la tendencia histórica de la acumulación capitalista. En ese mismo sentido, está en curso un proyecto más colectivo de mi grupo de investigación, consistente en el análisis de las dinámicas regionales de la acumulación capitalista y de la conformación de los regímenes políticos locales durante las últimas décadas.

Todos estos trabajos se encuentran inspirados en los fundamentos teóricos y metodológicos de la economía política, en especial de la teoría marxista de la acumulación capitalista, tanto en sus elaboraciones iniciales, como en sus desarrollos posteriores. A lo que bien pudiera definirse como la categorización y conceptualización clásica de la acumulación por parte de Carlos Marx, se le han incorporado las contribuciones de

David Harvey en lo relacionado con su perspectiva *geográfica*, con la cual se busca una comprensión de las dinámicas de la acumulación capitalista en términos del despliegue de numerosas formas de la *acumulación por desposesión*, a partir de la interrelación entre su lógica capitalista y su lógica territorial. Con base en ello, se busca avanzar en el esclarecimiento de las relaciones entre acumulación, producción de una nueva espacialidad capitalista y configuración del régimen político, entendidas como procesos sociales caracterizados por la contradicción y el conflicto incesante.

En este libro, las preocupaciones centrales se encuentran en el estudio de algunos de los múltiples dispositivos dispuestos y activados para proteger y estimular la acumulación capitalista en nuestro país; en particular se pretende un acercamiento a sus nuevos diseños institucionales, concebidos éstos en términos de la disposición del ordenamiento jurídico para esos propósitos. En ese aspecto, se busca mostrar el proceso de construcción de un nuevo orden de *derechos del capital* que, basado en la creación de numerosos regímenes de excepcionalidad permanente en materia económica, por múltiples vías y a través de diversos mecanismos, viene subvirtiendo el anterior orden del capital, suplantándolo por el actual, y produciendo una nueva espacialidad basada en la creciente transnacionalización y desnacionalización de la economía.

En desarrollo de ese propósito, el libro se ha dividido en cinco capítulos. En el primero, a la manera de un estudio preliminar, que tiene como propósito suministrar elementos de contexto para el desarrollo de la obra, se examinan las tendencias generales de la acumulación, y se muestra cómo tales tendencias se encuentran asociadas con un proceso de reorganización económica, política y cultural de las condiciones de la reproducción capitalista en el país, con el proceso de *neoliberalización*. En particular, se hace énfasis en la producción de una nueva espacialidad, en sus rasgos más relevantes, así como en su significado.

El segundo capítulo se ocupa de examen al ordenamiento jurídico sobre la inversión extranjera. Aquí se muestra que los

nuevos diseños en esa materia han ido de la mano de las políticas de (contra)reforma estructural neoliberal, y han sido concebidos para generar toda suerte de incentivos al capital trasnacional, con el argumento falaz de su función benefactora en términos de desarrollo económico y de empleo. Las transformaciones de la regulación sobre la inversión extranjera se han articulado con una variada gama de protecciones que van desde el ámbito del *derecho nacional* (por ejemplo, contratos de estabilidad jurídica) hasta instancias transnacionales o supranacionales (por ejemplo, arbitramento internacional), con la producción de un nuevo derecho que hace estallar la organización nacional-estatal, y liquida el principio de soberanía económica. El ordenamiento jurídico se alista y dispone, en forma continua y sistemática, para favorecer los intereses del capital transnacional y de sus formas empresariales de organización.

En esa misma dirección se encuentra concebido el tercer capítulo, que tiene como objetivo el análisis las regulaciones sobre inversión en los tratados de libre comercio. Aunque el capítulo aborda en forma específica el estudio del TLC con Estados Unidos, sus consideraciones son válidas para cualquier otro tratado, si se tiene en cuenta, por una parte, que es política actual del Estado colombiano propiciar una mayor *neoliberalización* por esa vía y, por la otra, que los diseños en esa materia corresponden a una política del capital transnacional para homogenizar las condiciones de los flujos de capital. Lo que pareciera ser nuevo en este caso, es la voluntad política de subvertir el propio orden al incorporar en él unas regulaciones que, como en el caso de las regulaciones sobre inversión analizadas en el primer capítulo, lo convierten en otro, dispuesto para el favorecimiento y la protección de inversionistas y empresarios extranjeros. El Estado deviene en agencia de una política de transnacionalización y desnacionalización.

El cuarto capítulo aborda el comportamiento empírico de la inversión extranjera en Colombia durante las últimas décadas. Esta parte del libro muestra la relación entre la tendencia general de la acumulación capitalista y la dinámica de la inversión extranjera; asimismo, da cuenta de los efectos fácticos que han tenido las políticas de *neoliberalización* de la regulación en

materia de inversión extranjera. En particular, se destaca la tendencia a la concentración en actividades extractivas (minería e hidrocarburos), observada durante el último período, que refuerza la orientación general hacia la conformación de economías enclave.

En el quinto capítulo, se examinan los regímenes especiales de comercio exterior. Tales regímenes son expresivos de un concepto de excepcionalidad, que tiende a generalizarse y convertirse en la regla, a normalizarse. Con ellos se está en presencia de otras formas de alistamiento del ordenamiento jurídico para estimular nuevas modalidades de la acumulación capitalista en el país. Junto con algunos que venían del régimen de acumulación anterior y han sido objeto de adaptación al régimen de *neoliberalización* (por ejemplo, el Plan Vallejo), se ha asistido al surgimiento de otros. Me refiero, en forma específica, a las zonas francas y, sobre todo, a las zonas francas uniempresariales. Las zonas francas sintetizan un concepto de incentivos extremos al capital y son expresivas a la vez, en forma radical, de la nueva geografía de la acumulación capitalista en el país. Se trata, entre otras, de producciones deslocalizadas en forma creciente, inmersas en circuitos transnacionales productivos o de prestación de servicios.

En las consideraciones finales, se hacen algunas reflexiones acerca de la perspectiva inmediata de la acumulación capitalista, considerando la tendencia crítica de la económica capitalista mundial, los problemas macroeconómicos que registra actualmente el país, y las posibilidades de la lucha social y popular.

El libro se publica como uno de los productos de la investigación *Reformas económicas y discursos políticos* que, mediante un proceso de concurso, fue seleccionada para ser financiada por la Dirección de Investigaciones – Sede Bogotá de la Universidad Nacional de Colombia. Debo un agradecimiento especial a las integrantes de mi grupo de investigación Paula Martínez, Tatiana Roncancio y Silvia Quintero por la revisión de detalles de la edición; a Paola Niño de Unijus, responsable de los tediosos trámites administrativos. Igualmente, a Mariana Jurado por todo el trabajo de preparación editorial y de impresión.

CAPÍTULO PRIMERO

***Dinámicas de acumulación
y nueva espacialidad capitalista.
Ensayo preliminar***

Durante las últimas tres décadas el país ha vivido un incesante proceso de cambio y reconfiguración de su formación socioeconómica, en el que se ha interrelacionado la *intensificación* con la *expansión geográfica* de la relación social capitalista¹. Tal proceso se encuentra inmerso y es parte a la vez de nuevas dinámicas de la acumulación que trascienden (y hacen estallar) la frontera nacional para adquirir dimensiones regionales y transnacionales.

La conjunción entre la *lógica capitalista* y la *lógica territorial* transcurre a través de una doble vía, interrelacionada, y en diferente escala, en la que se encuentran las dinámicas externas con las dinámicas internas de la acumulación. No se trata simplemente de la imposición de una exterioridad (aunque también lo es). En sentido estricto, es un mismo proceso –complejo, contradictorio, conflictivo, desigual y diferenciado– que da cuenta, por una parte, de nuevas formas de constitución y de reproducción de la relación social capitalista, de una especie de *racionalización forzada*, arbitraria, del modo de producción. Por la otra, de la renovada estructuración del proyecto hegemónico, de la (re)conformación específica del poder clase.

¹ Reconozco en buena parte de las reflexiones aquí expuestas un intento de lectura de la teoría marxista de la acumulación capitalista y de las contribuciones de David Harvey a la geografía del capital (materialismo histórico geográfico), adaptándolas a las condiciones de la realidad colombiana. En especial me refiero, entre otros, a Carlos Marx, *El Capital. Crítica de la economía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986, caps. XXIII y XXIV, y a David Harvey, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Ediciones Akal, Madrid, 2007.

Formación socioeconómica y procesos de acumulación

Si se pretendiesen presentar y sintetizar en forma un tanto esquemática las principales transformaciones de la formación socioeconómica en el caso colombiano, se podría afirmar:

Primero, se presenció la crisis terminal del régimen de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado, se inició la transición y, posteriormente, se asistió a la consolidación del régimen de acumulación flexible y de *financiarización*. En la instauración de dicho régimen, las políticas de reforma estructural del llamado Consenso de Washington, inspiradas en la teoría e ideología económicas del neoliberalismo, han ocupado un lugar central. El nuevo régimen ha venido produciendo una nueva espacialidad capitalista y una transformación del paisaje social; se ha sustentado en el despliegue de nuevas y múltiples formas de acumulación y en la activación inusitada de la violencia capitalista. Su rasgo esencial ha sido la *acumulación por desposesión*².

Segundo, se han acentuado las formas depredadoras de la reproducción capitalista, afectando en forma creciente las condiciones generales socioambientales de la reproducción de la formación socioeconómica. El capitalismo neoliberal ha impuesto su desenfrenado afán de lucro y sus demandas por una mayor rentabilidad capitalista a través de una relación destructiva con la naturaleza y con el conjunto de relaciones sociales constituidas en torno a ella. Estas configuraciones depredadoras se han acentuado durante el último período si se consideran las tendencias recientes de la acumulación capitalista en minería, hidrocarburos, agrocombustibles,

² Con este concepto, David Harvey pretende acertadamente mostrar la vigencia del concepto marxista de acumulación *primitiva* u *originaria* (acumulación basada en la depredación, el fraude y la violencia), pero actualizándolo. “No parece muy adecuado llamar “primitivo” u “original” a un proceso de que haya vigente y se está desarrollando en la actualidad”. David Harvey, *El nuevo imperialismo*, Ediciones Akal, Madrid, 2003, p. 116.

megaproyectos infrestructurales y, en general, el alistamiento del territorio nacional para ese propósito.

Tercero, se concurrió a la crisis del régimen político de *democracia restringida* del Frente Nacional y a una reconducción del proyecto hegemónico con base en el diseño institucional –a través del proceso constituyente de 1991– de un régimen de *democracia participativa*, sellado sobre los acuerdos de paz y la desmovilización de sectores derrotados de la guerrilla, el exterminio de la oposición política y social, y el tratamiento pendular –entre el diálogo y la confrontación abierta– al conflicto social y armado. Durante la última década se ha asistido a la consolidación de un régimen autoritario en la forma de un Estado policivo, expresivo de una militarización generalizada e incremental del proyecto hegemónico. Todo ello se ha acompañado de la entronización de configuraciones criminales y mafiosas en la estructuración del régimen político.

Cuarto, se ha asistido al desarrollo de nuevas formas de inserción de la formación socioeconómica en el capitalismo trasnacional, que acentúan la relación de dependencia económica, política, militar y sociocultural frente al imperialismo. Tales formas se sustentan en la imposición, por parte del bloque dominante de poder, de una política de abandono total del principio de soberanía, que propicia y estimula procesos de transnacionalización y desnacionalización, por diversas vías y mediante variados mecanismos. La expresión extrema de tal política se encuentra, por un lado, en la producción gradual (no concluida) de un régimen jurídico económico, que bien puede definirse como el *orden de los derechos del capital transnacional*³. Por el otro, en la disposición del territorio nacional para la estrategia de control, injerencia y eventual

³ Ese orden, cuyo análisis representa una de las principales preocupaciones de este libro, está conformado, entre otros, por el régimen de inversión extranjera, los acuerdos de protección y estímulo a las inversiones, los tratados de libre comercio, el régimen de zonas francas y los contratos de estabilidad jurídica.

intervención militar directa del imperialismo estadounidense en América Latina mediante la instalación de bases militares estadounidenses.

Quinto, se ha acudido a la imposición de una lógica sociocultural basada en valores *genuinamente* capitalistas, que se han incorporado en las prácticas cotidianas y en las subjetividades. Egoísmo, competencia, productivismo, meritocracia han devenido en principios *éticos* de la nueva fase capitalista, que se unen a las prácticas históricas de clientelismo y corrupción, y a las nuevas generadas por la *cultura del narcotráfico*; todas éstas reproducidas ahora socialmente. El proyecto hegemónico descansa sobre la pretensión de quebrar toda expresión de cooperación y solidaridad. También, sobre el ensanchamiento de una suerte de *fascismo social*, expresivo precisamente de la militarización generalizada de la estrategia político-económica y sociocultural en curso y del desarrollo de nuevas formas de control social.

Sexto, se ha producido un cambio en el balance de poder de clase. El bloque dominante, que también ha sufrido modificaciones en su conformación y en la correlación interna de fuerzas⁴, ha logrado consolidar y afianzar su proyecto político, económico y sociocultural, conjugando el ejercicio de la democracia procedimental y de la legalidad burguesa con el consentimiento y la promoción del *paraestado*, de la *parainstitucionalidad* y de la *violencia paramilitar*. El producto histórico de esa conjunción ha sido la desestructuración de la clase obrera, del movimiento social y popular, así como de sus diversas expresiones organizativas, políticas y sociales; asimismo, la fragmentación de la resistencia, y la desarticulación en la difícil construcción de alternativas políticas. Pese a que se ha logrado una relativa

⁴ De un bloque de poder expresivo del compromiso de clase entre la burguesía cafetera, sectores de la burguesía industrial, el latifundio, y el capital imperialista, propio de la fase capitalista anterior, se transitó hacia una nueva conformación ahora en cabeza del capital financiero, aliado con el capital imperialista y transnacional, y la gran burguesía agroindustrial y de los agronegocios, incluidos sectores del latifundio narcotraficante y paramilitar.

cohesión en el bloque de poder, la posibilidad de un proyecto hegemónico y de dominación de largo plazo no parece suficientemente estable. Sus flancos débiles se encuentran en la persistencia del conflicto social y armado, en los reiterados y valientes esfuerzos de reconstrucción de la resistencia y la alternativa, y en la fragilidad implícita de un proyecto que combina el discurso democrático con la ilegalidad y el crimen.

Séptimo, las transformaciones capitalistas de las últimas décadas han traído como consecuencia un cambio en la naturaleza del conflicto social y armado. Contrario a estudios especializados u opiniones de analistas que concentran sus miradas en una perspectiva meramente militar o en expresiones del deseo, y que son concluyentes en la no historicidad y obsolescencia de ese conflicto, puede afirmarse que las dinámicas de la acumulación capitalista, especialmente su lógica territorial, así como las preocupaciones por un proyecto de hegemonía imperialista en América Latina de largo plazo, han terminado –sin proponérselo– modificando y resignificando los alcances de esa expresión de lucha. De una cierta marginalidad en la fase capitalista anterior, la cuestión armada se encuentra en la actualidad en el corazón de las nuevas conflictividades, trasciende el espacio local y adquiere dimensiones transnacionales.

Todas estas transformaciones, vistas de conjunto, se han acompañado de la puesta en escena de lo que bien pudiera considerarse como la gran transformación de las últimas de las últimas décadas: una profunda reorganización de las relaciones de propiedad. Durante este período se desató un nuevo ciclo de concentración y centralización de la riqueza y de la propiedad, se acentuó su naturaleza capitalista privada y transnacional, al tiempo que se produjo la más grande expropiación de nuestra historia. A los trabajadores se les despojó de parte de su ingreso individual y social, a los campesinos, a los indígenas y a los negros de la tierra y del territorio, a la sociedad en su conjunto de bienes públicos y comunales. El capitalismo se ha exhibido en forma descarnada y violenta, tal y como es, chorreando sangre, depredador, y profundamente inhumano.

En suma, en una incesante tendencia a la *acumulación por desposesión* se sintetiza el rasgo esencial del *proceso de neoliberalización* de la totalidad capitalista en nuestro país durante las últimas décadas. El despliegue de múltiples y variadas formas de la acumulación se ha fundamentado en la producción de una *nueva espacialidad capitalista*, en la que se interrelacionan la intensificación con la extensión de la relación social capitalista. Allí donde esta relación ya existía, se ha reconfigurado y ha adquirido nuevas formas, acentuando las condiciones de valorización y del dominio de clase; la lógica capitalista ha logrado profundizarse. Al mismo tiempo, la relación capitalista se ha extendido a campos de la vida social que antes no estaban organizados como tales, y ha adquirido una dinámica geográfica que la ha llevado a la conquista e incorporación de nuevos territorios a los procesos de valorización y a su sometimiento al poder de clase. En ello ha consistido el proyecto político-económico del neoliberalismo.

La historia reciente del país se condensa en una santísima trinidad, expresiva de un único proceso: *acumulación por desposesión, nueva espacialidad capitalista y neoliberalización*.

En este ensayo preliminar se hará énfasis en la forma como el capitalismo colombiano, en consonancia con la tendencia del capitalismo transnacional, ha enfrentado los problemas de acumulación que se registraron durante las décadas de 1970 y 1980, y que llevaron precisamente a la crisis y la necesaria superación del régimen de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado y a las transformaciones de la formación socioeconómica aquí esbozadas. La consideración más precisa de los cambios en el régimen político y la nueva conformación del campo sociocultural escapan de los propósitos y alcances de este trabajo.

Formas de acumulación y nueva espacialidad capitalista

El proceso de acumulación en el marco del proceso de neoliberalización se ha desenvuelto durante los últimos decenios a través de diversas vías y de variadas formas:

1. La expropiación de parte del ingreso de los trabajadores en detrimento de la capacidad de consumo de la sociedad y a favor de los fondos de acumulación, mediante la flexibilización laboral y la precarización del trabajo.
2. El sometimiento de toda relación social y del Estado mismo a un proceso de *financiarización* incremental, en el que la lógica especulativa atada a la incesante búsqueda de mayores rentabilidades, activa nuevos dispositivos de riesgo e incertidumbre para la reproducción.
3. El surgimiento y desarrollo de formas ilegales de la acumulación, particularmente a través de la economía de la cocaína, produciendo un nuevo tipo de excedentes, que demandan ser incorporados en los circuitos legales de la acumulación y generan de esa forma lo que podría definirse como *zonas grises* de la acumulación.
4. El despliegue de una nueva geografía regional de la acumulación, tendiente a la explotación de recursos naturales y energéticos y a la creación de plataformas para la exportación, basada principalmente en el ejercicio de la violencia y el exterminio, y articulada con la tendencia de la acumulación a escala transnacional.
5. La movilización política del capital transnacional y de sus instituciones, con miras a la consolidación de un proyecto político económico neoliberal que debe erigirse en referente a seguir por los países de la región, a través de crecientes flujos de capital, en la forma de inversión extranjera, de recursos de crédito y de ayuda militar.

Todas estas expresiones y caminos, que describen la trayectoria de la acumulación capitalista de las últimas décadas en nuestro país, se presentan por separado sólo con propósitos expositivos. En realidad se ha tratado de un único proceso, en el que las diferentes formas de la acumulación se han imbricado, condensando esa interrelación entre la lógica capitalista y la lógica territorial, produciendo una nueva espacialidad.

Acumulación por expropiación y redistribución regresiva del ingreso

La tendencia de la acumulación se ha caracterizado por una profunda redefinición de la relación entre el capital y el trabajo. En la base de tal redefinición se encuentra lo que ha dado en caracterizarse como el proceso de *flexibilización laboral* y de *precarización generalizada del trabajo*, entendido como la contracara de la actualización tecnológica del modo de producción y la imposición de un régimen de producción flexible. Se trata de un proceso en el que el conflicto por la distribución, expresado en la contradicción entre salarios y productividad (ganancias), que en la fase capitalista anterior era resuelto en gran medida políticamente, merced al poder obrero y sindical, ha entrado a ser definido económicamente, por la vía del mercado, con fundamento en la creciente desestructuración de la clase obrera.

Tal desestructuración ha transcurrido y continúa su curso en el caso colombiano, conjugando el principio de legalidad, es decir a través de procesos de reforma, de deslaboralización y desprotección del trabajo, con el recurso de la violencia, mediante la persecución, la desaparición forzada, el desplazamiento o el exterminio físico. La consecuencia fáctica de ello ha sido, por una parte, el debilitamiento del poder de clase de los desposeídos y explotados, el deterioro sensible, cuando no la liquidación de su capacidad política, organizativa y de resistencia, al tiempo que se ha fortalecido y recompuesto, adquiriendo nuevas dimensiones, el poder de las clases dominantes. Ese cambio en el balance histórico de poder, ocurrido durante las últimas décadas, ha tenido como consecuencia, desde el punto de vista económico, una redistribución regresiva del ingreso, en detrimento de los fondos de consumo, a favor de los fondos de acumulación. Ello se expresa en la tendencia a la creciente concentración de la riqueza y la propiedad, al tiempo que se acentúa la desigualdad. Aceptando un indicador tan problemático –por lo que él alcanza a esconder– como el coeficiente Gini, nuestro país ha registrado un incremento sistemático del índice de desigualdad durante las últimas décadas. El nivel actual (0.58) se sitúa dentro de los más altos de América Latina y del mundo.

La ofensiva del capital, alentada por las políticas de (re) regulación neoliberal, se ha sustentado en un proceso de doble expropiación. Por una parte, el ingreso individual –considerado socialmente– se ha visto castigado por las condiciones de contratación, el debilitamiento de los sindicatos, el aumento del riesgo y la incertidumbre en el mercado de trabajo, la presión hacia la informalización y la falacia del *autoempleo*, el creciente desempleo y el subempleo; en suma, por el deterioro de las condiciones generales de financiación de la reproducción de la fuerza de trabajo y su familia. A ello, se le agrega la imposición de un concepto de tributación, que incentiva a los ricos y presiona por ingresos compensatorios extraídos de los sectores medios y pobres de la población, a través de crecientes impuestos indirectos.

Por otra parte, el ingreso social, entendido en términos de los bienes y servicios provistos por el Estado para garantizar la reproducción de la fuerza laboral, también ha sido objeto de expropiación. La tendencia incremental a la organización de la educación, de la salud, de las pensiones, de la provisión de vivienda, del acceso a la cultura y al deporte, entre otros, de acuerdo con lógicas de mercado es un incontrovertible indicador en ese sentido. Ello no debe conducir al equívoco de la nostalgia por un Estado de bienestar que, en sentido estricto, nunca ha existido en nuestro país; tampoco, no obstante, al desconocimiento de instituciones que cumplieron una función de bienestar de acuerdo con la lógica del compromiso de clase que representó el Estado de bienestar.

La organización mercantil de lo que ha sido el ingreso social –una especie de ingreso no monetario o una forma de no gasto–, representa otra forma de acumulación por desposesión, en este caso de bienes comunes, históricamente constituidos merced a la movilización y la lucha popular. Tal desposesión pretende ser compensada parcialmente con la atención selectiva y condicionada de las víctimas del mercado a través de políticas de asistencia en la forma de una variada gama de subsidios a la demanda. En el caso colombiano, la principal de esas políticas se encuentra en el programa de *Familias en acción*, que se ha constituido, además, en un importante recurso

para la adquisición de lealtades tendientes a garantizar una reproducción relativamente estable del régimen político.

A estas formas de expropiación se le adicionan otras, creadas por las reformas neoliberales del Consenso de Washington, particularmente con las políticas de liberalización y privatización, así como de estabilización macroeconómica. La nueva acumulación se fundamentó en la expropiación y la reapropiación privada capitalista de distintas modalidades de propiedad pública (empresas industriales, instituciones financieras, empresas de servicios públicos domiciliarios, de telecomunicaciones y de televisión, puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, hospitales, función pública, entre otros), y en la creación de nuevos mercados (fondos de cesantías, fondos de pensiones, intermediación financiera en salud, unidos a otros que resultan de procesos de privatización).

Durante las últimas décadas se ha asistido a la venta del Estado, a la enajenación de sus activos y a la proliferación de lo que se puede considerar como unas de las formas jurídicas más generalizadas de la acumulación por desposesión, los contratos de concesión. Por esta vía, el capital sobreacumulado se ha apoderado de tales activos o de los representados en la adquisición de la función pública estatal a un costo muy bajo, para llevarlos inmediatamente a un uso rentable⁵. El itinerario de los procesos de privatización y de las licitaciones para las concesiones ha sido suficientemente ilustrativo al respecto.

Tendencias de acumulación y procesos de *financiarización*

24

El surgimiento y despliegue del proceso de *financiarización* es otro de los rasgos de la acumulación capitalista de las últimas décadas en nuestro país. Tal proceso no debe ser leído exclusivamente en términos de una tendencia creciente a la *autonomización* del capital dinero y a la ampliación del potencial especulativo del capitalismo, aunque sea evidente que la fase

⁵ Véase, David Harvey, *El nuevo imperialismo*, ob. cit, p. 119.

capitalista actual se fundamenta en el crecimiento espectacular de los mercados de capitales, y que en éstos han surgido las más variadas formas de la especulación financiera a través de los llamados derivados financieros; asimismo, que merced a las políticas neoliberales de ablandamiento o eliminación de los controles estatales, los capitales especulativos circulan con altísimos márgenes de libertad.

La *financiarización* parece ser significativa de un proceso más complejo que, por una parte, da cuenta del sometimiento creciente del conjunto de la actividad económica y social, así como del Estado mismo a la lógica del capital financiero y, por la otra, al mismo tiempo, es expresiva de la tendencia a la superación de la separación entre la forma de la propiedad privada capitalista y la función del capital. La forma del capital que está emergiendo de la *financiarización* supera un entendimiento del capital financiero en términos de la fusión del capital industrial con el capital bancario y propone una nueva forma del capital que condensa en ella sola la función productiva, la función comercial y la función crediticia, eliminando márgenes de intermediación y de distribución de la ganancia entre los capitalistas⁶, y poniendo a tributar a la sociedad en su conjunto, a través del interés que pagan los créditos de consumo o de vivienda, pero también la deuda pública.

El proceso de reestructuración capitalista que se ha vivido en Colombia no hubiera sido posible sin el gigantesco poder que tiene y ha desplegado el capital con la el capital financiero. Desde luego, como lo señala Harvey,

⁶ Cada vez es más frecuente el caso de empresas de la producción que cumplen funciones de comercio y de crédito; o de empresas de comercio que cumplen funciones de producción y de crédito, o de empresas de crédito que cumplen funciones de producción y de comercio. La pretensión de la anulación de las etapas del proceso de producción-reproducción, con miras a incrementar la velocidad de rotación del capital y así incrementar la tasa de ganancia, es evidente en las formas actuales de la organización empresarial. Hasta las empresas de servicios públicos domiciliarios cumplen hoy funciones de producción, comercialización y crédito de bienes de consumo.

“dicho capital no es un mero producto de la imaginación. En la medida en que acarrea transformaciones del aparato productivo, este capital entra en el ciclo *dinero-mercancía-dinero*, dejando de ser ficticio para convertirse en algo real. No obstante, para conseguirlo siempre depende invariablemente de una base de expectativas que debe construirse socialmente”⁷.

Veamos algunas de las trayectorias del proceso de *financiarización* en nuestro país. Ellas se sintetizan en las aspiraciones de *bancarización* creciente del conjunto de la población, en la imposición de una especie de ciudadanía financiera. A través de la bancarización masiva se garantiza una extensión importante del consumo por la vía de los créditos a la población. Desde luego que de esa forma se acumulan potenciales de crisis. El *sistema* funciona mientras la población tenga posibilidad de pago; en muchas ocasiones, las condiciones de endeudamiento se reproducen en forma piramidal para sostener las dinámicas desatadas.

La apuesta de la *financiarización* se desenvuelve de acuerdo con la contradicción entre el cálculo económico que exige el negocio capitalista, y el riesgo y la incertidumbre, basados en los fundamentos frágiles del creciente endeudamiento. Su gran rendimiento, además de económico, esto es, la renta proveniente del pago de intereses, es de carácter político: se trata de la prolongación indefinida de la dominación por la vía del crédito. De esa forma, quedan definidas y amarradas las trayectorias de vida de los trabajadores, organizadas en función de una pretendida extensión perenne del consumo a través del crédito.

Dada las configuraciones del mercado de trabajo, los escenarios de *bancarización* no sólo comprometen el trabajo asalariado. La flexibilización laboral y el llamado trabajo propio, así como la informalización, han obligados a desplegar otras modalidades del crédito. El programa *Familias en acción* está igualmente sujeto a una estrategia de *bancarización*. El capital necesita

⁷ David Harvey, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Ediciones Akal, Madrid, 2007, p. 36.

que todo el dinero circulante esté organizado y se encuentre inmerso en lógicas de *financiarización*.

Dentro de los mayores logros de la estrategia financiarizadora se encuentran los fondos de cesantías y los fondos privados de pensiones. A través de ellos se logró convertir el salario (ahorro histórico) de los trabajadores en fuente fundamental de la acumulación capitalista hoy. Pero también, en factor para la distribución del riesgo que trae consigo la inversión. Los inversionistas institucionales, como se les conoce a estas empresas, son en la actualidad uno de los agentes económicos de gran significado en los mercados de capitales, especulan con títulos valores en el mercado accionario, se han convertido en acreedores importantes del Estado, proveen recursos para proyectos de inversión. La estabilidad de tales negocios, que es la estabilidad del ingreso de los trabajadores, se encuentra sujeta a la volatilidad de los mercados financieros. En este caso, no obstante, el capital ha logrado extrapolar sus condiciones de rentabilidad pero a riesgo cero, y de paso ha convertido a los trabajadores en capitalistas, en empresarios de su propio ingreso, sin que necesariamente se advierta así.

Las posibilidades de expropiación del ingreso proveniente del trabajo, de la *acumulación por desposesión* por otras vías, alcanza niveles impensables. La lógica de una presunta democratización del capital a través de la sociedad accionaria, que a finales del siglo XIX posibilitó los discursos acerca del *capitalismo popular*, ha adquirido con la *financiarización* de las cesantías y las pensiones dimensiones inesperadas y, sobre todo, alcances políticos aún no comprensibles en toda su magnitud. En la misma dirección debe considerarse la *financiarización* a través de la intermediación financiera en salud y en riesgos profesionales.

La estrategia de *financiarización* tiene, por otra parte, una de sus mayores expresiones en el sometimiento de las finanzas del Estado. Tanto de sus ingresos, como del gasto público. Los recaudos, el presupuesto público en su conjunto, rubros específicos del gasto responden en forma creciente a las demandas de tal estrategia. De todos los dispositivos activados,

no obstante, el de mayor alcance tiene que ver sin duda con la *deuda pública*. En este caso, no se trata sólo de su significado en términos de riqueza social y de trabajo social transferido al capital financiero merced a la servicio de la deuda que se debe cubrir (amortizaciones e intereses). Se trata de la función misma y de los alcances de tal función, considerando el circuito que ella genera. En efecto, para financiarse el Estado recurre a la emisión de bonos de deuda pública. Pese a que se trata de bonos de menor riesgo, en comparación con otros que se ofrecen en el mercado de capitales, los rendimientos ofrecidos por los bonos estatales son significativamente mayores. De esa forma se compromete el gasto público a futuro con una tendencia incremental. Esos bonos son adquiridos por inversionistas en los mercados de capitales, entre ellos, los inversionistas institucionales, llamados fondos de pensiones. De ese *mercado primario* de bonos de deuda se derivan hipotéticamente *n* mercados más, en la medida en qué tales títulos son usados por los inversionistas institucionales para cubrir sus transacciones o realizar nuevas.

Se produce una tendencia a la *autonomización* del valor inicial de los bonos respecto del valor que éstos van adquiriendo realmente en el mercado. El problema aparente es para el tenedor de los bonos, que queda atrapado en su propia ley; en su juego, en este capitalismo de casino. En términos reales, no obstante, los principales tributarios son la sociedad y el Estado. No sólo por las acreencias y el pago a que ellas obligan, lo cual impone formas de expropiación del ingreso individual y social a través de cargas tributarias crecientes hacia los sectores medidos y pobres de la población. Sobre todo porque el Estado mismo con su política de endeudamiento se termina constituyendo en una de las fuentes principales de la *financiarización* y de condiciones sistémicas de reproducción basadas en el riesgo creciente; erigiéndose por tanto en amenaza para las condiciones sociales de existencia en su conjunto. Durante las últimas décadas, el capitalismo colombiano se ha sostenido también a través del creciente endeudamiento. Los niveles actuales, aunque alcanzan montos espectaculares (176.7 billones de pesos), no tienen impactos y proporciones macroeconómicas que sobrepasen los límites *técnicamente*

aceptados. El país está sentado, no obstante, sobre un barril de pólvora que, en presencia de otras condiciones y contingencias, pues producir un estallido económico, político y social⁸.

El proceso de *financiarización* es esencialmente un proceso de alcance transnacional. En ese sentido, la nueva espacialidad que ha generado ese proceso en Colombia debe ser comprendida como parte de dinámicas transnacionales de acumulación. Y es probablemente en este campo, en donde el capital, merced a las posibilidades dadas por el desarrollo de las tecnologías de la información y de las comunicaciones, ha podido desplegar con inusitada fuerza nuevos y antes no imaginados potenciales de acumulación.

La *financiarización* ha producido un cambio en el balance político y de poder. El sector financiero y con él la burguesía financiera, se han erigido en la principal facción del bloque dominante. En nuestro país, se ha producido una profunda reorganización de la propiedad privada capitalista, concentrada y centralizada en buena medida, en manos de conglomerados financieros. Ello ha sido posible, entre otros, gracias a las políticas de *neoliberalización* y particularmente a las privatizaciones de la década de 1990. También a los desarrollos legales que estimularon el mercado de capitales. Con la *financiarización* se está en presencia de una de las principales fuentes de transnacionalización y la desnacionalización de la economía.

Formas ilegales y zonas grises de la acumulación⁹

La tendencia de la acumulación capitalista se caracteriza igualmente por una articulación creciente entre formas legales e ilegales de acumulación. La economía capitalista

⁸ Ello depende en buena medida de la tendencia de la tasa de cambio. Esta medida de valor se ha convertido en un verdadero *señoraje transnacional* que merece ser estudiado con más detenimiento.

⁹ En esta parte del texto me apoyo en mi trabajo “Capitalismo criminal: Tendencias de acumulación y estructuración del régimen político”, publicado en Estrada Álvarez, Jairo (coordinador), *Capitalismo criminal. Ensayos críticos*, Departamento de Ciencia Política, Instituto Unijus, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2008.

actual tiene una fuerte presencia criminal. Si bien este no es un fenómeno nuevo en la historia del capitalismo, pues en principio acumulación y crimen van de la mano, es evidente que en el marco de la mundialización capitalista éste ha adquirido nuevas dimensiones. Ideólogos del establecimiento transnacional, como Moisés Naím, señalan incluso que “las actividades delictivas globales están *transformando el sistema internacional*, invirtiendo las reglas, creando nuevos agentes y reconfigurando el poder en la política y la economía internacionales”¹⁰. Desde luego que el interés de Naím no se encuentra en develar el carácter consustancial al capitalismo de esas actividades. Su preocupación se encuentra más bien en los impactos sobre la estabilidad de la institucionalidad transnacional. No obstante, la sola constatación del fenómeno resulta importante.

Los problemas de la acumulación capitalista, notorios en la década de 1970, fueron resueltos históricamente con el despliegue de nuevas formas de rentabilidad del capital merced a la producción de una nueva espacialidad, como se ha venido afirmando en este trabajo. Se trató: a) de los procesos de reestructuración económica y productiva para actualizar tecnológicamente el modo de producción; b) de la extrapolación del potencial especulativo del capital-dinero, o incluso de la anulación de la diferencia, en términos de propiedad y de función, entre el capital productivo y el capital ficticio en dirección a lo que ha dado en caracterizarse como la *financiarización*; c) de la promoción de economías ilegales con altísimas tasas de ganancia (armas, drogas, seres humanos, propiedad intelectual y dinero); y d), como un rasgo específico de la tendencia actual, de la fuerte y creciente imbricación entre a) y b) con c), para dar lugar a la irrupción de un nuevo tipo de acumulación, que se muestra como legal, pero se origina en actividades ilegales. Esa *zona gris* de la acumulación capitalista actual, constituida sobre operaciones transnacionales de lavado de dinero es muy difícil de cuantificar; a lo sumo, se encuentran

¹⁰ Moisés Naím, *Ilícito. Cómo narcotraficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Barcelona, Debate, 2006, p. 20.

estimaciones sobre el conjunto de la economía ilegal, que registran una equivalencia con más del 10% del comercio mundial. La nueva tendencia de la acumulación capitalista se caracterizará por la importancia creciente de una nueva modalidad de empresas transnacionales: las transnacionales del capitalismo criminal (ETCC).

Por otra parte, no cabe la menor duda de que las políticas de liberalización de la economía y de desregulación estatal, propiciadas por el proyecto político-económico neoliberal, se constituyeron en el terreno abonado para el florecimiento sin precedentes de esas transnacionales del capitalismo criminal. (No hay nada que se le parezca más a la especulación financiera que la llamada economía ilegal). Asimismo, las dimensiones culturales del proyecto neoliberal (individualismo, competencia, meritocracia, enriquecimiento extremo, consumo suntuario) alentarían la aparición de nuevas subjetividades en esa misma dirección¹¹.

Las ETCC se acompañaron del surgimiento de un verdadero sistema de poder trasnacional. Naím lo caracteriza así:

Las redes ilícitas no solo se hallan estrechamente interrelacionadas con las actividades lícitas del sector privado, sino que se hallan también profundamente implicadas en el sector público y en el sistema político. Y una vez se han extendido a las empresas privadas legales, los partidos políticos, los parlamentos, las administraciones locales, los grupos mediáticos, los tribunales, el ejército y las entidades sin ánimo de lucro, las redes de tráfico llegan a adquirir una poderosa influencia –en algunos países sin parangón– en los asuntos de Estado¹².

¹¹ “Para manejar grandes masas de capital son necesarios expertos en economía, agentes de bolsa, gerentes de banco, directores y empresarios” (...). “Construir una cultura de empresa mafiosa, necesita de la disponibilidad de sectores del mundo académico y universitario”, Francesco Forgione, “Organizaciones criminales y capitalismo globalizador. Reflexiones a partir de la experiencia italiana”, en Jairo Estrada Álvarez (compilador), *Sujetos políticos y alternativas en el actual capitalismo*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2003, p. 100.

¹² Moisés Naím, ob. cit., p. 23.

Ese sistema de poder asume los rasgos propios de una estructura mafiosa cuando se persigue el doble objetivo de

“asumir el control total de un territorio y sustituir la autoridad legal del Estado con la propia autoridad y la propia mediación social. Esto ocurre con la penetración en la política y en las instituciones y, sobre todo, con el ejercicio (...) de la violencia”¹³.

Lo que debe quedar claro es que esa estructura mafiosa cumple siempre una función de acumulación.

“La mafia, señala Forgione, es siempre una empresa capitalista, con un fuerte factor adicional: la fuerza intimidatoria de la violencia. Pero su esencia es y será la de ser una empresa criminal encaminada a la acumulación de capital”¹⁴.

Este marco de análisis me permite un acercamiento a la problemática colombiana teniendo como referente que el abordaje de las transformaciones del capitalismo colombiano debe hacerse como parte de las transformaciones mundiales del capitalismo; en aquel se expresan la tendencia general, y también las especificidades propias.

En el caso colombiano, la articulación de las formas legales con las formas ilegales de la acumulación capitalista se remonta, a más tardar, a la segunda mitad de la década del setenta y se inscribe dentro de la transición del régimen de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado hacia el régimen actual de acumulación flexible, de *financiarización* del capital. Sin temor a la exageración, se podría aseverar que esa transición no hubiera sido exitosa sin el surgimiento de un nuevo empresariado vinculado a los circuitos transnacionales de la acumulación: el empresariado de la cocaína¹⁵.

¹³ Francesco Forgione, ob. cit., p. 98.

¹⁴ Ibid., p. 102.

¹⁵ Aquí compartimos la distinción de Palacio y Rojas entre el negocio asociado al tráfico de cocaína y el narcotráfico propiamente dicho. “Mientras el tráfico de cocaína es un mecanismo de acumulación capitalista, ilegal e

No es actualmente medible –y probablemente nunca lo será–, la potencia desplegada para la acumulación de capital por la articulación de las formas legales con las formas ilegales. Si bien hay cuantificaciones sobre el tráfico de cocaína, no las hay –con la objetividad requerida– sobre el impacto de sus capitales en el conjunto de la economía. La tecnocracia neoliberal y los voceros oficiales siempre se han empeñado en minimizarla. Pero lo cierto es que la pregonada estabilidad macroeconómica colombiana y la relativa excepcionalidad frente a las profundas crisis económicas latinoamericanas han descansado también sobre el colchón de los capitales ilegales; asimismo, la persistente prosperidad de buena parte de los grandes negocios capitalistas privados en el sector financiero y el mercado de capitales, la industria, la construcción, la hotelería, el turismo, el comercio (incluido el de importación y de exportación), la agricultura capitalista y la ganadería, los servicios, el entretenimiento, la salud, la educación; también, ciertos *milagros económicos* (transitorios) regionales. En ese sentido, la producción de una nueva espacialidad capitalista en Colombia no sería comprensible sin la incorporación en el análisis del papel desempeñado por estas *nuevas formas* de acumulación.

La articulación entre las formas legales con las formas ilegales de la acumulación capitalista contribuyó hacia finales de la década de 1980 a la formación de un nuevo consenso a favor de las (contra) reformas estructurales y de la reestructuración neoliberal del Estado, y produjo una reconfiguración en el bloque dominante de poder, la cual se anunciaba ya desde la década de los setenta con el surgimiento de nuevos *grupos económicos* y la influencia creciente del capital financiero. Sólo

internacionalizado, el narcotráfico es una especie de dispositivo político utilizado por los gobiernos y, particularmente, el gobierno de Estados Unidos (aunque no solamente por éste) para realizar operaciones de represión, disciplinamiento y control social". Germán Palacio y Fernando Rojas, "Empresarios de la cocaína, parainstitucionalidad y flexibilidad del régimen político colombiano: Narcotráfico y contrainsurgencia en Colombia", publicado en el libro compilado por Germán Palacio, *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*, ILSA, CEREC, Bogotá, 1989, p. 81.

que ahora se agregaba una alianza *no santa* –construida a lo largo de la década de los ochenta– entre sectores capitalistas legales con los empresarios de la cocaína. Se fortalecían así los rasgos criminales de la economía. Las estructuras mafiosas habían permeado igualmente las instituciones del Estado (todos los poderes públicos), incluidas las fuerza armadas, los partidos políticos tradicionales y los políticos profesionales, y sectores de la iglesia. Se consolidaba así la estructura mafiosa de la formación socioeconómica.

No es casual que sectores de la intelectualidad anunciaran la irrupción del *paraestado*¹⁶. Al respecto señalaban Palacio y Rojas en 1989:

“(...) el paraestado no sólo tenía una fracción del capital que empezaba a ser predominante, sino que los empresarios de la cocaína, aliados con otras fracciones del capital, empezaron a tener control territorial y bases sociales populares en algunas regiones del país”¹⁷.

Y agregaban:

“(...) estamos frente a una especie de ‘paraestado’. Incluye una poderosa fracción capitalista; un aparato represivo militar; gastos en bienestar social; control territorial regional y un restringido pero eficaz apoyo popular”¹⁸.

Empresarios de la cocaína, estructuras mafiosas y paramilitarismo se constituyeron en las formas criminales, en piezas del nuevo rompecabezas de la acumulación de capital en Colombia, basada ahora en la creciente articulación entre sus formas lega-

¹⁶ La noción de *paraestado* no se refiere a Estado paramilitar; esa es una simplificación inconveniente que sólo pone de relieve la dimensión militar de la estrategia de poder de la fracción capitalista vinculada a los negocios de (y en torno) a la cocaína.

¹⁷ Estos autores explican el surgimiento y desarrollo del *paraestado* “en el contexto de las dificultades del Estado y las fuerzas militares para combatir a los grupos guerrilleros y las luchas con potencialidades autónomas populares”. Ob. cit., p. 96.

¹⁸ Ibid., p. 97.

les y sus formas ilegales. Ahí se encuentra uno de los principales rasgos de la producción de una nueva espacialidad capitalista en Colombia. En ese sentido, una explicación esencial del paramilitarismo consiste en su entendimiento como el *otro brazado armado*, junto con las Fuerzas Militares del Estado, de las tendencias recientes de la acumulación capitalista; contrario a la idea de sectores de la intelectualidad del establecimiento que desean explicarlo simplemente como una reacción contra la violencia guerrillera.

La función de acumulación no se ha limitado a la expansión del negocio de la cocaína o a la articulación con negocios legales existentes. A mi juicio, el *paraestado* ha desempeñado dos funciones adicionales del mayor significado, que muestran claramente como se conjuga la lógica territorial con la lógica capitalista en la producción de una nueva espacialidad. El *paraestado* ha propiciado una profunda transformación (violenta) de las relaciones de propiedad, y ha incidido sobre la redefinición de las relaciones entre el capital y el trabajo, también recurriendo al ejercicio de la violencia.

En el primer caso no se trata solo de las transformaciones intercapitalistas; se trata igualmente de los nuevos ciclos de acumulación originaria o de acumulación por desposesión que ha desatado regionalmente, de la expropiación violenta de tierras, del acceso a los dineros públicos, entre otros. El *paraestado* se ha mostrado igualmente como parte de una estrategia transnacional de resignificación de la tierra como fuente de valorización capitalista (biodiversidad, recursos hídricos, recursos minerales), de promoción de megaproyectos infraestructurales y energéticos; y de un nuevo tipo de agricultura de plantación, orientada principalmente a la producción de agrocombustibles. En el segundo caso se trata de la flexibilización y desregulación violenta del mundo del trabajo, del exterminio de dirigentes políticos y sindicales, del desplazamiento forzado de más de cuatro millones de colombianos, que engrosan las filas de la informalidad y contribuyen a la depresión de los salarios urbanos.

Nueva geografía regional y acumulación transnacional

La tendencia de la acumulación se ha caracterizado igualmente por una reorganización geográfica del proceso de producción-reproducción. La imposición de una nueva lógica territorial de la acumulación ha traído consigo el surgimiento y el despliegue, no concluido, de una nueva espacialidad capitalista. Tal espacialidad se fundamenta, por una parte, en la extensión de la relación social capitalista a territorios anteriormente no sometidos en forma directa o abierta a las dinámicas de la acumulación; por la otra, en la redefinición del papel de territorios ya vinculados a ellas. Ambos procesos se encuentran interrelacionados contradictoriamente, y articulados, en forma desigual y diferenciada, a los circuitos transnacionales de la acumulación capitalista. La producción de nuevas dinámicas regionales, no sólo ha transformado el proceso de acumulación en su conjunto, sino la forma como éste se inserta en el proceso general de transnacionalización y desnacionalización.

Dado que la tendencia de la acumulación se encuentra vinculada con el abandono del proyecto político económico de la industrialización dirigida por el Estado y que la propia dinámica de este proyecto entró en crisis y no pudo responder a las demandas por nuevas formas de acumulación, la producción de una nueva espacialidad se encuentra asociada con la reorganización geográfica de los circuitos de la acumulación. En efecto, mientras que en la fase capitalista anterior el eje de la reproducción se encontraba en la región andina, en el triángulo Bogotá, Cali y Medellín, con salidas a los mercados internacionales por Barranquilla y Buenaventura, en la fase actual se observa un desplazamiento hacia nuevos lugares del territorio nacional, hacia la Amazonia, la Orinoquia, el Pacífico y el Atlántico, así como un ensanchamiento de la región andina a esa nueva dinámica de la acumulación. Esa transformación del paisaje ha producido (y continúa) produciendo una *nueva economía*¹⁹, que ha socavado y práctica-

¹⁹ La expresión *nueva economía* no se usa en consideración a que se estuviese asistiendo a un tipo de organización de la producción-reproducción basada en el cambio científico-técnico. Simplemente, lo que se busca es registrar una ruptura frente al tipo de economía de la fase capitalista anterior.

mente liquidado el viejo aparato productivo y de prestación de servicios, para provocar la emergencia de algo distinto que ya no se fundamenta en la *producción nacional* y mucho menos en la organización nacional estatal de la actividad económica. Se ha tratado de la muerte del proyecto político-económico del capitalismo productivo y del mercado interno.

Las bases de esa *nueva economía* descansan sobre la inserción plena y sin condiciones en las dinámicas transnacionales actuales de la acumulación capitalista. Esas dinámicas vienen produciendo, entre otros, una demanda creciente por energía y por materias primas de origen natural, presiones para el acceso a fuentes de agua y recursos de biodiversidad, exigencias para la generación de oxígeno, nuevos requerimientos a la disposición de la producción agrícola dado el cambio climático, y nuevas articulaciones con las empresas transnacionales criminales. Asimismo, exigen una organización distinta de los procesos de producción (industriales) y de prestación de servicios.

En consideración a lo anterior, lo que se ha venido observando durante las últimas décadas es un alistamiento del territorio, organizado, en gran medida, en función de esas dinámicas transnacionales. Para tal alistamiento se ha conjugado el diseño de las políticas de neoliberalización, con la preparación del marco jurídico-institucional correspondiente, y el ejercicio de la violencia. *Nueva economía*, alistamiento del territorio y acumulación violenta han ido de la mano.

Todo indica que la nueva economía, la que está emergiendo de las dinámicas territoriales de la acumulación, posee en lo esencial los rasgos de una *economía de enclave*, es decir, de una economía cuya disposición responde más a la nueva organización del capitalismo transnacional que a su articulación de acuerdo con una lógica de reproducción nacional.

Seis son los pilares de esa *nueva economía* en el caso colombiano: a) Hidrocarburos; b) recursos minerales; c) agrocombustibles; d) fuentes de agua y recursos de biodiversidad; e) producción de cocaína; y f) plataformas para la exportación de bienes y servicios. En el caso de las fuentes de agua y de los recursos

de diversidad, aún están por desatarse con toda fuerza las dinámicas de acumulación. En el caso de los otros pilares, pese a sus trayectorias históricas distintas, es evidente que ya se han erigido como tales y que se encuentran en procesos expansivos.

La constitución específica de los pilares de la *nueva economía* se ha venido llevando a cabo a partir de múltiples dinámicas de la acumulación. Si tales dinámicas se examinasen por separado, pareciera ser que responden a un principio de desenvolvimiento autónomo y conducen a una nueva organización social local de la reproducción capitalista. Aunque esa perspectiva resulta útil para comprender algunos de los rasgos de la historicidad reciente de la acumulación capitalista, es insuficiente para una comprensión más compleja del proceso que se encuentra en curso. En realidad las dinámicas regionales son las piezas del nuevo rompecabezas del proceso de acumulación transnacional que se viene llevando a cabo durante las últimas décadas en nuestro país. Es cierto, eso sí, que al tratar de dilucidar el lugar de esas piezas dentro de la tendencia general de la acumulación, resulta más fácil develar su articulación con procesos específicos de alcance transnacional, que la interrelación entre ellas mismas.

En el corazón de la acumulación regional se ha encontrado la lucha por la tierra. Su fundamento ha sido una redefinición sustancial de las relaciones de propiedad en el campo basada en la expropiación (y el desplazamiento forzado) de millones de campesinos, de comunidades negras y de pueblos y comunidades indígenas²⁰. Tal expropiación ha desnudado cuando menos la candidez de posturas intelectuales y políticas que de tiempo atrás, aduciendo mayores niveles alcanzados del desarrollo capitalista, desdecían de la cuestión agraria y de la existencia de movimientos asociados con ella. Evidentemente

²⁰ De esa forma se ha incrementado dramáticamente el *ejército industrial de reserva* en las ciudades receptoras de los continuos flujos de desplazamiento forzado, generando una presión adicional sobre las ya precarias condiciones del mercado de trabajo.

las dinámicas de la acumulación transnacional, al tiempo que han redefinido la cuestión agraria, han puesto la tierra y en el territorio en un lugar central. En los territorios en disputa y objeto de expropiación se encuentran justamente las fuentes de la nueva economía que se está constituyendo. Ello explica en gran medida el papel del paramilitarismo en la historia reciente colombiana y, en general, la tendencia del conflicto social y armado.

La nueva geografía del capital, la que ha emergido de la mano de las nuevas dinámicas regionales de la acumulación, ha demandado la ocupación de nuevos territorios, así como la desocupación o la reocupación de otros. La conformación de esa geografía, la necesidad de transformar radicalmente el paisaje social a fin de dar respuesta a la dinámica expansiva del capital, de dar cuenta de su lógica territorial, explica, en buena medida, el *núcleo duro* de la fase actual de la violencia capitalista. Desde allí, se explican también la imbricación del ejército estatal con grupos narcotraficantes y fuerzas paramilitares, de éstas con empresas transnacionales, la intervención imperialista a través del Plan Colombia y, más recientemente, la instalación de bases militares en el territorio nacional; asimismo, algunos desarrollos legislativos, para darle un cauce *institucional* al proceso. El ciclo de violencia de los últimos treinta años, además de producir una mayor concentración de la propiedad sobre la tierra, ha provocado más de cuatro millones de desplazados forzosamente y decenas de miles de víctimas. En general, ha se tratado, sin duda, de genuinos procesos de *acumulación por desposesión*.

Aún faltan elementos para una reconstrucción de la verdad histórica sobre las dinámicas regionales de la acumulación y el ejercicio de la violencia que las ha acompañado. No obstante, la evidencia existente permite afirmar que ésta se fundamentó en acuerdos políticos y alianzas entre el Estado, el *paraestado*, el capital transnacional, y el paraguas de la ayuda estadounidense. Tales acuerdos y alianzas se llevaron a cabo a través de diversos mecanismos, con sus especificidades propias, de acuerdo con las particularidades económicas, políticas, sociales y culturales de las respectivas regiones.

En la producción y activación de una maquinaria del terror, de la muerte y del exterminio físico y moral, es decir, en el disciplinamiento y el control social basado en la violencia, se encuentra una de las claves del cambio en el balance de poder clase y de la tendencia de la acumulación capitalista en Colombia.

El alistamiento y la nueva disposición del territorio han demandado igualmente una nueva geografía de la infraestructura. La reducción del tiempo de circulación, es decir, la tendencia a la anulación del espacio por el tiempo, se ha convertido en la actualidad en una de las claves de las nuevas posibilidades de la valorización capitalista. La infraestructura producida históricamente por el capitalismo colombiano estuvo concebida, en lo fundamental, en función de una organización del proceso de producción-reproducción basada en el mercado interno, aunque con salidas a los mercados internacionales. Tal disposición cumplió una función histórica; pero se agotó. Uno de los principales límites de la actual valorización capitalista se ha encontrado precisamente en la insuficiencia de la infraestructura existente.

La dinámica actual de la acumulación que, como se ha visto, articula la escala regional con el nivel transnacional, demanda corredores infraestructurales que garanticen circulación de las mercancías y, sobre todo, que aceleren la velocidad de rotación del capital. Pese a que hay un retraso evidente en el desarrollo de tal infraestructura y ello genera malestar en algunas facciones capitalistas, lo cierto es que en materia de infraestructura se encuentra en curso una transformación sin precedentes. Ese sector se ha convertido en uno de los espacios de salida a la sobreacumulación de capital.

Si se juzga por los planes gubernamentales y los diseños preparados por diferentes instituciones, en ellos se aprecia un despliegue infraestructural encaminado a darle salida a la producción al exterior, más que a la búsqueda del mejoramiento de la comunicación interna. Las nuevas carreteras, los ejes multimodales, las líneas de ferrocarril, los oleoductos, los gasoductos, los puertos (secos, fluviales y marítimos), los

nuevos aeropuertos, están concebidos en gran medida en ese sentido. La expansión y modernización de la infraestructura se ha convertido en otro de los escenarios de los procesos de privatización, dado que la modalidad contractual predominante para la financiación de los proyectos son los contratos de concesión.

Por otra parte, es importante resaltar que algunos de los megaproyectos infraestructurales se encuentran incorporados dentro de una estrategia más compleja, de alcance suramericano, con la que el capital transnacional busca un mejoramiento de las comunicaciones entre los mercados de la región y la conexión del Atlántico con el Pacífico. Desde esa perspectiva, la estrategia de desarrollo infraestructural de la actual fase capitalista en nuestro país también debe ser comprendida como parte de la Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Suramericana, IIRSA.

Durante los últimos lustros se ha asistido igualmente al ensanchamiento de la infraestructura energética, con miras a evitar situaciones como la presentada al inicio de la década de 1990, que condujo a la racionalización de energía y afectó en forma sensible las condiciones de la reproducción capitalista. De acuerdo con los proyectos de inversión en curso, el capital también se ha dispuesto para cubrir la creciente demanda de energía. La actividad energética se encuentra conectada con los circuitos regionales de transmisión de energía. Estos circuitos, como la generación misma de energía, tienden a ser controlados por empresas transnacionales con presencia en la región.

Las demandas por la modernización de la infraestructura también se han extendido al sector de las telecomunicaciones. En este caso, las transformaciones ocurridas durante las últimas décadas en país son igualmente significativas. Del monopolio estatal se transitó a un negocio mayoritariamente en poder del capital transnacional. En el mismo sentido deben interpretarse, los impactos que las dinámicas regionales de acumulación han generado sobre el negocio financiero. Las demandas por una creciente *financiarización* en el nivel regional son evidentes.

En suma, como se ha visto, la tendencia de la acumulación capitalista ha tenido en los escenarios regionales unas expresiones inusitadas. Ello se explica en buena medida porque es en una nueva geografía en donde se encuentran las fuentes de la acumulación transnacional y las nuevas posibilidades de la valorización capitalista. Esa nueva geografía, unida a los desarrollos infraestructurales y de abastecimiento de energía, al ensanchamiento de las telecomunicaciones y el negocio financiero han producido una profunda transformación del espacio social. Se trata de procesos en pleno proceso de desenvolvimiento, no concluidos.

En este punto es conveniente señalar que la producción de una nueva espacialidad no se ha circunscrito a los espacios rurales. También las ciudades vienen siendo sometidas a una nueva hechura. Para eso se concibieron justamente los planes de ordenamiento territorial. Las redefiniciones del espacio urbano vienen operando con la lógica que aquí se ha expuesto. Un buen número de nuestras ciudades ha estado o está actualmente en obra negra. El capital ha desplegado y continúa desplegando su potencial de inversión. Los espacios urbanos también contribuyen a resolver problemas de sobreacumulación.

En igual sentido deben considerarse las zonas especiales de comercio exterior, especialmente las zonas francas. Ellas son una expresión radical de cómo el capital viene reorganizando el espacio rural y urbano. En este caso, resulta novedosa la imposición de un concepto de espacios deslocalizados, pero crecientemente transnacionalizados.

Después de la *normalización* impuesta por la violencia capitalista a las dinámicas de la acumulación regional, está por verse cómo se configurarán y desatarán los nuevos conflictos sociales y de clase. En muchos de esos territorios que hoy conforman la nueva espacialidad del capital apenas se está en el alba de las nuevas conflictividades.

Finalmente, debe afirmarse que las dinámicas aquí expuestas me llevan a aseverar que resulta insuficiente la caracterización de la tendencia de la acumulación capitalista en términos de un

proceso de *reprimarización* de la economía²¹. Aunque a primera vista pareciera ser así, dado precisamente al carácter histórico de la acumulación, no hay retorno a formas de la organización capitalista de la producción y del trabajo existentes en otra época. A lo que hoy se asiste es al surgimiento y consolidación de una nueva división capitalista del trabajo, basada en una también nueva organización *transnacional* del proceso capitalista de producción-reproducción. Tal organización le imprime su propia especificidad a la dinámica de la acumulación de capital.

Acumulación y movilización política del capital transnacional

Pese a que es incontrovertible el hecho que la tendencia de la acumulación capitalista se ha acompañado del surgimiento, como ya se dijo, de un orden de los derechos de capital, que ha favorecido sin duda a los inversionistas extranjeros, el hecho de una movilización del capital transnacional para consolidar la estrategia de la acumulación capitalista no puede pasar desapercibido. Lo que propongo en este sentido es una lectura política de los flujos de capital que han llegado al país durante las últimas décadas, pero particularmente durante el último decenio. Desde mi punto de vista, además de las razones de rentabilidad, debe considerarse el propósito político de producir un país emblemático, que se pueda mostrar y se convierta en referente a seguir en el contexto internacional.

En desarrollo de ese propósito tres son los *agentes externos* que se han constituido en verdaderos pivotes del proyecto político económico del neoliberalismo en Colombia: a) los crecientes flujos de inversión extranjera y el apoyo irrestricto de las empresas transnacionales establecidas en el país; b) el acompañamiento político continuo de los organismos

²¹ Para una análisis de las tendencias generales de la acumulación capitalista, véanse los trabajos de Daniel Libreros y Libardo Sarmiento “El régimen terrateniente financiero transnacional” y “Guerra y estrategia de acumulación capitalista en Colombia”, publicados en los números 3 y 4 de la *Revista Cepa*, Bogotá, 2007, respectivamente.

multilaterales (FMI, Banco Mundial, BID) y el abastecimiento permanente con recursos de crédito por parte de esos organismos; y c) la llamada ayuda militar estadounidense, a través de la cual no solo han fluido recursos importantes para el financiamiento de la guerra, sino que se ha codiseñado la estrategia de guerra y se le ha dado un espaldarazo a su ejecución.

Las razones geopolíticas, económicas y militares son claras. El lugar de Colombia en la actual geografía del capital es estratégico. Por ello, es necesario *producir* un país estable, que demuestre la suficiente capacidad para regular sus conflictos y su macroeconomía y, sobre todo, que sirva de contención frente a los cambios en el balance político y de poder de la región. En suma, en el marco de una estrategia imperial, se trata de una reserva estratégica.

Bibliografía referenciada

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo (coordinador), *Capitalismo criminal. Ensayos críticos*, Departamento de Ciencia Política, Instituto Unijus, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2008.

FORGIONE, Francesco, “Organizaciones criminales y capitalismo globalizador. Reflexiones a partir de la experiencia italiana”, en Jairo Estrada Álvarez (compilador), *Sujetos políticos y alternativas en el actual capitalismo*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2003.

HARVEY, David, *El nuevo imperialismo*, Ediciones Akal, Madrid, 2003.

———, *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*, Ediciones Akal, Madrid, 2007.

LIBREROS CAICEDO, Daniel y SARMIENTO ANZOLA, Libardo, “El régimen terrateniente financiero transnacional”, en *Revista Cepa*, no. 3, Bogotá, 2007.

———, “Guerra y estrategia de acumulación capitalista en Colombia”, en *Revista Cepa*, no. 4, Bogotá, 2007.

MARX, Carlos, *El Capital. Crítica de la economía política*, Fondo de Cultura Económica, México, 1986.

NAÍM, Moisés, *Ilícito. Cómo narcotraficantes, contrabandistas y piratas están cambiando el mundo*, Debate, Barcelona, 2006.

PALACIO Germán (Compilador), *La irrupción del paraestado. Ensayos sobre la crisis colombiana*, ILSA, CEREC, Bogotá, 1989.

CAPÍTULO SEGUNDO

Inversión extranjera y derechos del capital

El proceso de transnacionalización de la economía colombiana adquirió nuevas dimensiones con la transición del régimen de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado y la expansión del mercado interno hacia el régimen de *acumulación flexible, de financiarización*¹. De un proceso que había privilegiado inicialmente la inversión extranjera directa en el sector primario de la economía, particularmente en la explotación petrolera, se transitó luego –durante la industrialización dirigida por el Estado– al aumento de dicha inversión también en las industrias de bienes de consumo, de intermedios y de algunos bienes de capital. Empresas transnacionales controlaron rápidamente, durante las décadas de 1950 y 1960, las actividades industriales de producción más compleja e impusieron una división del trabajo en la que al capital industrial local le correspondió la *especialización* en algunos renglones de la producción de bienes de consumo y de bienes intermedios.

Con la transición al régimen de *acumulación flexible*, cuyos orígenes se remontan en el caso colombiano a fines de la década de 1960 y principios de los años setenta, y cuyo despliegue ocurre hacia finales de los años ochenta, se aprecia lo que bien podría caracterizarse como una nueva fase de

¹ En la literatura que se inscribe dentro de la tradición marxista, no existe aún –desde el punto de vista teórico y empírico– unidad de criterios para caracterizar la tendencia (histórica) actual de la acumulación capitalista; en este trabajo se ha adoptado el concepto de *acumulación flexible* para enfatizar en las *nuevas formas* de la acumulación que vienen produciendo una nueva espacialidad capitalista. En la producción de esas formas, es indiscutible el papel del capital ficticio, la tendencia a la *financiarización*.

transnacionalización y de desnacionalización de la economía. Los fundamentos de dicha fase se encuentran en la producción de una nueva espacialidad capitalista, con la que se viene dando salida a los problemas estructurales de la sobreacumulación a través de la profundización y extensión de la relación social capitalista.

En ese sentido, las políticas frente a la inversión extranjera han ocupado un lugar central. A través de ellas se han generado mecanismos de incentivo y de protección a los derechos del capital transnacional. De ello da cuenta la conformación de un marco jurídico institucional, cuyos desarrollos normativos representan la avanzada del proceso de transnacionalización y desnacionalización. El presente capítulo tiene como propósito principal analizar precisamente los rasgos más representativos de ese marco jurídico institucional, considerando específicamente los dispositivos de estímulo y protección a la inversión extranjera, desde una perspectiva de economía política. Con ello contribuir a un mejor entendimiento de las configuraciones actuales de la acumulación capitalista en el país.

Estado, transnacionalización y constitucionalismo neoliberal

La transnacionalización es un proceso de carácter integral, económico, jurídico, político, militar, y sociocultural, con desarrollos desiguales y diferenciados en estos campos; su lógica capitalista comprende –al mismo tiempo– la tendencia a la desnacionalización; transnacionalización y desnacionalización (T&D) representan dos caras de la misma moneda. Desde el punto de vista económico, se trata de dinámicas de creciente penetración, copamiento y dominio por parte del capital transnacional, en sus diferentes modalidades, que redefinen el territorio y lo articulan de manera incremental a la producción de una nueva espacialidad capitalista a escala mundial. La T&D es expresiva de la nueva división internacional capitalista del trabajo; de las recientes configuraciones de las relaciones entre el centro y la periferia capitalista; de las renovadas expresiones del imperialismo y de la dependencia.

Dentro de las múltiples expresiones de la T&D, dos son los ejemplos de mayor notoriedad en la experiencia colombiana de la última década: El Plan Colombia y el Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Éstos son la clara expresión de cómo se desarrollan procesos de acumulación conjugando lógicas de poder territorial con la lógica de poder capitalista.

El primer ejemplo, remite a un caso de intervencionismo imperialista que, tras la fachada de la guerra *contra el narcoterrorismo*, ha tenido en realidad el propósito de

“asegurar el control territorial sobre una región clave para las nuevas estrategias de acumulación de las empresas transnacionales en la actual fase capitalista, dada precisamente la riqueza en recursos energéticos y de biodiversidad, fuentes de agua, y otros recursos naturales de la región andino-amazónica, así como las proyecciones de los negocios capitalistas en biocomercio, biocombustibles, y megaproyectos infraestructurales, entre otros”².

Desde una perspectiva geopolítica y geoeconómica este plan de guerra se ha articulado con el *Plan Puebla Panamá*, un ambicioso plan de megaproyectos infraestructurales para unir corredores logísticos y biológicos de México con Centroamérica, y la *Iniciativa para la integración de la infraestructura sudamericana - IIRSA*³.

² Jairo Estrada Álvarez, “Proyectos de izquierda y gobiernos alternativos. Un análisis de la experiencia colombiana reciente”, en: Stolorowicz, Beatriz, *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2007, p. 293.

³ En todo caso, “la intensificación de la guerra en Colombia no puede ser leída exclusivamente desde la perspectiva de la estrategia imperialista para la región. Si bien tal perspectiva ha adquirido una mayor relevancia en el momento actual, no debe olvidarse que el conflicto social y armado colombiano posee su propia dinámica interna, que se remite, cuando menos, a más de cuatro décadas del lucha insurgente, posee unas fuertes raíces sociales y se encuentra anclado en las persistentes condiciones de desigualdad y pobreza que afectan a la mayoría de la población colombiana”. *Ibid.*, p. 295.

En el caso del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos (así como otros tratados bilaterales de libre comercio que han sido objeto de negociación o se encuentran en ese proceso), se está frente a un punto de llegada (y de partida a la vez) del proceso de neoliberalización de la economía y de la sociedad colombianas; se trata de la reafirmación de la lógica capitalista de la acumulación, con la creación de un dispositivo (supranacional y transnacional) de *juridización* de la apertura total de la economía al capital transnacional, especialmente estadounidense, dada precisamente la materia de los TLC. Con ellos se busca poner verdaderos *cerrojos jurídicos* a las reformas neoliberales.

El proceso de T&D ha implicado igualmente un cambio en el papel y la función del Estado. Al respecto señala Saskia Sassen:

“Si bien el transnacionalismo y la desregulación han reducido el rol del Estado en el gobierno de los procesos económicos, el Estado permanece como último garante de los derechos del capital, ya sea nacional o extranjero. Las empresas que operan transnacionalmente quieren asegurar las funciones tradicionalmente ejercidas por el Estado en el terreno nacional de la economía, básicamente la garantía de los derechos de propiedad y los contratos. El Estado aquí puede ser concebido como representando una capacidad administrativa técnica que no puede ser aplicada por el momento por ningún otro acuerdo institucional; además, ésta es una capacidad sustentada por el poder militar”⁴.

Harvey precisa esas funciones al afirmar que el papel del Estado consiste en crear y preservar el marco institucional apropiado para las prácticas político-económicas neoliberales:

“Por ejemplo, tiene que garantizar la calidad y la integridad del dinero. Igualmente, debe disponer las funciones y estructuras militares, defensivas, policiales y legales que son necesarias para asegurar los derechos de propiedad

⁴ Saskia Sassen, *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003, p. 226.

privada y garantizar, en caso necesario mediante el uso de la fuerza, el correcto funcionamiento de los mercados. Por otro lado, en aquellas áreas en las que no existe mercado (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental), éste debe ser creado cuando sea necesario mediante la acción estatal” y agrega que, según los preceptos neoliberales, “el Estado no debe aventurarse más allá de lo que prescriban estas tareas”⁵.

El proceso de T&D se ha venido concretando, entre otros, a través de la creciente presencia del capital extranjero.

El *constitucionalismo neoliberal*⁶ es expresivo del proyecto político que pretende la producción de un nuevo orden capitalista, comprendido en el sentido positivo del derecho, en el que a diferente escala –supranacional y nacional estatal– se incorporan de manera sistemática y programada a los ordenamientos jurídicos en sus diversos rangos (constitucional y legal), los principios, conceptos y lineamientos del proyecto político económico neoliberal. En la base de ese constitucionalismo se encuentran la garantía, la protección y la promoción de los derechos de propiedad (privada) como elementos estructuradores de la economía y de la sociedad, y su organización por medio de la fórmula política: economía de (libre) mercado más democracia liberal. Como bien lo señala Harvey,

“El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco

⁵ David Harvey, *Breve historia del neoliberalismo*, Ediciones Akal, Madrid, 2007, p. 6-7.

⁶ Al respecto, ver los trabajos de Berndt Roettger, *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Verlag Westfaelisches Dampfboot, Muenster, 1997, y de Christoph Scherrer, “Global governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus”, en: *Prokla, Zeitschrift fuer kritische Sozialwissenschaft*, Berlin, no. 118, 2000.

institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercado libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de éstas prácticas”⁷.

Las nuevas configuraciones del ordenamiento jurídico a la vez que han sido expresivas de la nueva espacialidad capitalista, han contribuido igualmente a su producción. Por ello, el campo de la normatividad ha abarcado no sólo la desregulación de los mercados existentes, sino la creación de nuevos, precisamente por vía legislativa. Estos últimos han estado asociados particularmente a los procesos de reestructuración neoliberal del Estado. La producción de nuevos espacios para la acumulación ha traído de la mano su propio derecho. Éste por su parte, ha prefigurado nuevos escenarios para la valorización capitalista. Se trata de una relación dialéctica.

En Colombia se ha asistido durante las últimas décadas a la construcción de un orden neoliberal⁸. Uno de sus pilares se encuentra en la prolífica producción de normatividad para la transnacionalización y la desnacionalización de la economía. Los desarrollos en ese sentido, se han orientado –de forma incremental– hacia la generación de condiciones para la libertad de los flujos de capitales en sus diferentes modalidades. Por ello, se ha apreciado la creación de nuevos marcos jurídicos e institucionales de (re)regulación neoliberal del mercado de capitales, del comercio exterior y de la inversión extranjera directa. En todos los casos, se ha tratado no sólo de estimular la llegada de capital extranjero a través de diversos mecanismos e incentivos, sino de proteger sus inversiones. Es conocido que a la política neoliberal le subyace la idea del círculo virtuoso: “inversión extranjera - crecimiento - empleo y bienestar”.

Dentro del amplio espectro de normatividad producida, en este trabajo se van a considerar solamente –como ya se dijo– los diseños jurídico-institucionales frente a la inversión extranjera.

⁷ David Harvey, *Breve historia ...*, ob. cit., p. 6.

⁸ Al respecto ver: Jairo Estrada Álvarez, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2004.

El marco jurídico institucional de la inversión extranjera

Hasta entrada la década de 1980 como en la mayoría de los países de América Latina, existió en Colombia un régimen de restricción a la inversión extranjera. Aunque tempranamente, con la expedición de la Ley 1ª de 1959 durante el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962), se había definido un nuevo régimen cambiario que posibilitó y facilitó el ingreso de capitales y de créditos externos⁹, en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1968-1972) se modificó dicho régimen con la expedición del Decreto 444 de 1967. Dicho decreto estableció importantes restricciones a la inversión extranjera y buscaba limitar el control del capital extranjero sobre el proceso de industrialización, que para entonces ya se reorientaba a la *promoción de exportaciones*.

Las restricciones a la inversión extranjera se acentuaron con el ingreso de Colombia al Pacto Andino a través de la expedición por parte de este organismo de integración de la Decisión 24 de 1970 y posteriormente con la promulgación del Decreto Ley 1900 de 1973, que incorporó a la legislación colombiana la mencionada decisión 24. Esta normatividad prohibía la inversión en sectores como la infraestructura, la energía eléctrica, las comunicaciones y las telecomunicaciones, los servicios públicos y el saneamiento básico; tampoco permitía nuevas inversiones en el sector financiero; a los bancos existentes los obligaba a vender el 80 por ciento de su capital a capitales nacionales de los países andinos. Así mismo, no se permitía la participación extranjera en sectores donde se creara competencia a la actividad nacional o en actividades donde el Estado no la considerara necesaria. El Estado se reservaba igualmente el derecho de establecer el monto máximo de giro de utilidades y de remesas de capital (fijado inicialmente en el 10 por ciento) e impedía la repatriación por

⁹ A juicio de estos autores, ese nuevo régimen cambiario fue una respuesta a la crisis de acumulación de finales de la década de 1950. Víctor Manuel Moncayo y Fernando Rojas, *Luchas obreras y política laboral en Colombia*, La Carreta, Bogotá, D.C., 1978.

valorización¹⁰. Estas restricciones a los flujos de capital productivo, se completaron con aquellas al capital especulativo, especialmente con las prohibiciones a las inversiones de portafolio¹¹.

En suma, durante la última etapa del proyecto de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado y como parte de sus estrategias –incluyendo el impulso a los procesos de integración subregional– se creó un régimen de inversión extranjera que, sin restringir de forma absoluta los flujos de capital, pretendía proteger algunos sectores de la actividad productiva y generar una mayor capacidad de negociación de sectores de la burguesía industrial (local). En el caso colombiano esta política no estuvo inscrita dentro de un proyecto nacional, de construcción soberana y de desarrollo independiente; más bien, se trataba de la disputa por una parte del excedente económico y por el control del proceso económico. Tal disputa fue saldada históricamente a favor del capital trasnacional que, junto con sus aliados locales, presionando desde dentro y atendiendo al nuevo ciclo de mundialización capitalista, impuso la tendencia a la desnacionalización de la economía. A ello contribuyeron, sin duda, los procesos de crisis y las políticas de ajuste en América Latina durante la década de 1980. También en Colombia se estableció el trípode de las políticas neoliberales: estabilización macroeconómica, apertura en la cuenta corriente y apertura en la cuenta de capitales.

Con el despliegue del régimen de *acumulación flexible* y de *financiarización*, se aprecia a partir de la segunda mitad de la década de 1980, una clara redefinición de la política frente a la inversión extranjera. De lo que se ha tratado, a partir de la expedición de la Resolución 220 de 1987 del Acuerdo de Cartagena, de manera gradual e incremental, ha sido

¹⁰ Véase, Miguel Urrutia Montoya, “Inversión extranjera en Colombia. Un recuento”, en: *Revista del Banco de la República*, 1996.

¹¹ Las restricciones a esta inversión se flexibilizaron con la Ley 79 de 1979 que permitió la creación de fondos para la inversión en algunos instrumentos bursátiles, aunque obligaba a mantener los recursos durante cinco años en el país.

básicamente de levantar todo tipo de restricciones a los flujos de capital en sus diferentes modalidades, y de generar toda suerte de estímulos a esos flujos, inicialmente de carácter tributario, luego, en materia laboral. Por esa vía, se ha propiciado la creciente transnacionalización y desnacionalización de la economía que se ha observado particularmente durante las últimas dos décadas.

Con la mencionada resolución, cuyas principales decisiones fueron incorporadas al Decreto Ley 1265 de 1987,

“se aumentó el derecho a giro de utilidades, se autorizó la inversión en sectores antes prohibidos, se abolió la obligación de vender la inversión sólo a nacionales y de transformarse en empresa mixta (incluyendo quienes desearan gozar del mercado subregional andino), se liberó el acceso al crédito interno exceptuando el crédito de fomento y se permitió que cada país miembro del Pacto Andino diseñara su propia política al capital extranjero. No obstante, se continuaba restringiendo la inversión en ciertos sectores y en particular en el sector financiero”¹².

De esa forma, no sólo se asistió al entierro del proyecto integrador del Pacto Andino, que ya había quedado maltrecho en los años setenta con el retiro del Chile de Pinochet, sino que se sentaron las bases para el diseño de la *política colombiana* frente a la inversión extranjera¹³.

Los efectos de esa política se empezaron a apreciar, no obstante, después de la aprobación, en el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), en la legislatura del segundo semestre de

¹² Miguel Urrutia, *ob. cit.*, pp. 8-9.

¹³ Al discurso de la integración también se le cambiaría su significado a lo largo de la década de 1990 para adecuarlo a las claves de la política neoliberal. El BID elaboró la tesis de la *integración profunda*; la Cepal desarrolló el concepto de *regionalismo abierto*. Véase, Jairo Estrada Álvarez, “La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA”, en: Jairo Estrada Álvarez (compilador), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2003, pp. 310-312.

1990, del paquete de *reformas estructurales neoliberales*, conocidas como las reformas de *la apertura económica y de la modernización del Estado*¹⁴. Para que las políticas de liberalización de los flujos de capital adquirieran la dimensión esperada, era necesario que se acompañaran de una redefinición completa del proyecto político económico de acumulación. Las nuevas regulaciones en materia de inversión extranjera tenían que acompañarse de la producción –por vía normativa– de nuevos espacios para la acumulación capitalista.

Dentro del paquete de reformas neoliberales debe destacarse la expedición del nuevo estatuto cambiario, la Ley 9 de 1991. En palabras de sus diseñadores, dicho estatuto se fundamentó en los siguientes principios:

“Igualdad: Se eliminó toda discriminación entre nacionales y extranjeros en cuanto al tratamiento y oportunidades de inversión. Universalidad: se estableció que la inversión de capitales externos es bienvenida en todos los sectores de la economía, y se eliminaron las prohibiciones que existían en actividades como prestación de servicios públicos, comunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica, transporte interno de pasajeros y construcción de vivienda”¹⁵.

En el nuevo régimen, “los derechos cambiarios se liberalizaron con la eliminación de los topes máximos de giro de utilidades, reembolsos de capital y pagos por contratos de transferencia de tecnología”. Además, se garantizó la estabilidad de estos derechos y se permitió el acceso de las empresas con capital extranjero a todas las líneas de crédito internas. Adicionalmente se modificó el concepto de inversión directa por inversión

¹⁴ Véanse al respecto, el trabajo de justificación de las reformas editado por Eduardo Lora, *Apertura y modernización del Estado. Las reformas de los noventa*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., 1991, y el texto de crítica de Jairo Estrada Álvarez, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2004.

¹⁵ Rudolf Hommes, Armando Montenegro y Pablo Roda, *Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, 1994, p. 73.

de capital de exterior, “que incluye cualquier transacción internacional que implique asumir los riesgos que se deriven de la misma”. En ese sentido se abrió la puerta para las inversiones especulativas en el mercado de capitales, las llamadas inversiones de portafolio¹⁶.

El artículo 15 de la Ley 9 de 1991 es suficientemente ilustrativo de los lineamientos generales que caracterizarían la juridización del proceso de neoliberalización en curso en materia de inversión extranjera. Allí se le concedieron facultades al Gobierno nacional para fijar el régimen general de la inversión de capitales del exterior en el país y de las inversiones colombianas en el exterior. En desarrollo de esas facultades, se estableció que se señalarían las modalidades, la destinación, forma de aprobación y las condiciones generales de esas inversiones. La ley incluyó el derecho a remitir al exterior las utilidades provenientes de la inversión y a reembolsar el capital invertido y las ganancias de capital. Así mismo, determinó que mediante normas de carácter general se podrían establecer regímenes excepcionales de acuerdo con el destino de la inversión, tales como los correspondientes a los sectores financiero, de hidrocarburos y minería. Se definió igualmente que, con la excepción de aquellos asuntos referentes a la transferencia de recursos al exterior, la inversión extranjera en Colombia sería tratada para todos los efectos de igual forma que la inversión de nacionales colombianos. En dirección a proteger los derechos de los inversionistas extranjeros se estipuló también que no se podían modificar las condiciones de reembolso de la inversión y de la remisión de utilidades vigentes al momento del registro de la inversión. Y refrendó –para desarrollos posteriores– el principio del trato nacional al señalar que las normas que se expidieran en desarrollo de la ley “no podrán conceder condiciones y otorgar tratamientos discriminatorios a los inversionistas extranjeros frente a los inversionistas privados nacionales”.

¹⁶ *Ibid.*, pp. 73-74.

A través de la Resolución 51 de 1991 se fijó el estatuto de inversiones internacionales, que permitió la participación de la inversión extranjera directa en todos los sectores de la economía, con excepción de la seguridad y defensa y el manejo de desechos tóxicos. Esta resolución reguló la entrada, el arreglo de controversias, las garantías y las estrategias para promover la inversión.

La dimensión de estas disposiciones se comprende mejor cuando se considera que al mismo tiempo se adelantaron las reformas tendientes, primero, a la (mayor) flexibilización del mercado de trabajo (eliminación de factores salariales y prestacionales, facilitación del despido indemnizado, flexibilización de la jornada, entre otros); segundo, a la desregulación indiscriminada de los flujos comerciales y de servicios (con la reducción de aranceles y la eliminación de las restricciones administrativas a las importaciones, la supresión gradual de instrumentos de fomento a la exportación, etcétera); tercero, a la desregulación del negocio financiero y del mercado de capitales (con la transición de la banca especializada a la banca múltiple, la eliminación del control de cambios y la privatización del mercado de divisas, entre otros); y cuarto, a la implantación de la política de privatizaciones.

Al iniciar la década de 1990, se encontraban constituidos los pilares del orden jurídico de la nueva fase capitalista, de *acumulación flexible* y *financiarización*. Las bases jurídicas para el proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía estaban definidas; lo que seguiría –durante las décadas siguientes– sería su perfeccionamiento y refinación. Por otra parte, se desataría una reorganización de las relaciones de propiedad, que ha conducido a un nuevo ciclo de concentración de la riqueza y del capital, basado no sólo en la redefinición de las relaciones intercapitalistas, sino en la expropiación de la propiedad pública (estatal) construida históricamente. Se trata de modalidades propias de la acumulación por despojo. Una expresión de ello, ha sido el crecimiento espectacular de la inversión extranjera durante los últimos lustros.

Al promediar la década de 1990, con la expedición de los Decretos 517 de 1995 y 1295 de 1996, por parte del gobierno de Ernesto Samper Pizano (1994-1998), se acentuó la tendencia aperturista a la inversión extranjera ya que se eliminaron las autorizaciones previas que requerían las inversiones tanto en servicios públicos como en hidrocarburos, se permitió la remisión de capital suplementario a las sucursales de empresas extranjeras, se autorizó a los fondos institucionales extranjeros la adquisición de títulos provenientes de un proceso de titularización inmobiliaria, y se dictaron normas para flexibilizar la inversión de portafolio.

La normatización del proceso de neoliberalización en materia de inversión extranjera tuvo su punto de mayor elaboración con la expedición del Decreto 2080 de 2000, promulgado en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), que definió “el régimen general de inversión de capital del exterior y de capital colombiano en el exterior”¹⁷. Con dicho decreto se sistematizaron los diseños precedentes en un solo *corpus* normativo y se produjeron nuevas elaboraciones en consonancia con las pretensiones de profundización del proceso de neoliberalización que se abrían paso en el contexto del acuerdo extendido con el Fondo Monetario Internacional por parte del gobierno de Pastrana para enfrentar –se decía– la crisis fiscal de finales de la década de 1990.

El Decreto 2080 de 2000 definió un concepto de inversión internacional que abarca tanto las inversiones de capital del exterior en territorio colombiano (incluidas las zonas francas colombianas) por parte de no residentes en el país, como las inversiones realizadas por un residente del país en el extranjero o en zona franca colombiana (Artículo 1º)¹⁸. Las zonas francas

¹⁷ Con posterioridad se han presentado nuevos desarrollos tendientes a fortalecer el estímulo y la protección a la inversión extranjera. En particular, se ha apreciado el interés por promover y regular la inversión de portafolio. Al respecto véanse los Decretos 1844 de 2003, 4210 de 2004, 1866 de 2005, 4474 de 2005, 1940 de 2006, 1801 de 2007, y 2466 de 2007.

¹⁸ Aquí se harán sólo algunas consideraciones sobre las inversiones de capital del exterior. Las inversiones de nacionales en el exterior escapan a los

habrían de constituirse en pilares de los incentivos extremos al capital dentro del proceso de neoliberalización¹⁹.

El nuevo régimen de inversión reafirmó el principio de igualdad en el trato (“no se podrán establecer condiciones o tratamientos discriminatorios a los inversionistas de capital del exterior frente a los inversionistas residentes nacionales”), con el que se habían sepultado las políticas predominantes hasta finales de la década de 1980.

Así mismo, se definieron dos tipos de inversión de capital: la inversión directa y la inversión de portafolio (Artículo 3º). Dada la tendencia a la financiarización del capital, esta distinción tiende a hacerse más difusa. La inversión directa comprende actualmente formas de inversión en una amplia gama de títulos valores (participaciones, acciones, cuotas sociales, fiducias mercantiles, etc.), y no conlleva necesariamente la realización de nuevas inversiones de capital, como se pudo comprender en los tiempos de la industrialización dirigida por el Estado. Por inversión directa se entienden: a) La adquisición de participaciones, acciones, cuotas sociales, aportes representativos del capital de una empresa, o bonos obligatoriamente convertibles en acciones; b) la adquisición de derechos en patrimonios autónomos constituidos mediante fiducia mercantil; c) la adquisición, en oferta pública o subasta, de inmuebles, títulos resultado de procesos de titularización inmobiliaria (provengan de un inmueble, o proyectos de construcción; o de fondos inmobiliarios); d) los aportes mediante actos o contratos (concesión, servicios de administración, licencia, transferencia de tecnología, colaboración). La inversión de portafolio es la representada en acciones, bonos y otros valores inscritos en el

propósitos del presente trabajo. Dado que las políticas de liberalización de la inversión han sido, en general, comunes a los países de América Latina, durante el período estudiado se ha apreciado un incremento importante de tales inversiones en el exterior.

¹⁹ El hecho de que inversiones de residentes en zonas francas sean consideradas como inversión internacional es un indicador de la desterritorialización de la economía y de la misma excepcionalidad que representan tales zonas.

registro nacional de valores. Se exceptúan de manera taxativa los créditos y operaciones realizados a causa de trámites de endeudamiento.

Según el capítulo II de Régimen, las inversiones de capital se adelantan a través de diferentes modalidades: a) La importación de maquinaria, equipos u otros bienes físicos o tangibles, aportados al capital de una empresa como importaciones no reembolsables; destinados a empresas localizadas en zona franca; b) la importación de divisas libremente convertibles para inversiones en moneda nacional; c) los aportes en especie al capital de una empresa consistentes en intangibles tales como contribuciones tecnológicas, marcas y patentes de acuerdo a la legislación comercial, d) los recursos en moneda nacional con derecho a ser remitidos al exterior tales como principal (*sic*) e intereses de créditos externos, sumas debidas por concepto de importaciones reembolsables, utilidades con derecho a giro y regalías derivadas de contratos debidamente aprobados y registrados que se destinen a inversiones directas, indirectas o de portafolio; e) las inversiones suplementarias al capital asignado de las sucursales.

La nueva normativa del Régimen general de inversión reiteró lo establecido en la Resolución 51 de 1991 acerca del levantamiento a las barreras sectoriales, pues permite la inversión internacional en todos los sectores de la actividad económica, exceptuando solamente las “actividades en defensa y seguridad nacional”, y en “procesamiento, disposición y desecho de basuras tóxicas, peligrosas o radioactivas no producidas en el país” (Artículo 6º). Igualmente, mantuvo un alto nivel de flexibilidad en relación con la autorización (no se requiere) y el registro de las inversiones.

Por otra parte, el capítulo IV, sobre los derechos cambiarios de los inversionistas es suficientemente ilustrativo sobre el concepto de inversión, propio del régimen de acumulación flexible y de financiarización. De hecho, se constituye en un mecanismo de extracción de recursos y en fuente de desacumulación local al tiempo que estimula las formas transnacionales y globales. En efecto, los inversionistas pueden reinvertir las utilidades, capitalizar las sumas con derecho a giro, remitir al exterior las

utilidades netas comprobadas; incluso, remitir al exterior las sumas producto de la enajenación de la inversión dentro del país, o de la liquidación de la empresa o portafolio, o de la reducción de su capital. En esta regulación se expresa de manera descarnada la instalación de un régimen de *derechos del capital* transnacional y se manifiestan algunas de las modalidades de la acumulación por despojo en la actualidad. Cualquier pretensión de instrumentalizar la inversión para proyectos de economía nacional queda definitivamente sepultada.

El capítulo VI sobre solución de controversias muestra igualmente el nuevo derecho que han impuesto los procesos de neoliberalización a escala mundial. Allí se refleja la tendencia a resolver eventuales controversias a través de instancias supranacionales privadas, especialmente del arbitraje internacional. Aunque formalmente tales instancias parecieran presentarse en situaciones de excepcionalidad, en sentido estricto ellas se han convertido en la regla ya que la política de protección a los inversionistas extranjeros se ha vinculado de manera creciente con la firma de acuerdos y de tratados de protección recíproca a la inversión extranjera (multilaterales o bilaterales), que contemplan precisamente la solución de controversias a través de mecanismos privados, como se apreciará más adelante. En ese sentido, la aplicación de la legislación colombiana para resolver controversias deviene en excepcional.

El Régimen general de inversiones prevé regímenes especiales, con sus propias regulaciones, en los sectores financiero, de hidrocarburos y de minería, cuyo análisis escapa a los propósitos del presente trabajo. Sobre dichas regulaciones prevalece en todo caso la normatividad del régimen general²⁰. También en estos sectores, los desarrollos legislativos se han

²⁰ La normatividad señaló específicamente las actividades de exploración y explotación de petróleo y gas natural, para proyectos de refinación, transporte y distribución de hidrocarburos y para la exploración, explotación, beneficio y transformación de minerales. Respecto de los derechos cambiarios para el sector de petróleo, carbón y gas natural se establece la no obligación de reintegrar al país las divisas provenientes de sus ventas en moneda extranjera.

orientado a favorecer al proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía. De hecho, es en estas actividades, particularmente en hidrocarburos y minería, en donde se ha concentrado la mayor parte de la inversión extranjera de la última década.

Respecto del régimen general de la inversión de capital extranjero de portafolio, se establece que toda inversión del exterior se hará por medio de un fondo de inversión de capital extranjero que tendrá por único objeto realizar transacciones en el mercado público de valores. Este fondo es definido como el patrimonio organizado bajo cualquier modalidad, en Colombia o en el exterior, con recursos aportados por una o más entidades, o personas naturales o jurídicas extranjeras, con el propósito de realizar inversiones en el mercado público de valores.

En tendencia debe esperarse una mayor liberalización de las regulaciones en materia de inversión extranjera. Según el gerente ejecutivo del Banco de la República es “urgente realizar ajustes importantes al régimen de inversión extranjera para estimular el ingreso de nuevos capitales a la economía nacional”. Se trataría de eliminar las diferencias que hay entre la inversión extranjera directa y la inversión de portafolio, simplificar los registros donde todavía no son automáticos, simplificar el registro de inmuebles para facilitar la compra de esos bienes por parte de extranjeros²¹.

Otros desarrollos normativos favorables a la inversión extranjera

Además de la producción de un orden jurídico específico promotor, garante y protector de los derechos de propiedad

Por otra parte, se estableció que las importaciones de bienes de capital, repuestos y otros elementos para el empleo exclusivo en empresas de estos sectores tendrán el carácter de no reembolsables. Se mantiene, no obstante, la norma general de giro total de las utilidades netas comprobadas.

²¹ Véase, *Portafolio*, 11 de octubre de 2007, p. 12.

del capital extranjero, debe indicarse que lo que ha ocurrido en Colombia es un alistamiento general del ordenamiento jurídico a favor del proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía. De manera particular se trata de las nuevas (des)regulaciones en materia de servicios públicos, de telecomunicaciones, de seguridad social, y de la actividad financiera, entre otros. Así mismo, de las tendencias más recientes, en los que esa lógica privatizadora se ha extendido (o pretendido extender) a las regulaciones sobre tierras, páramos, aguas, bosques, y recursos minerales.

El proyecto político económico de mercantilización extrema, que se ha acompañado de la redefinición del papel y de las funciones del Estado en dirección a la construcción de un *orden neoliberal de la competencia*, ha creado por vía legislativa nuevos espacios para la acumulación, estimulado el proceso de valorización capitalista, y propiciado una redefinición significativa de las relaciones de propiedad a favor del capital privado. De ese nuevo entorno también se ha favorecido el capital extranjero que, a través de sus inversiones, ha incrementado su presencia y el control sobre los sectores y las actividades claves de la economía. El proceso de transnacionalización y desnacionalización es en ese sentido incontrovertible.

Los fundamentos para un alistamiento del ordenamiento jurídico de tales características se encuentran en la Constitución de 1991 y en algunos desarrollos legales posteriores. La normativa constitucional se comprometió, por ejemplo, con el proceso de internacionalización de la economía²², prohibió

²² En ese aspecto debe señalarse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha contribuido a darle piso jurídico a ese proceso, a partir de su interpretación amplia (y laxa) de los artículos 150-16, 226 y 227 de la Constitución Política. En general debe afirmarse que la Corte se ha plegado a los argumentos de corte neoliberal esgrimidos por el poder ejecutivo respecto de las bondades de la inversión extranjera en el sentido que ésta es complementaria de la inversión doméstica, contribuye a alcanzar mayores niveles de desarrollo y de bienestar, permite financiar grandes obras de infraestructura, además de contribuir a la internacionalización. Desde luego que desde un punto de vista

expresamente los monopolios estatales (salvo los monopolios rentísticos), y estipuló que los servicios públicos podrían ser prestados por el Estado o por los particulares. Estos mandatos constitucionales se convirtieron en fundamento para desarrollos legales que habrían de alentar los procesos de privatización y la instalación del capital extranjero en campos de la actividad económica en los que éste había estado ausente.

A manera de ilustración, aquí se presentan algunos casos que ilustran disposiciones del ordenamiento jurídico que habrían de estimular la creciente presencia del capital extranjero y, en general, el proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía.

La Ley 142 de 1994 generó las condiciones para la privatización de los servicios públicos domiciliarios y su organización como negocio; obligó a las empresas estatales (establecimientos públicos o empresas industriales y comerciales) a cambiar su naturaleza jurídica y a convertirse en sociedades por acciones. Como consecuencia de ello, tales empresas fueron sustraídas de la órbita del derecho público y quedaron sujetas al derecho privado. La llegada del capital extranjero se ha expresado mediante adquisiciones de paquetes accionarios o a través de procesos de capitalización.

En el caso de la ley eléctrica (Ley 143 de 1994), el negocio de energía que se caracterizaba por la integración vertical, fue dividido en generación, transmisión, distribución y comercialización, para originar el surgimiento de empresas en esas diferentes actividades. El capital extranjero ha llevado a cabo sus inversiones de manera preferencial en la generación de energía, aunque también ha incursionado en la distribución y comercialización.

de teoría económica la importancia de la inversión extranjera es indiscutible. Lo que aquí se controvierte es que ella se inscriba dentro de un proceso de neoliberalización y contribuya a la transnacionalización y desnacionalización de la economía, y que sus regulaciones estén concebidas para favorecer los intereses del capital transnacional, tal y como se aprecia en los diseños institucionales que al respecto tiene el país.

La desregulación de las telecomunicaciones se adelantó a través de la expedición de un paquete de normas con el que, de manera sucesiva e incremental, se eliminó el monopolio estatal sobre las telecomunicaciones; se inició el debilitamiento de Telecom; se abrió la *libre competencia* en telefonía local y de larga distancia; se inició el negocio de la telefonía celular, entre otros. (Ley 72 de 1989, Decreto 1900 de 1991, Decreto 2824 de 1991, Decreto 930, 2122 y 2123 de 1992, Ley 37 de 1993).

La reforma al régimen de seguridad social creó dos nuevos mercados, el de la salud y el de la pensiones. En el primer caso, la organización del negocio se favoreció con la creación de la intermediación financiera en esa materia; en el segundo, con el surgimiento de los fondos privados de pensiones. De esa forma, se generarían las condiciones para vincular de manera creciente la seguridad social a la volatilidad de los mercados de capitales.

Dentro de la producción de normatividad para el alistamiento del ordenamiento jurídico a favor de la transnacionalización y desnacionalización debe mencionarse igualmente la ley de privatizaciones (Ley 226 de 1995), que definió las condiciones generales para la enajenación de activos del Estado y sobre todo para el acceso a su propiedad. Así mismo, con la reforma al Código del Comercio (Ley 22 de 1995), se regularon, entre otros, las formas de organización de la propiedad empresarial, procurando responder a los procesos de absorciones, fusiones, adquisiciones, alianzas estratégicas y a la formación de nuevos grupos y conglomerados económicos a que estaban llevando las reformas neoliberales.

Atención especial merece la reforma financiera (Ley 45 de 1990), expedida con anterioridad a la Constitución de 1991. Dicha normativa se constituiría en el soporte jurídico del proceso de financiarización neoliberal en curso. Al levantar las restricciones sectoriales a la inversión, se estimularía la presencia creciente del capital extranjero, que ha orientado una porción importante de sus inversiones precisamente al negocio financiero.

La ley del Plan Nacional de Desarrollo debe mencionarse igualmente. A través de ella se han creado nuevos mecanismos de estímulo a la inversión extranjera. Dada la tendencia a la desfinanciación de la inversión pública estatal, a través de los planes de desarrollo se han fijado las pautas –por medio de contratos de concesión– para las inversiones en infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. En estos se ha apreciado la conformación de consorcios de capitales privados nacionales y extranjeros.

Por otra parte, a través del otorgamiento de facultades extraordinarias al poder ejecutivo por parte del Congreso, se ha ampliado sensiblemente el campo de inversión del capital extranjero. El otorgamiento de tales facultades se ha convertido en un mecanismo sin igual para impulsar los procesos de reforma y reestructuración neoliberal del Estado. Particularmente por ésta última vía, se han acelerado privatizaciones o alistamientos de empresas del Estado para ser ofrecidas a los inversionistas privados. Dentro de los ejemplos recientes de uso de ese mecanismo se encuentra la liquidación de la empresa estatal de telecomunicaciones - Telecom (Decreto 1615 de 2003) y las escisiones de la Empresa Colombiana de Petróleos - Ecopetrol (Decreto 1760 de 2003) y del Instituto del Seguro Social (ISS) (Decreto 1750 de 2003).

Todas las normas hasta ahora mencionadas contribuyeron a proveer los fundamentos jurídicos e institucionales de la nueva espacialidad capitalista. A través de ellas se desarrollaron nuevos escenarios de la valorización y la acumulación capitalista durante las últimas dos décadas.

Durante la última década se ha asistido a la producción de una nueva normatividad que sigue en la dirección de la transnacionalización y desnacionalización de la economía, del período precedente, pero incursionando en nuevos campos. En particular debe mencionarse la expedición de un nuevo Código minero (Ley 685 de 2001), que limita la función del Estado a la regulación y la fiscalización y a facilitar el desarrollo de la actividad por parte del sector privado, favorece la gran minería, establece en la concesión la única forma de contrato

minero con el Estado (por un tiempo de 30 años, renovable por un período adicional de 25 años), y además flexibiliza este contrato, permitiendo su cesión parcial o total, y la adición de nuevos minerales a su objeto, entre otros. Con la reforma sufrida por el Código en el segundo semestre de 2009, todo indica que se afianzaron aún más las posiciones a favor del capital extranjero.

En la legislatura del primer semestre de 2005, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez presentó una agresiva agenda de reformas tendiente a la provisión de nuevos espacios para la acumulación capitalista. Su proyecto de mercantilización extrema buscaba incorporar al ordenamiento jurídico regulaciones sobre páramos, bosques y agua. La pretensión de acceder a una regulación capitalista de los páramos respondía al hecho que éstos, además de ser fuentes de agua, también poseen un gran potencial productivo minero y energético. Estos ecosistemas contienen, además, oro, azufre, plata, carbón, generan hidroenergía, y poseen condiciones especiales para la instalación de estaciones de telecomunicaciones, de bases militares, conducción de energía y de desarrollo de la industria ecoturística, geoturística y agroturística²³. El proyecto de ley de páramos no prosperó, en todo caso, debido a la fuerte resistencia social y en amplios sectores de la opinión pública. En el caso de la regulación sobre bosques, se expidió la ley general forestal (Ley 1021 de 2006), la cual fue declarada inexecutable por la Corte constitucional. Con esa ley se buscaba la apertura a la explotación comercial de los bosques, allí donde no *hubiere cobertura boscosa natural*; estaba llamada a estimular a transnacionales de la industria maderera. En cuanto al agua, el proyecto además de definirla como un servicio (en consonancia con los requerimientos de los tratados de libre comercio) buscaba fortalecer el proceso de su apropiación privada y de su mercantilización en todas sus fases: producción, tratamiento, distribución y vertimiento. En este último caso, no se ha cesado en el empeño de producir la normatividad correspondiente.

²³ Censat-Agua Viva, "Páramos, altas montañas: privatizar el origen y entregar las fuentes de la vida", Bogotá, D.C., marzo 1 del 2005.

Aunque en esos casos, las regulaciones jurídicas aún no han prosperado, aquí interesa hacer énfasis en las pretensiones y los diseños de una política en curso que muestra claramente el propósito de extender la lógica capitalista y el proyecto de acumulación a espacios todavía no explorados. En todos esos casos, se ampliaban las oportunidades de inversión para el capital extranjero.

En 2007 se aprobó el Estatuto de desarrollo rural con expedición de la Ley 1152 de 2007. Mediante sus disposiciones se sentaron las bases para darle sustento jurídico a los procesos de acumulación por desposesión de tierras de las últimas décadas, impuestos a través de la violencia paramilitar. El nuevo ciclo de concentración violenta de la tierra en Colombia pretendió ser revestido legalmente²⁴. Aunque el estatuto no superó el control de constitucionalidad y fue declarado inexecutable, también en este caso era claro que sus disposiciones contribuían al desarrollo del mercado de tierras y a una probable mayor participación del capital extranjero en el desarrollo de la nueva agricultura de plantación (principalmente de palma africana y de caña de azúcar) que se encamina hacia la producción de agrocombustibles.

A lo anterior se suma la ratificación por parte del Congreso colombiano del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en el primer semestre de 2007, con la expedición de la Ley aprobatoria 1143 de ese año. De esa forma se selló la creación de un ordenamiento jurídico (supranacional y transnacional) de apertura total de la economía y de protección de los derechos de propiedad de las empresas transnacionales estadounidenses²⁵.

²⁴ Al respecto, véanse los trabajos de Héctor Mondragón, “Estatuto rural: hijo de la parapolítica”, Viva la ciudadanía, Bogotá, julio 6 de 2007 (mimeo) y “Estatuto rural: la institucionalización del despojo”, <http://alainet.org/active/23621&lang=es>, 18 de abril de 2008.

²⁵ La ratificación del Tratado por parte del Congreso estadounidense aún está pendiente y no hay certeza de que ello vaya a ocurrir en el inmediato futuro. Las persistentes violaciones a los derechos humanos, la persecución y asesinato de sindicalistas, así como la precariedad de la protección al trabajo (producto de las reformas laborales neoliberales) se han convertido en argumentos fuertes para la no ratificación.

Dada la materia del TLC, se trata de la²⁶ culminación del proceso de liberalización de la economía en materia de inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras del Estado, agricultura, acceso a mercados, competencia, solución de controversias, entre otros; el TLC encarna la aspiración a favor de un régimen de libertad de los flujos de capital en sus diferentes modalidades²⁷.

Más recientemente, en 2009, se aprobó una reforma financiera (Ley 1328 de 2009). Dicha reforma genera, entre otros, nuevas condiciones para una mayor transnacionalización del mercado de capitales al permitirle al gobierno que autorice el acceso directo de agentes del exterior al mercado de valores, y autorizar a las bolsas de valores y a los sistemas de negociación de valores para que a través de ellos se negocien valores emitidos en el extranjero que no se encuentren inscritos en el registro nacional de valores y emisiones. La reforma posibilita adicionalmente un manejo más flexible de los recursos de los fondos de pensiones (los llamados multifondos) en los mercados de capitales y promueve la inversión en activos de infraestructura²⁸.

Por otro lado, como parte del régimen de incentivos extremos al capital deben mencionarse los incentivos a la inversión en zonas francas, que serán abordados en un capítulo posterior. Por lo pronto interesa señalar que se trata de incentivos al capital en general y, por tanto, también para beneficio del capital extranjero, consistentes en rebajas impositivas. Mientras que en las zonas francas se paga un impuesto a la renta de 15 por ciento, en el resto del país la tasa asciende a 33 por ciento.

²⁶ En otro apartado de este texto, se someterá a análisis el capítulo sobre inversión de este Tratado de Libre Comercio.

²⁷ Una exposición amplia del proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos se encuentra en: “Red colombiana de acción frente al libre comercio y el ALCA, De la indignidad a la indignación. La verdad sobre las negociaciones del TLC”, Bogotá, D.C., 2006.

²⁸ Acerca de los alcances de la reforma véase el documento de Anif “Reforma financiera y profundidad de mercados”, en: *Enfoque. Mercado de capitales*, no. 36, Centro de Estudios Económicos, Bogotá, 2009.

Insumos o bienes de capital que se importan para la producción en estas zonas gozan de descuentos tributarios equivalentes al 40 por ciento de los impuestos de importación que se cobran normalmente.

Finalmente, puede afirmarse que si se pretendiese hacer un balance de los desarrollos legislativos de los últimos años (incluyendo los proyectos que no prosperaron y las leyes declaradas inconstitucionales) no cabe duda que ellos se encuentran articulados a un proyecto de reprimarización de la economía, con base en la apertura a la explotación transnacional de recursos naturales (hidrocarburos y minerales) y de biodiversidad, junto con megaproyectos infraestructurales que tienen como propósito no sólo garantizar el acceso a esos recursos y su explotación, sino su integración en los circuitos mundiales de la acumulación capitalista. Todo ello se constituye adicionalmente en un factor explicativo fundamental de las tendencias recientes de la guerra y de la intervención imperialista en Colombia.

Acuerdos internacionales de inversión (All)

Como parte del proceso de construcción de un ordenamiento jurídico pilar de la transnacionalización y la desnacionalización de la economía, de amplias garantías a los derechos del capital extranjero, se encuentran los acuerdos internacionales de inversión. Dentro de esta denominación se incluyen los acuerdos bilaterales de promoción y protección de la inversión, así como los capítulos de inversión de los tratados de libre comercio.

Acuerdos bilaterales de promoción y protección de la inversión (APPRI/BIT)

Los APPRI son acuerdos internacionales bilaterales de promoción de la inversión, en los que se consignan los compromisos en cuanto a reglas de trato y protección que se debe brindar a los inversionistas de un país contratante en el otro país contratante receptor de la inversión. En los APPRI se desarrollan los mecanismos de protección para estas reglas, con

miras a que los inversionistas de un Estado contratante en el territorio de otro Estado contratante puedan tomar medidas en los eventos de diferencias con este Estado contratante receptor. Generalmente se trata de una jurisdicción especial de arbitraje de inversión que evita someterse al ordenamiento del Estado receptor.

Las reglas de protección y de trato se rigen por los principios del *trato nacional* y del *trato de nación más favorecida*. El trato nacional implica que no puede haber prácticas de favorecimiento al inversionista nacional o discriminatorias frente al inversionista extranjero, proveniente del país contratante. El trato de nación más favorecida conlleva que todo lo pactado con un tercero, que no esté incluido dentro del APPRI, pero que pueda ser favorable al inversionista del país contratante, debe hacerse extensivo a éste (en este aspecto, las regulaciones pueden variar, en todo caso, según el acuerdo). Estas disposiciones ya hacen parte, en sentido estricto, del régimen de inversión extranjera. Lo nuevo es que ahora son incorporadas en la normativa de un acuerdo internacional y, en consecuencia, adquieren los rasgos de obligaciones de Estado.

La protección a la inversión dentro de estos acuerdos implica, por otra parte, la prohibición de adopción de medidas tendientes a la nacionalización o expropiación directa e indirecta de las inversiones, salvo que correspondan a un interés público o social, caso en el cual deberá seguirse el debido proceso de acuerdo con las normas nacionales y se otorgará indemnización justa –correspondiente al valor de mercado– y oportuna a los inversionistas. Así mismo, los acuerdos contemplan que ante pérdidas de las inversiones ocasionadas por guerras, conflictos armados, insurrecciones, emergencias nacionales y otros acontecimientos similares, los inversionistas que se vean afectados por estas contingencias, recibirán un tratamiento no menos favorable que el de los inversionistas nacionales en cuanto a restitución, indemnización o compensación de la pérdida²⁹.

²⁹ Observatorio Legislativo, “Acuerdos comerciales”, Instituto de Ciencia Política, Boletín No. 131, Bogotá, mayo de 2009.

Respecto de los compromisos para la solución de controversias, los APPRI contemplan por lo general las siguientes modalidades: a) Se intenta dirimir la diferencia a través de consultas entre el Estado y el inversionista; y b) se busca dirimir el conflicto entre el Estado y el inversionista recurriendo a tribunales *ad hoc*, a la jurisdicción del Estado receptor o al arbitraje internacional según las reglas de la ONU o del instrumento de solución de controversias del Banco Mundial, CIADI. Este último es el único dedicado al arbitraje de inversión. También existen otros centros de arbitraje a los que se puede acudir en el evento de diferencias: La Cámara de Comercio internacional con sede en París; o se pueden constituir tribunales *ad hoc* conformados de común acuerdo por las partes. Los tribunales *ad hoc* funcional por lo regular de acuerdo con los reglamentos de UNCITRAL³⁰.

La jurisprudencia de la Corte Constitucional presenta una buena síntesis de los contenidos de un APPRI. A juicio de esta corporación “para la comunidad internacional los tratados bilaterales de inversión constituyen un modelo conocido como BITs (Bilateral Investment Treaties), que contiene cláusulas *tipo* que propenden por regular:

“(1) definición del tipo de inversiones protegidas; (2) obligación de garantizar al inversionista del Estado cosignatario un trato no inferior al que la legislación interna concede a sus nacionales (trato nacional) o a inversionistas de cualquier tercer Estado (cláusula de la nación más favorecida); (3) prohibición de toda discriminación de los inversionistas extranjeros en relación con los nacionales; (4) salvaguarda de las inversiones supeditando su expropiación a motivos de utilidad pública o de interés social, a su no aplicación de manera discriminatoria y al pago de una compensación pronta, adecuada y efectiva; libre transferencia de la inversión y de las utilidades, y (6) mecanismos de solución de controversias entre los más relevante”³¹.

³⁰ Sigla en inglés de la Comisión de Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional.

³¹ Sentencia C-750 de 2008, p. 296.

En el *cuadro 1* se presenta la estructura básica de un APPRI:

Cuadro 1
**Resumen de los acuerdos de promoción
y protección de la inversión**

CONTENIDO	CLÁUSULAS	
Propósito	Promoción de inversiones	
Principios	Trato nacional Trato nación más favorecida	
Objeto	Transferencias de activos (capital, rentas, pagos, etc.) relacionadas con las inversiones	
Protección de derechos de inversionistas	Prohibición de nacionalización o expropiación (sin indemnización)	
	Restitución, indemnización, compensación frente a guerras, conflictos armados, insurrecciones, emergencias y similares	
Solución de controversias	De interpretación y aplicación	Canales diplomáticos
		Tribunal de arbitraje <i>ad hoc</i>
	Entre Estado y inversionista	Órgano judicial competente del Estado
		CIADI
		Tribunal de arbitraje

Fuente: Elaboración propia con base en la normatividad sobre los APPRI.

A la fecha de realización del presente trabajo, el Estado colombiano había suscrito o tenía en proceso de negociación, diecinueve acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, tal y como se aprecia en el *cuadro 2*. Durante los gobiernos de Uribe Vélez se ha apreciado una acelerada tendencia a la suscripción de tales tratados (*mapa 1*).

Hasta el momento todos los APPRI que han sido sometidos al control de constitucionalidad han sido declarados exequibles por esa corporación al considerarse que sus contenidos responden al mandato constitucional de *internacionalizar la economía*. Como ya se dijo la Corte Constitucional se ha allanado a los enfoques neoliberales en este aspecto.

Cuadro 2
***Acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones
firmados por Colombia***

Perú	Fue aprobado inicialmente por medio de la Ley 279 de 1996. En 2001 este Tratado fue modificado mediante la Ley 801 de 2003. C-961 de 2003.
Suiza	Aprobado por medio de la Ley 1198 de 2008.
Japón	En proceso
México	En proceso
España	Este Tratado fue suscrito en 2005, y aprobado por Ley 1069 de 2006. C-309 de 2007.
Honduras	En proceso
Francia	En proceso
Reino Unido e Irlanda del Norte	En proceso. El Congreso ya había aprobado un BIT con este país a través de la Ley 246 de 1995. Éste fue declarado inexecutable. C-358 de 1996
El Salvador	En proceso
Guatemala	Acuerdo suscrito en el 2006 presentado al Congreso de la República.
Alemania	Acuerdo suscrito presentado al Congreso de la República.
Bélgica	Acuerdo suscrito presentado al Congreso de la República.
Cuba	En proceso. El Congreso ya había aprobado un BIT con este país a través de la Ley 245 de 1995. Éste fue declarado inexecutable C-379 de 1996.
Chile	En proceso. Este acuerdo se presentó por primera vez en el Congreso en el año 2000. C-294 de 2002.
Corea del Sur	En proceso
Países Bajos	En proceso
Finlandia	En proceso
China	2008 En proceso
Luxemburgo	En proceso

Fuente: Elaboración propia según informaciones del Ministerio de Comercio, Industria y Turismo.

Acuerdos para evitar la doble tributación

Por otra parte, dentro de la amplia gama de incentivos al capital extranjero y de protección de sus derechos, en el último período se ha venido desarrollando una nueva modalidad de acuerdos que tiene como principal objetivo evitar la doble tributación. En estos casos, se trata de un instrumento con el que claramente la rentabilidad del capital transnacional se pone por encima de los intereses nacionales. Las regulaciones se refieren principalmente a los impuestos sobre las utilidades. Se trata de evitar que el capital se vea obligado a tributar por el mismo concepto tanto en el país de origen, como en el país receptor de la inversión.

Otros convenios internacionales de protección a la inversión

Los acuerdos internacionales de inversión que se han venido impulsando durante los últimos años como parte del proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía dan continuidad a la política de protección a los derechos del capital extranjero adoptada por el Estado colombiano durante las últimas décadas. Como ya se ha mostrado en otros apartes de este texto, tal política se inscribe dentro de la transición al régimen de acumulación flexible y de financiarización, y con ello, del fin del proyecto político económico de la industrialización dirigida por el Estado.

A partir de mediados de la década de 1980, el Estado colombiano se ha venido vinculando a diversas instancias de regulación y de protección de los derechos del capital transnacional. Tales instancias son expresivas, además, de la irrupción de un nuevo derecho supranacional, cuya normativa se sitúa por encima del tradicional derecho nacional estatal y aún del derecho internacional. Se trata en primer lugar, de la Corporación privada de inversiones en el extranjero (OPIC), cuyo objetivo es fomentar las inversiones de Estados Unidos en los llamados países en desarrollo. Tal organización asegura las inversiones contra riesgos como la inconvertibilidad de divisas, las expro-

piaciones o la violencia política. A esta organización adhirió Colombia en 1985. En segundo lugar, se encuentra la Agencia multilateral de garantía de inversiones (MIGA). En este caso, se está en presencia de una institución multilateral, integrante del grupo del Banco Mundial, que otorga garantías contra riesgos no comerciales, tales como la inconvertibilidad de divisas, la expropiación discriminatoria, guerra y disturbios civiles. La vinculación de Colombia se formalizó con la Ley 149 de 1994.

El MIGA ofrece seguros de largo plazo cuyos términos van de 15 hasta 20 años. La garantía del MIGA comprende el pago de una indemnización, que incluye el valor neto de la inversión asegurada cuando la expropiación es del total del capital accionario; si son fondos, el MIGA paga la porción asegurada de los fondos; y si son préstamos y garantías, asegura el préstamo principal no amortizado, y todos los intereses. El pago de la indemnización se hace a cambio de que el inversionista ceda todos sus intereses en la inversión al MIGA.

A continuación se detallan las garantías que ofrece el MIGA frente a contingencias:

1. Restricciones de transferencias de moneda: protege contra las pérdidas en moneda extranjera, para su transferencia fuera del país receptor de la inversión. Esta garantía no incluye la devaluación de la moneda.
2. Expropiación: Protege la pérdida de inversión por actos del gobierno anfitrión que reduzcan o eliminen el dominio, el control o los derechos del inversionista respecto de la inversión asegurada. Igualmente protege frente a la confiscación directa, la nacionalización, contra la expropiación progresiva y la expropiación parcial.
3. Incumplimiento del contrato: protege contra el incumplimiento de un contrato celebrado con el gobierno receptor. El MIGA pagará la inversión si el gobierno anfitrión se rehusa a pagar.

4. Guerra y disturbios civiles: protege contra los daños, pérdidas o destrucción de bienes materiales que resulten de actos de guerra o disturbios civiles por motivos políticos. Esta garantía también incluye la suspensión por un año de las actividades que se consideren esenciales para la viabilidad del proyecto.

Con la Ley 267 de 1996, se formalizó la vinculación de Colombia al Centro internacional de arreglo de diferencias relativas a inversiones (CIADI), al someter dicho instrumento al trámite establecido constitucionalmente para su incorporación en el ordenamiento jurídico nacional³². El objetivo de esa institución del Banco Mundial consiste en promover un mejor clima de inversión y “eliminar el riesgo de confrontación entre el país receptor y el Estado del cual es nacional el inversionista”. El CIADI figura como un *centro independiente* donde los inversionistas pueden conciliar o someter sus diferencias con los países receptores a la decisión de árbitros de distintas nacionalidades. El Banco Mundial, que funge actualmente como una de las instituciones supranacionales de la transnacionalización y la desnacionalización a escala mundial, ha promovido desde 1965 la firma y ratificación por parte de los Estados de la Convención de Washington, que creó el CIADI. Como ya se señaló, ésta es una institución dedicada exclusivamente al arbitraje de inversión. Al hacer su ingreso al CIADI, el Estado colombiano renunció a su inmunidad soberana para brindar a los inversionistas extranjeros las herramientas y garantías de una jurisdicción que ellos consideran más confiable y favorable a sus intereses. Los Estados exportadores de inversión, por su parte, buscan proteger las inversiones de sus nacionales a través de un tribunal extraterritorial. Con la ratificación de la Convención, el Estado colombiano declara el territorio nacional como un espacio apto para la inversión extranjera, en el que se protegen los derechos de los inversionistas y, en la eventualidad de

³² La Corte Constitucional mediante sentencia C-442 de 1996 declaró constitucional esa ley. La ratificación de la Convención fue depositada en el Banco Mundial en agosto de 1997.

diferencias, se compromete a someterse a una jurisdicción supranacional.

Con el CIADI, se concibió por primera vez al inversionista extranjero como sujeto del derecho internacional (en igualdad de condiciones frente a otros sujetos como el Estado). El CIADI se ha convertido en la instancia más aceptada de arbitramento para la solución de controversias, particularmente de aquellas contempladas dentro de los APPRI.

Por otra parte, para efectos de considerar las protecciones a la inversión extranjera en Colombia deben considerarse las implicaciones de la Ley 170 de 1994, mediante la cual se aprobó el “Acuerdo por el que se establece la ‘Organización Mundial de Comercio (OMC)’, suscrito en Marrakech (Marruecos) el 15 de abril de 1994, sus acuerdos multilaterales anexos y el Acuerdo Plurilateral anexo sobre la Carne de Bovino”³³. El Acuerdo prevé dentro de su normatividad el entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias, ESD, que corresponde a la guía para la solución de controversias de carácter comercial entre los Estados miembros de la OMC. Su objetivo se encuentra establecido en el Artículo 3 (disposiciones generales). En el numeral 7 se estipula: “El objetivo del mecanismo de solución de diferencias es hallar una solución positiva a las diferencias. Se debe dar siempre preferencia a una solución mutuamente aceptable”. En el acuerdo se encuentra regulado igualmente el Órgano de solución de diferencias, OSD. El órgano está compuesto por todos los representantes de los países miembros de la OMC. Se trata de una instancia política encargada de la aplicación del ESD y de la supervisión de los procedimientos establecidos. Allí llegan las decisiones adoptadas por los grupos especiales o el tribunal de apelación, y allí se decide sobre su adopción, o no, según el caso.

³³ Diario Oficial, Año CXXIX, No. 41637 del 16 de diciembre de 1994, p. 1. Dicho Acuerdo fue declarado exequible por la Corte Constitucional mediante Sentencia C-137 de 1995, y en consecuencia ratificado por el Estado colombiano.

Si bien es cierto que la OMC fue concebida inicialmente como una institución de regulación supranacional del capital en la esfera del comercio, tendencialmente sus ámbitos de acción (y de aplicación) se han venido ampliando (y están llamados a ampliarse aún más). Entre tanto las regulaciones de la OMC incluyen regulaciones sobre el comercio de servicios y sobre propiedad intelectual. La OMC transita actualmente, en forma menos expedita, el camino que en su momento el capital transnacional pretendió imponer con el fallido proyecto político económico de protecciones extremas a los derechos del capital con el Acuerdo Multilateral de Inversiones, AMI. En ese aspecto, las regulaciones de la OMC se tornan relevantes para un entendimiento, en sentido amplio, del derecho de la transnacionalización y la desnacionalización de la economía, y con ello de las regulaciones protectoras de la inversión extranjera.

Por último debe señalarse que existen otras modalidades de alistamiento del ordenamiento jurídico nacional para atender los requerimientos de los inversionistas extranjeros en materias de solución de controversias. Se trata específicamente de la ley de arbitraje internacional (Ley 315 de 1996), que comprende las regulaciones a través de este medio alternativo de solución de controversias. Esta ley fue incluida en el Decreto 1818 de 1998, contentivo del Estatuto de los métodos alternativos de solución de conflictos.

Contratos de estabilidad jurídica

Finalmente, con la expedición de la Ley 963 de 2005, durante el segundo gobierno de Uribe Vélez (2006-2010), se dio un paso adicional dentro del proceso de definición de cerrojos jurídicos para proteger la inversión extranjera en Colombia. Se trata de la “ley de estabilidad jurídica para los inversionistas en Colombia”³⁴. Esta ley tiene como propósito

³⁴ Véanse al respecto, los trabajos de Fedesarrollo, ¿La seguridad jurídica. Un bien público excluyente?, en: *Economía y política. Análisis de Coyuntura Legislativa*, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., junio de 2005, y de Ricardo Galán Barrera, “Los contratos de estabilidad jurídica”, en: *Estudios gerenciales*, Vol. 22, no. 101, Cali, 2006.

promover inversiones nuevas y ampliar las existentes en el territorio nacional. Se trata de una normatividad que regula relaciones entre el Estado y las empresas (los inversionistas), en la que éste se compromete a no modificar las reglas de juego existentes al momento de realizada la inversión, por el término de duración del contrato de estabilidad. Las empresas podrán iniciar acciones contra cualquier modificación en la normatividad que ellas consideren lesiona sus intereses y afecta su rentabilidad³⁵.

Los contratos de estabilidad jurídica pueden ser suscritos por inversionistas nacionales o extranjeros ya existentes, o por nuevos inversionistas cuando la inversión tenga un monto igual a superior a 7.500 salarios mínimos vigentes, para desarrollar actividades turísticas, industriales, agrícolas, de exportación agroforestales, mineras, de zonas procesadoras de exportación, zonas libres comerciales y de petróleo, telecomunicaciones, construcciones, desarrollos portuarios y férreos, de generación de energía eléctrica, proyectos de irrigación y uso eficiente de recursos hídricos y toda actividad que considere el Comité creado para su aprobación o no probación (Artículo 2º). Estos contratos tienen una duración que oscila en un rango de tres a veinte años. Eventuales controversias serán dirimidas por tribunales nacionales de arbitramento.

Hasta el momento, el Estado colombiano ha firmado 48 y aprobado 15 contratos de estabilidad jurídica, para un total de 63 contratos, principalmente con empresas transnacionales y con grandes empresas locales. Según las cifras gubernamentales, tales contratos representarían una inversión de 8.215 millones de dólares y contribuirían a la generación de 19.042 empleos³⁶.

³⁵ Por modificación se entiende cualquier cambio en el texto de la norma efectuado por el Legislador si se trata de una ley, por el Ejecutivo o la entidad autónoma respectiva si se trata de un acto administrativo del orden nacional, o un cambio en la interpretación vinculante de la misma realizada por la autoridad autónoma competente, Ley 963 de 2006, Artículo 1º.

³⁶ Véase, Secretaría técnica Comité de Estabilidad Jurídica, "Informe contratos de estabilidad jurídica actualizado a 24 de marzo de 2010", Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá, 2010.

En el *cuadro 3*, se aprecian los contratos que comprometen inversiones superiores a 100 millones de dólares.

Cuadro 3
Contratos de estabilidad jurídica
Inversiones superiores a 100 millones de dólares

EMPRESA	NEGOCIO	INVERSIÓN
Isagen S.A.E.S.P.	Energía	1.202.46
Empresas Públicas de Medellín E.S.P.	Servicios públicos	978.21
Leasing de Occidente	Financiero	797.51
Empresa de Telecomunicaciones de Bogotá - ETB	Servicios Comunicaciones	603.09
Renting Colombia S.A.	Servicios arrendamiento operativo	556.55
Leasing Bancolombia S.A. Compañía de financiamiento comercial	Financiero	543.18
Comunicación Celular Comcel S.A.	Comunicaciones	450.00
Bavaria S.A. SAAN Miller	Industria cervecera	416.17
Ciudadela Salud	Servicios de salud	400.00
Zona Franca Argos S.A.	Industria	333.87
Avianca S.A.	Transporte aéreo	300.00
ISA Interconexión Eléctrica S.A. E.S.P.	Energía	275.00
Almacenes Éxito S.A.	Comercio	162.65
Cervecería del Valle S.A.	Industria cervecera	144.24

Fuente: Elaboración propia a partir de Secretaría técnica comité de Estabilidad Jurídica, “Informe contratos de estabilidad jurídica actualizado a 24 de marzo de 2010”, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá, 2010.

Como se aprecia en la muestra, los contratos de estabilidad jurídica no privilegian algún negocio en particular, sino que se presentan en cualquier sector de la actividad económica. Las inversiones comprometidas no resultan necesariamente de este incentivo al capital. Por lo regular, se trata de inversiones ya previstas dentro de los planes de expansión (o innovación) de las empresas. La gran mayoría de ellas, son empresas ya establecidas y con largas trayectorias. Simplemente han aprovechado una concesión graciosa e innecesaria. “Las inversiones hubieran sido más o menos las mismas sin los obsequios del gobierno”³⁷. El alcance de los incentivos extremos al capital se comprende mejor cuando los incentivos a la inversión en zonas francas poseen el cerrojo de los contratos de estabilidad jurídica.

Por otra parte, aunque uno de los argumentos gubernamentales para impulsar este tipo de contratos ha sido la generación de empleo, debe señalarse que lo esperado en esa materia es cuando menos magro, si se considera la relación entre el monto total de las inversiones previstas y los compromisos de empleo a generar. Si se tratara de una relación simple, cada empleo tendría un costo de más de 445.000 dólares. En sentido estricto, son inversiones intensivas en capital. Montenegro advierte incluso que en la combinación zona franca-contrato de estabilidad jurídica, “se cerraban las plantas viejas y, en muchos casos, se reducían sus nóminas para aprovechar las ventajas de las nuevas tecnologías que ahorran trabajo”³⁸.

En suma, mediante esta forma contractual, el Estado ha creado otra modalidad de excepcionalidad para favorecer intereses del gran capital; renuncia de facto a su soberanía en tanto se compromete a no aplicar nuevos desarrollos legales; afecta sensiblemente sus finanzas debido a que desiste de la imposición de nuevos tributos o de la modificación de los existentes. En ese sentido, compromete de manera particular

³⁷ Armando Montenegro, “Exenciones en recesión”, *El Espectador*, Bogotá, 17 de abril, 2009.

³⁸ *Ibid.*

su política tributaria, y consolida una estructura de tributación regresiva en la medida que lo que se dejará de pagar a futuro por los grandes capitalistas beneficiados por los contratos de estabilidad jurídica, tendrá que ser compensado con tributos provenientes del conjunto de la población.

Consideraciones finales

La regulación neoliberal de la inversión extranjera en Colombia se ha acompañado de la generación de diferentes dispositivos de protección a los derechos de propiedad del capital transnacional. De lo que se ha tratado es de la provisión de un marco institucional de garantías de seguridad a los inversionistas extranjeros frente a todo tipo de contingencias políticas, sociales, de orden público, macroeconómicas, contenciosas. La institucionalidad que se ha venido configurando en ese sentido es expresiva de las nuevas formas de ejercicio del poder bajo el régimen de acumulación flexible y de financiarización.

Entre tanto, existe una amplia gama de modalidades de protección a la inversión extranjera, a los *derechos del capital*. Dentro de ella, se pueden mencionar los convenios internacionales de protección de inversiones, los acuerdos bilaterales de protección a la inversión, los tratados de libre comercio y la normatividad específica nacional sobre la materia. Todos estos dispositivos establecen verdaderos *cerrojos jurídicos* tendientes a blindar la acumulación del capital transnacional, a impedir cualquier afectación de su propiedad, a garantizar elevadas tasas de ganancia y, de presentarse situaciones contrarias a estos propósitos, a garantizar las correspondientes reparaciones e indemnizaciones. En principio, se trata de la concreción, por otras vías, del fracasado proyecto de la primera mitad de la década de 1990, de liberalización mundial de los flujos de capitales, el Acuerdo Multilateral de Inversiones (AMI); y de los mandatos, del también fracasado proyecto de Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), incorporados en este caso al ordenamiento jurídico colombiano.

Bibliografía referenciada

Anif, "Reforma financiera y profundidad de mercados", en: *Enfoque. Mercado de capitales*, no. 36, Centro de Estudios Económicos, Bogotá, 2009.

Censat-Agua Viva, "Páramos, altas montañas: privatizar el origen y entregar las fuentes de la vida", Bogotá, D.C., marzo 1 del 2005.

Corte Constitucional, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, Sentencia C-750 de 2008.

Diario Oficial, Año CXXIX, No. 41637 del 16 de diciembre de 1994.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo, "La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA", en: Jairo Estrada Álvarez (compilador), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Universidad Nacional de Colombia, Bogotá, D.C., 2003.

_____*Construcción del modelo neoliberal en Colombia*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2004.

_____"Proyectos de izquierda y gobiernos alternativos. Un análisis de la experiencia colombiana reciente", en: STOLOWICZ, Beatriz, *Gobiernos de izquierda en América Latina. Un balance político*, Ediciones Aurora, Bogotá, 2007.

_____"Los tratados de libre comercio y la inversión extranjera. Notas acerca del marco jurídico institucional", Bogotá, 2009 (mimeo).

Fedesarrollo, ¿La seguridad jurídica. Un bien público excluyente?, en: *Economía y política. Análisis de Coyuntura Legislativa*, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., junio de 2005.

GALÁN BARRERA, Ricardo, "Los contratos de estabilidad jurídica", en: *Estudios gerenciales*, Vol. 22, no. 101, Cali, 2006.

HARVEY, David, *Breve historia del neoliberalismo*, Ediciones Akal, Madrid, 2007.

HOMMES, Rudolf; MONTENEGRO, Armando y RODA, Pablo, *Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994*, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación, Santafé de Bogotá, 1994.

LORA, Eduardo, *Apertura y modernización del Estado. Las reformas de los noventa*, Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., 1991.

MONDRAGÓN, Héctor, "Estatuto rural: hijo de la parapolítica", Viva la ciudadanía, Bogotá, julio 6 de 2007 (mimeo).

_____, "Estatuto rural: la institucionalización del despojo", <http://alainet.org/active/23621&lang=es> 18 de abril de 2008.

MONTENEGRO, Armando, "Exenciones en recesión", *El Espectador*, Bogotá, 17 de abril, 2009.

Observatorio Legislativo, "Acuerdos comerciales", Instituto de Ciencia Política, Boletín No. 131, Bogotá, mayo de 2009.

Red Colombiana de Acción frente al libre comercio y el ALCA, "De la indignidad a la indignación. La verdad sobre las negociaciones del TLC", Bogotá, D.C., 2006.

ROETTGER, Berndt, *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Verlag Westfaelisches Dampfboot, Muenster, 1997.

SASSEN, Saskia, *Los espectros de la globalización*, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires, 2003.

SCHERRER, Christoph, "Global governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus", en: *Prokla, Zeitschrift fuer kritische Sozialwissenschaft*, Berlin, no. 118, 2000.

Secretaría técnica Comité de Estabilidad Jurídica, "Informe contratos de estabilidad jurídica actualizado a 1 de octubre de 2000", Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá, D.C., 2009.

URRUTIA MONTOYA, Miguel, "Inversión extranjera en Colombia. Un recuento", en: *Revista del Banco de la República*, 1996.

CAPÍTULO TERCERO

Tratados de libre comercio e inversión extranjera

Un punto culminante de la constitución de un orden jurídico económico neoliberal, para la transnacionalización y la desnacionalización de la economía, ha sido la negociación y firma de tratados de libre comercio. Con ellos se ha pretendido y logrado avanzar en la creación de un orden jurídico económico supranacional, una especie de constitución política del mercado total, que busca hacer irreversible los procesos de reforma económica neoliberal de los últimos lustros¹. Aunque la perspectiva de tal orden aún es incierta, dada la tendencia de los procesos políticos en América Latina, para los efectos de este trabajo interesa considerar que se trata de un proyecto político en marcha, al cual no han renunciado aquellos sectores de las élites dominantes más claramente comprometidos con el proceso de neoliberalización. Dados los señalados cambios políticos, las trayectorias de los diferentes países de América Latina han sido en ese sentido muy desigual y diferenciada.

La construcción del orden de los tratados debe comprenderse en la perspectiva de la continuación de una normatividad que ya se ha introducido en Colombia, dada su pertenencia a la OMC, o merced a las condiciones de los acuerdos con el FMI o los préstamos de la banca multilateral como el BM o el Banco

¹ Esta parte del libro se apoya parcialmente en mi trabajo “La Constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas”, publicado en: Estrada Álvarez, Jairo (compilador), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Universidad Nacional de Colombia, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Bogotá, 2003.

Interamericano de Desarrollo (BID), o al *alistamiento* de que ha sido objeto el ordenamiento jurídico económico interno. En ese sentido, la pretensión de un derecho supranacional no es nueva y representa un largo proceso que, en el caso de los tratados de libre comercio, lleva más de una década. Veamos.

Los TLC y el Consenso de Washington

En el marco de los diseños del Consenso de Washington, el Estado se constituyó en gestor y promotor de nuevos mercados y negocios para el sector privado y las multinacionales. Tales son los casos de la seguridad social (salud, pensiones y riesgos profesionales), los servicios públicos domiciliarios, las telecomunicaciones y el sector minero-energético, entre otros. Al mismo tiempo, la política estatal incorporó en las legislaciones nacional-estatales –mediante los trámites previstos en la normatividad– los acuerdos de la OMC, y auspició convenios bilaterales de protección a los derechos de propiedad de las empresas multinacionales, como se ha mostrado en este trabajo. En igual sentido, se promovieron convenios bilaterales o subregionales de libre comercio, en el marco de lo que ha dado en caracterizarse como el *regionalismo abierto*, esto es, la conjunción de medidas de apertura económica como políticas de integración.

Las reformas neoliberales de las últimas décadas fueron a la par con lo que algunos autores han caracterizado como la emergencia de un nuevo orden (sistema de poder transnacional), que en gran medida se desvía del sistema interestatal anterior. Para Saskia Sassen

“la mundialización económica no consiste solamente en superar las fronteras geográficas, tal y como pretenden las medidas de inversión y de comercio internacional; debe también transferir ciertas funciones ejercidas por la gobernancia pública nacional hacia arenas transnacionales privadas, y desarrollar, en el seno de los Estados-nación, los mecanismos propios para garantizar los derechos del capital mundial mediante actos legislativos, judiciales, circulares administrativas, etc., ya que los territorios existen hoy bajo

el control exclusivo de sus estados, incluso si están en vías de desnacionalizar numerosos órdenes internacionales altamente especializados. Incluso si estas transformaciones, en el seno del Estado, son parciales y emergentes, son también estratégicas, como es también parcial y emergente, pero estratégico, el nuevo orden institucional privado en vías de colocarse para gobernar los aspectos claves de la economía mundial. Estas transformaciones pueden alterar aspectos esenciales del derecho internacional, de su extensión y de su exclusividad”².

En el mismo sentido, pero limitando el objeto de estudio al Banco Mundial, Burgos señala que esta institución

“está promoviendo desde fuera, una seria transformación de los órdenes jurídicos nacionales de algunos países, esto bajo las claves de un constitucionalismo económico dirigido a proteger los derechos de propiedad y generar obstáculos institucionales a potenciales cambios en las políticas neoliberales”³.

En este contexto deben valorarse los procesos de negociación y la firma de tratados de libre comercio (TLC). Con dichos tratados no se está simplemente frente al cierre del ciclo de reformas neoliberales, impulsadas por el Consenso de Washington. Los TLC representan una de las expresiones institucionalizadas, en la forma de ordenamiento positivo, de las nuevas configuraciones del sistema de poder transnacional, del proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía. Desde los años noventa se constata una

² Saskia Sassen, “Nueva geografía política. Un campo transfronterizo para actores públicos y privados”, en: Estrada Álvarez, Jairo, *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, 2003, p. 38. Véase también los trabajos de Christoph Scherrer “Global governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus”, en: *Prokla, Zeitschrift fuer kritische Sozialwissenschaft*, Berlin, no. 118, 2000, y de Bernd Roettger, *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Verlag Westfaelisches Dampfboot, Muenster, 1997.

³ Germán Burgos Silva, *Estado de derecho y globalización. El papel del Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, ILSA, Bogotá, D.C., 2009.

“institucionalización considerable de ‘derechos’ para las empresas no nacionales, para las transacciones fronterizas y para las organizaciones supranacionales. Esto pone a los Estados-nación en la obligación de sumarse al proceso de mundialización. El consenso naciente, a menudo impuesto, en el interior de la comunidad de los Estados-nación acerca de perseguir la mundialización, ha creado a quienes participan en él, obligaciones particulares. De hecho, el Estado sigue siendo, en última instancia, el garante de los derechos del capital mundial, es decir el protector de contratos y de derechos de propiedad”⁴.

Los TLC y el orden capitalista neoliberal

Aunque los TLC, desde el punto de vista jurídico-formal, se hacen aparecer como un proceso de negociación entre Estados, en sentido estricto representan más bien negociaciones entre Estados y empresas, en general, y sobre todo empresas multinacionales, en particular. Los TLC son expresivos de un proyecto de construcción de un orden capitalista privado, que regula relaciones entre empresas capitalistas privadas, en especial multinacionales, pero revestido con la forma estatal de la regulación y dotado con los mecanismos de protección que puede proveer el Estado. En su análisis sobre las nuevas configuraciones del poder transnacional, Sassen formula este planteamiento, muy adecuado para la comprensión tanto del proceso de los TLC como de la función del Estado en dicho proceso:

“las empresas que operan a escala transnacional quieren que las funciones aseguradas tradicionalmente por el Estado, sobre todo la garantía de los derechos de propiedad y los contratos, continúen siéndolo. Creen que el Estado posee, en este dominio, una capacidad técnica y administrativa no reemplazable, de momento, por ninguna otra institución; más aún: esta capacidad se sostiene por el poder militar, por un poder mundial, en el caso de ciertos estados. Esta garantía de los derechos del capital la aporta un cierto tipo de Estado, una cierta concepción de los derechos del capital, un cierto tipo de régimen legal (...). Los Estados Unidos,

⁴ Saskia Sassen, ob. cit., pp. 38-39.

poder hegemónico de este período, han conducido (y casi obligado) a los otros estados a adoptar estas obligaciones frente al capital mundial”⁵.

La concreción de ese propósito se ha proyectado en América Latina sobre los acumulados de las políticas de liberalización comercial y de flexibilización a la entrada de inversión extranjera, así como sobre los procesos de reforma del Estado y, en general, de desregulación de la economía, que en Colombia llevan al menos dos décadas de política en ese sentido.

El orden (sistema de poder) transnacional posee, como uno de sus pilares fundamentales, el poder político, económico y militar del Estado de Estados Unidos. Dicho poder, que se ha erigido como un verdadero poder imperial, se reproduce en un ambiente de constante disputa por el control y el dominio hegemónico del espacio político, económico y social, con otros poderes constituidos dentro de un proceso que bien puede definirse como de transnacionalización regionalizada. Con ello se pone de manifiesto que un proyecto político de construcción de un nuevo orden transnacional, que responde a la lógica capitalista en general, no descarta la presencia de intereses capitalistas particulares o específicos, estructurados en una determinada dimensión del espacio. La Unión Europea es una clara expresión de ello; también los intentos de estructurar un centro de poder en Asia. Por ello, la noción de TLC no se circunscribe exclusivamente a negociaciones con Estados Unidos.

La constitución de un nuevo orden transnacional supone igualmente el dominio regional, el control hegemónico sobre el espacio territorial y las relaciones de producción que allí se constituyen y reproducen. Dicho dominio deviene en reafirmación de un proyecto político imperial determinado y en plataforma de proyección de intereses capitalistas específicos.

⁵ *Ibid.*, p. 39.

En ese contexto, los TLC deben ser comprendidos con una doble connotación. Por una parte, son la expresión muy elaborada de un proyecto político capitalista general, que se ha definido en esta parte del trabajo como la constitución política del mercado total. Por la otra, son al mismo tiempo la manifestación de unos intereses capitalistas específicos de Estados Unidos dentro de su proyecto político de consolidación de su poder imperial⁶. En la perspectiva de las clases dominantes de América Latina y el Caribe podría hacerse una lectura análoga. La coincidencia con el contenido capitalista general de los TLC no descarta la expresión y el trámite de intereses capitalistas particulares, como en efecto ocurre.

Los TLC como nueva constitución política del mercado

La noción de constitución política del mercado total se refiere al hecho de que los TLC contienen lo que podría definirse como la normatividad fundamental de un orden capitalista de mercado. Dicho orden descansa sobre dos presupuestos básicos de la organización económica capitalista: la protección a los derechos de propiedad privada y la garantía plena a la libertad económica. Esta última se entiende en su doble connotación: como libertad de empresa y como libre competencia. Igualmente, en cuanto se trata de una construcción ideológica sobre supuestos ético-políticos del funcionamiento de la economía capitalista. El mercado total considera el hecho de que las regulaciones de los TLC apuntan a un copamiento completo de la actividad económica y social, justamente con fundamento en la pretendida libertad económica.

La constitución política del mercado total da cuenta de un ordenamiento que trasciende el derecho nacional-estatal o lo obliga a acondicionarse hacia un ordenamiento de carácter esencialmente supranacional. Este ordenamiento no sólo hace

⁶ Esta distinción posee, en sentido estricto, propósitos expositivos. Con ella se pretende resaltar que lo que está en juego en los TLC no son simplemente los intereses de Estados Unidos.

inocuo el derecho nacional, sino todo procedimiento nuevo de construcción de derecho en ese ámbito; en el mejor de los casos, lo sitúa en un nivel de reglamentación de la norma general. De esa forma, los TLC encarnan un proyecto profundamente antidemocrático y autoritario, no sólo por los rasgos de su proceso de formación; ante todo, porque cierran toda posibilidad –en el marco de la institucionalidad– para eventuales reformas o transformaciones sustanciales de la regulación económica. Como los contenidos del acuerdo serán ley para las partes –es decir, para los Estados firmantes– y estos reconocen la normatividad de los TLC como norma superior, cualquier desarrollo legislativo del orden nacional-estatal que se relacione con la materia del acuerdo debe hacerse en consonancia con la normatividad comprendida en él.

De esa forma es, cuando menos, evidente que la ya precaria función legislativa de los congresos o parlamentos de aquellos Estados latinoamericanos que suscriben TLC sufre un golpe certero. Con razón se ha señalado que con los TLC se pretenden hacer irreversibles las reformas estructurales de tipo neoliberal, al menos desde el punto de vista jurídico-formal. Una eventual reforma de la normatividad de los TLC requeriría un camino tortuoso, similar al de los procedimientos constitucionales de reforma, y la existencia de un balance distinto de poder, desfavorable –a lo largo del continente– a la política y la ideología del neoliberalismo. Los TLC imponen, en consecuencia, un tipo de acción política necesariamente de quiebre del orden institucional, incluyendo nuevos procesos constituyentes.

Por otra parte, la producción de normatividad relativa a los desarrollos específicos de los TLC queda en manos de los expertos que conforman las llamadas instancias técnicas de esos acuerdos. En ese sentido, los TLC reproducen a escala supranacional el esquema de gobierno de la economía impuesto por las tecnocracias neoliberales en el ámbito nacional-estatal y culminan el largo proceso de cesión (y extinción) de la soberanía estatal. El derecho de la soberanía deviene en el exclusivo derecho del capital, que fluye ahora libremente, en sus diversas formas, como capital productivo, como capital mercancía,

como capital dinero. Tal derecho se constituye en uno de los pilares del nuevo orden (sistema de poder) transnacional, pues además de juridizar el proceso económico y los intereses del capital, los reviste, como corolario de legalidad.

Tal derecho es esencialmente un derecho privado, un derecho de las empresas transnacionales, aunque en su apariencia se muestra como otra institución del viejo derecho público internacional (interestatal). Por ello resulta ingenuo considerar a los TLC en el marco de los proyectos de integración económica.

Los TLC son complementarios de otros ordenamientos de la misma naturaleza, con los que se completa la compleja red normativa de dominio capitalista a escala hemisférica y mundial. Los TLC son expresivos de una cierta especialización del derecho económico de la nueva fase capitalista⁷. Su materia no comprende necesariamente los flujos del capital dinero (aunque sí algunas de sus formas, los llamados servicios financieros) o el ámbito de la política macroeconómica. En el primer caso, los Estados han legislado para desregular, especialmente con las reformas a los regímenes de banca central (la eliminación del control de cambios, incluida) y las reformas financieras que han activado al máximo los dispositivos especulativos del capitalismo. En el segundo, por vía de la legislación del FMI en el marco de sus programas de ajuste, se ha pretendido imponer una tendencia a la homogeneización de la política económica como política de estabilización macroeconómica (austeridad fiscal selectiva, control de la inflación, estabilidad de los tipos de cambio).

La normatividad de los TLC representa, no sólo el proceso de vaciamiento de soberanía del Estado, sino de las transformaciones de su papel y de sus funciones en el marco del

⁷ A manera de ejemplo, puede afirmarse que la producción de normatividad económica ha sido prolífica en la OMC, que ante el fracaso del proyecto AMI incursionó en campos que trascienden el comercio de bienes y servicios. En igual sentido, deben mencionarse las normas internacionales protectoras de los derechos de propiedad, que anticipan contenidos previstos del TLC.

nuevo orden (sistema de poder) transnacional. Es equivocado aseverar, al menos por ahora, que se está asistiendo a un proceso de extinción del Estado nacional para dar lugar a una especie de *supraestado*. Las nuevas configuraciones del poder transnacional, así como la compleja relación entre sus formas localizadas y deslocalizadas, demandan un tipo de acción estatal de agenciamiento de la política, en el que a este le corresponden funciones tendientes a garantizar la orientación y el ejercicio de la política transnacional en el territorio nacional, incluida la preservación del nuevo orden jurídico transnacional. En ese sentido, el Estado desempeña funciones semejantes a las de una especie de policía administrativa local, de supervigilancia y control, que han de complementarse con los dispositivos propios de la administración de justicia y del ejercicio físico de la fuerza (militar).

Los TLC como derecho del capital no incorporan aspectos que pudieren afectar su tasa de ganancia. Por eso, se trata de una constitución política del mercado en la que no hay lugar a la inclusión de normas laborales, sociales o ambientales (cuando las hay, sus alcances son muy limitados y persiguen desactivar eventuales presiones políticas). Éstas se consideran interferencias innecesarias al libre funcionamiento del mercado, que alterarían, por tanto, su capacidad para asignar eficientemente los recursos⁸. Por otro lado, los TLC tampoco incorporan el derecho a la libre movilización, pues al tiempo que se liberan las fronteras para el flujo del capital en sus diversas modalidades, se mantienen y se refuerzan las restricciones de ingreso, especialmente a Estados Unidos. Ahí fenece el concepto de libertad económica. La libre movilización sólo está prevista para las personas de negocios. Los desplazamientos

⁸ Es conveniente señalar que este trabajo no se ha trazado el propósito de examinar los posibles efectos económicos y sociales de los TLC. El impacto de las reformas neoliberales del Consenso de Washington es ya un indicador por demás significativo. La inestabilidad política, el desastre económico, el aumento de la pobreza y el desempleo en América Latina y El Caribe son ya expresiones de escenarios, probablemente más agudos y complejos, previsibles en un contexto de TLC.

de población y las migraciones internas, así como los efectos políticos, económicos, sociales y culturales que ellas producen, serán otras de las tareas locales a enfrentar por el Estado. La inexistencia del derecho a la libre movilización se constituye en un factor de garantía para invertir en un contexto de condiciones laborales precarias y de bajo costo de la fuerza de trabajo.

Finalmente, debe decirse que aquí se ha considerado un proyecto capitalista en pleno proceso de implantación, no culminado. Si se logra concretar de acuerdo con los diseños aquí analizados, eso aún está por verse. Sus condiciones de posibilidad se encuentran también en función de la resistencia, del movimiento, del contrapoder que puedan desplegar los pueblos de América Latina y El Caribe y los trabajadores de América del Norte. Tal resistencia, no sometida a estudio en este escrito, se inscribe dentro de la nueva acción política que viene provocando la configuración del nuevo orden (sistema) de poder transnacional. La perspectiva se propone entonces en términos de una supranacionalización del orden jurídico económico neoliberal, que aquí se ha caracterizado como la constitución política del mercado total.

Los TLC como estrategia de transnacionalización

Pese a las cada vez más contundentes evidencias sobre la naturaleza de los tratados de libre comercio como expresión institucional de un nuevo sistema de poder transnacional, y del proceso de transnacionalización y desnacionalización, existen numerosos trabajos que pretenden hacer aparecer estos acuerdos como parte de un proyecto de integración económica interestatal, en un contexto de transformaciones estructurales que también se reconocen. Además de las versiones apoloéticas de los gobiernos que han impulsado tales acuerdos, me refiero a los trabajos producidos en el entorno de la Cepal y del Bid. Los TLC serían una expresión más elaborada y de mayor cobertura de los acuerdos de *nueva generación*, o de *integración profunda* firmados a lo largo de la década de los noventa del siglo pasado, en el marco del *regionalismo abierto* o del *nuevo regionalismo*.

La caracterización de nueva o *segunda generación* hace referencia al hecho de que los acuerdos trascienden la esfera de la liberación comercial, para “incorporar eficazmente las denominadas nuevas disciplinas en materia de servicios, derechos de propiedad intelectual, inversiones, etc., así como iniciativas complejas como la de la coordinación de la política macroeconómica”⁹.

El concepto de *integración profunda* da cuenta del propósito de los acuerdos de segunda generación.

“Es decir, la inclusión creciente de disciplinas en áreas que antes se habrían considerado exclusivamente del ámbito interno. Hoy en día, los acuerdos contribuyen no solamente a estimular el comercio mediante la reducción de los obstáculos en la frontera –el objetivo principal de los acuerdos tradicionales–, sino también a promover avances en ámbitos de políticas más amplios que aquellos vinculados al intercambio de bienes, como en materia de condiciones de acceso a los mercados de servicios, en política de competencia o en el ámbito regulatorio. De esta manera, se aumenta la disputabilidad (*contestability*) internacional de los mercados nacionales, impidiendo así que barreras internas limiten la liberalización comercial”¹⁰.

La formulación *regionalismo abierto* ha sido propagada por la Comisión Económica para América Latina, CEPAL, para *actualizar* sus tesis sobre la integración económica en el marco de las transformaciones neoliberales de los años de 1990. Dicha formulación daría cuenta “de la complementariedad que existe entre los procesos generales de apertura comercial y la integración”; sería expresiva además de “una concesión histórica implícita a las ideas cepalinas que

⁹ Enrique Iglesias. “Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y El Caribe”, en: *Revista Integración & Comercio* N° 13 (enero-abril), BID-INTAL, Buenos Aires, 2001, p. 137.

¹⁰ Renato Baumann/ Inés Bustillo y otros. “Los procesos de integración de los países de América Latina y El Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes”. Bid-Intal, División de Comercio Internacional e Integración, *Serie Comercio internacional* no. 25, Santiago de Chile, septiembre de 2002, p. 11.

habían servido para justificar la integración regional en épocas anteriores”¹¹.

El término *nuevo regionalismo* se encuentra dentro de la misma línea de interpretación del *regionalismo abierto* y hace parte del lenguaje institucional del Banco Interamericano de Desarrollo, BID:

“El Nuevo Regionalismo de hoy es un componente de un proceso de reforma estructural encaminado a hacer que nuestras economías sean más abiertas, se basen en mayor medida en el mercado, sean más equitativas desde el punto de vista social y democrático y, a escala internacional, sean más competitivas en una economía mundial en proceso de globalización”¹².

La tesis implícita en estas conceptualizaciones consistente en que los procesos de integración no serían antagonicos con los tratados de libre comercio o con los procesos de liberalización del comercio mundial en el marco de la OMC, es válida, pero sólo en el sentido de la coincidencia de las líneas gruesas de unos y otros acuerdos, inspirados todos, en mayor o menor medida, en el ideario dominante del neoliberalismo. No así, en las pretendidas concesiones a las tesis del *regionalismo abierto*. Tales acuerdos fueron posibles, en su momento, precisamente por las coincidencias gruesas de las élites latinoamericanas respecto de los lineamientos de política del Consenso de Washington. Asunto distinto es que, en razón de los procesos políticos recientes en varios países de América Latina, se han generado nuevas condiciones para adelantar proyectos político económicos alternativos a la integración neoliberal.

Por lo pronto, comparto plenamente el planteamiento de Moncayo cuando considera que, en sentido estricto, con los TLC no se ha tratado de acuerdos en los que haya jugado una posición de economía nacional-estatal o un proyecto

¹¹ José Antonio Ocampo, “Pasado, presente y futuro de la integración regional”, *Revista Integración & Comercio* N° 13 (enero-abril), Buenos Aires, 2001.

¹² Enrique Iglesias, *ob. cit.*, p. 137.

nacionalista de las burguesías latinoamericanas, y señala, a manera de hipótesis, que “las elites latinoamericanas compiten entre sí, no por exceso de nacionalismo, sino por ganar los *favores* del poder norteamericano”. Los proyectos de integración de esas elites pretenderían ir, en efecto, “hasta la integración definitiva pero con Estados Unidos”¹³.

La culminación de la estrategia de transnacionalización y desnacionalización, una de cuyas expresiones son justamente los TLC, da cuenta de un proceso en marcha de integración política y económica del capital. Eso proceso es expresivo, por su parte, de las configuraciones del nuevo orden (sistema de poder) transnacional.

Los TLC suscritos por el Estado colombiano

En el caso colombiano, se ha estado en presencia de gobiernos comprometidos a fondo con tal proyecto político económico. Luego del fracaso de las negociaciones sobre el tratado del Área de Libre Comercio de las Américas, ALCA, el gobierno de Uribe Vélez redefinió su estrategia y se dio a la tarea de impulsar la firma de tratados bilaterales. Durante el último lustro se ha desplegado una intensa labor en ese sentido, que ha conducido a la negociación y firma de los tratados presentados en el *cuadro 1*. En forma paradójica, los impactos de políticas de la *seguridad democrática* han terminado afectando los propósitos de la política neoliberal en este campo. Las razones aducidas por los congresos de Estados Unidos y de Canadá para no ratificar los tratados guardan relación directa con la situación

¹³ Frente a la tesis de Garay de que “aquí, el nacionalismo económico es más fuerte que cualquier herencia histórica común...”, Moncayo se pregunta: “¿Puede llamársele nacionalismo a lo que en principio, es apenas rivalidad entre las elites latinoamericanas? Y, ¿cuál es el contenido de esta rivalidad? ¿Defienden frente al mundo, y en alianza con diversos sectores sociales, un proyecto de desarrollo nacional? ¿Acaso, frente al poder de estado Unidos y de las Corporaciones Multinacionales, exhiben alguna actitud de confrontación?” Héctor León Moncayo León. “Los dilemas de la integración: ¿Nacionalismo o servilismo?”, Ponencia presentada en el Seminario internacional Mitos y realidades de la Globalización, Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Sede, Bogotá, D.C., 2002, p. 1 (mimeo).

de derechos humanos en Colombia, y de manera particular con los asesinatos de sindicalistas y dirigentes sindicales. A ello se agregan, los impactos de la crisis capitalista, que han trasladado las prioridades de política a otros campos. En ese sentido, no han sido suficientes los favorecimientos al capital trasnacional para sacar adelante los tratados. Recientemente, el 19 de mayo de 2010, se produjo el cierre de las negociaciones del TLC con la Unión Europea. Aún falta su firma, la aprobación por el Parlamento Europeo, así como la aprobación del Congreso colombiano y la revisión en la Corte Constitucional.

Dentro de los tratados suscritos por el Estado colombiano, el TLC con Estados Unidos ocupa un lugar central, por su significado y alcance económico y político. Este Tratado fue producto en buena medida de la plena identidad del gobierno de Uribe Vélez con la estrategia estadounidense para América Latina que en su momento desplegara la derecha republicana durante el gobierno de Bush (tal estrategia no ha tenido cambios de fondo durante el gobierno de Obama). El gobierno colombiano accedió a los contenidos que el gobierno de Estados Unidos le imprimió al Tratado (aunque se intentaron mostrar diferencias en los enfoques durante la negociación, y en la representación de intereses). En ese TLC se encuentran fincadas, por otra parte, buena parte de las aspiraciones económicas del bloque dominante de poder en Colombia; no importa que ello implique la destrucción de valor (o la cesión de nuevos escenarios de la producción), de puestos de trabajo o la mayor precarización del empleo. Intereses capitalistas particulares han sido vendidos a la opinión pública como el interés nacional.

Independientemente de la suerte del Tratado, que se encuentra en manos del Congreso estadounidense, por lo pronto aplazada y con una perspectiva relativamente incierta, aquí interesa avanzar en la formulación de elementos de análisis para un mejor entendimiento de su contenido y de sus alcances, haciendo énfasis en los aspectos relacionados con la regulación de las inversiones. El contenido del Tratado resulta de suma utilidad pues él es expresivo de un modelo de tratados que Estados Unidos ha impuesto o pretendido imponer en América Latina.

Cuadro 1
Tratados de libre comercio suscritos
o en proceso de negociación

<i>País(es) CONTRATANTE(S)</i>	<i>SUSCRIPCIÓN</i>	<i>OBSERVACIONES</i>
Grupo de los tres (Colombia - México - Venezuela)	Junio 1994	Vigente, enero 1995. El 22 de mayo del 2006 Venezuela denunció el TLC G-3. A partir del 20 de noviembre de 2006, Venezuela no hace parte del TLC-G3.
Chile	27.11.2006	Vigente el 8 de mayo de 2009.
Países del triángulo norte (El Salvador, Guatemala, Honduras)	9.08.2007	Ley aprobatoria 1241 de 2008. Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-446 de 2009. Con Guatemala vigente desde el 12 de noviembre de 2009.
Estados Unidos	22.11.2006	Ley aprobatoria 1143 de 2007. Declarado exequible por la Corte Constitucional, Sentencia C-750 de 2008. No ha entrado en vigencia. No ha sido ratificado por el Congreso estadounidense debido a la situación de derechos humanos.
Canadá	21.11.2008	No ha entrado en vigencia. No ha sido ratificado por el Congreso canadiense debido a la situación de derechos humanos.
Países de la AELC (Suiza, Noruega, Liechtenstein, Islandia)	25.11.2008	Ley 1372 de 2010.
Unión Europea	19.05.2010	Cierre de negociaciones.

Como se aprecia en el *cuadro 2*, la materia del TLC trasciende la esfera del comercio. Si bien es cierto, que buena parte del Tratado se ocupa de normas para la regulación del mercado, lo que caracteriza esencialmente a un TLC es su pretensión de regular las diferentes formas del capital. En ese aspecto, sus alcances se refieren prácticamente al conjunto de la actividad económica y, sobre todo, dan cuenta de campos de regulación que resultan estratégicos dentro de las actuales tendencias de la acumulación y la valorización capitalista.

Cuadro 2
Contenido básico del Tratado de Libre Comercio
con Estados Unidos

CAPÍTULOS DEL TLC	
Preámbulo	
1. Disposiciones iniciales y definiciones generales	13. Política de competencia, monopolios designados y empresas del Estado
2. Trato nacional y acceso de mercancías al mercado	14. Telecomunicaciones
3. Textiles y vestidos	15. Comercio electrónico
4. Reglas de origen y procedimientos de origen	16. Derechos de propiedad intelectual
5. Administración aduanera y facilitación del comercio	17. Laboral
6. Medidas sanitarias y fitosanitarias	18. Medio ambiente
7. Obstáculos técnicos al comercio	19. Transparencia
8. Defensa comercial	20. Administración del acuerdo y fortalecimiento de capacidades comerciales
9. Contratación pública	21. Solución de controversias
10. Inversión	22. Excepciones generales
11. Comercio transfronterizo de servicios	23. Disposiciones finales
12. Servicios financieros	Anexos

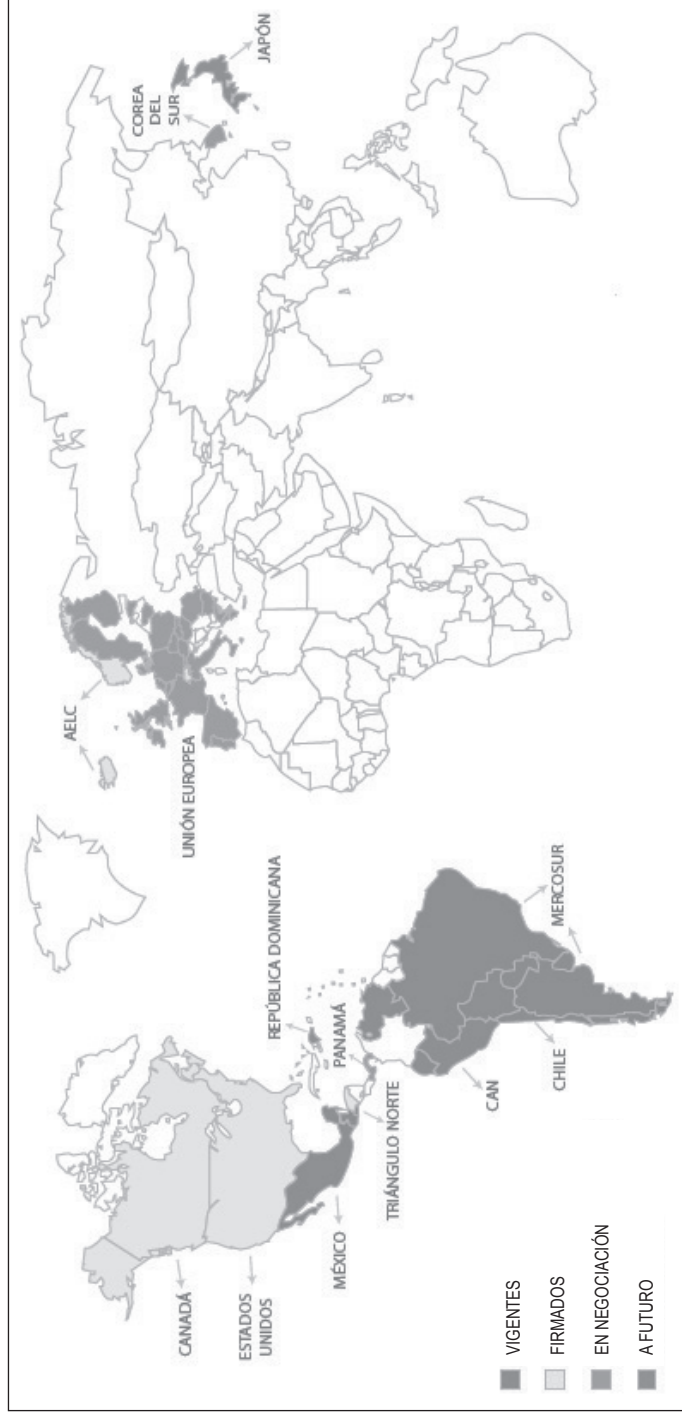
Dando continuidad a otras pretensiones de política del capital transnacional, como aquellas de los fracasados Acuerdo Multilateral de Inversiones y la misma Área de libre comercio de las Américas, así como a tareas pendientes dentro de los nuevos campos de regulación de la OMC, los tratados de libre comercio han incorporado regulaciones sobre inversión, comercio de servicios, servicios financieros, telecomunicaciones, compras del Estado y propiedad intelectual, entre otros. Estos campos se han constituido como el eje de las preocupaciones del capital transnacional cuando se trata de considerar la protección a los derechos de propiedad y nuevos espacios para la acumulación capitalista. Dada la tendencia de las políticas neoliberales, es justamente en esos campos en donde se aprecia con mayor claridad la conformación de lo que bien puede denominarse una nueva geografía de la acumulación y la valorización capitalista. Y es precisamente allí, en donde el capital despliega dispositivos para la protección de sus derechos de propiedad.

Más allá de los contenidos específicos, una lectura transversal del TLC permite afirmar que se trata de un instrumento de profundización del proceso de neoliberalización. En ese sentido puede afirmarse:

1. En el TLC se encuentra vertida la ideología del *libre mercado*, propia del discurso y de la retórica del neoliberalismo. Tal ideología ha sido traducida normativamente e incorporada en el ordenamiento jurídico. El TLC trasciende la esfera de la circulación, como ya se dijo, e incluye en su normatividad todas las fases del proceso de producción-reproducción (producción, circulación, distribución, consumo).
2. La noción normativa de *libre mercado* comprende, por un lado, aspectos de la regulación del comercio de bienes y servicios y de las inversiones. Por el otro, la apertura del mercado a campos en los que su lógica aún no se ha desplegado o, de haber ocurrido, apenas ha sido de manera parcial. Tal es el caso de los nuevos campos o sectores objeto de regulación.

3. La normatividad positiva sobre el *libre mercado* posee desarrollos evidentes en cuanto al propósito de superar la organización nacional-estatal de la economía para transnacionalizar y desnacionalizar, con las cláusulas llamadas no discriminatorias, esto es, respecto del *trato nacional* y el *trato de nación más favorecida*. De esa forma, el TLC se constituye como un espacio para el flujo de bienes, servicios e inversiones, en el cual la *nacionalidad* de un bien, servicio o inversión pierde relevancia y su adscripción a cualquier forma de organización empresarial se convierte en más importante. La norma supranacional crea las condiciones para superar las diferencias en trato entre *empresas nacionales* y *empresas extranjeras*.
4. El concepto de *libertad económica* que atraviesa el acuerdo se encuentra reforzado con las cláusulas protectoras de la *libertad de empresa*, del *libre acceso a los mercados* y de la *libre competencia*. Asimismo, con la prevista sanción a prácticas que pudieran considerarse como desleales e inadecuadas.
5. Especial atención merece dentro de la normatividad del TLC la protección a los derechos de propiedad en general, y a la propiedad intelectual en particular. Si bien podría afirmarse, que las normas sobre *libertad económica* se encuentran encaminadas a proteger y a afianzar los derechos de propiedad (privada), debe decirse que se incorpora un concepto de protección adicional que comprende factores de carácter extraeconómico en la protección de la propiedad de los inversionistas, como se verá más adelante
6. En materia de solución de controversias el TLC desarrolla la tendencia de *libre mercado* que caracteriza a todo el Acuerdo. En efecto, la eventual o presunta inobservancia de normas del TLC privilegia la solución de controversias a través de instancias privadas.

Mapa 1
Tratados de Libre Comercio - Situación a 2010



Fuente: Invierta en Colombia. Trabajo, compromiso, ingenio. Proexport, Bogotá, D.C., 2010. El acuerdo con Mercosur no es, en sentido estricto, un TLC.

La inversión en los Tratados de Libre Comercio

Como ya se señaló, en este trabajo solamente se va a considerar la normatividad que regula la inversión extranjera en el Tratado de Libre Comercio suscrito entre Colombia y Estados Unidos y que fuera aprobado mediante la Ley 1143 de 2007. El abordaje del capítulo de inversión del TLC con Estados Unidos resulta del mayor interés, por cuanto en él se condensan los aspectos esenciales de la política de neoliberalización, que se ha adelantado durante las últimas dos décadas en esa materia. Así mismo, es expresivo de la política y del derecho de la transnacionalización y la desnacionalización de la economía.

En sentido estricto, el capítulo de inversión no agrega novedades al ordenamiento jurídico existente hasta el momento. Se nutre de la normatividad general sobre inversión extranjera, en particular del Estatuto de inversión extranjera; recoge y reproduce buena parte de los diseños normativos contenidos en el fracasado proyecto del Área de Libre Comercio de las Américas; y se fundamenta en los contenidos de los acuerdos internacionales de protección a la inversión que han sido suscritos por el Estado colombiano. Asimismo, es contentivo de la política estatal en inversión extranjera, desarrollada a través de otros tratados de libre comercio. En suma, se está en presencia de un instrumento jurídico más para profundizar el proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía.

La exposición de motivos que condujo a la expedición de la ley aprobatoria del TLC con Estados Unidos es suficientemente ilustrativa de los argumentos del gobierno de Uribe Vélez para sacar adelante el Tratado. Respecto de la inversión se afirmaba:

“El objetivo de Colombia en este capítulo fue establecer un marco jurídico justo y transparente que promueva la inversión a través de la creación de un ambiente estable y previsible que proteja al inversionista, su inversión y los flujos relacionados, sin crear obstáculos innecesarios a las inversiones provenientes de los Estados Unidos. También se propuso en la negociación la protección de

los inversionistas colombianos en los Estados Unidos y el trato no discriminatorio con relación a los inversionistas nacionales en ese país”¹⁴.

Como se aprecia, se trata de ofrecer un marco jurídico-institucional de estímulo, garantía y protección a los derechos del capital extranjero (en este caso, estadounidense) para atraerlo al país, con el convencimiento que su llegada redundará automáticamente en mayor crecimiento económico.

El desarrollo de ese marco jurídico-institucional se encuentra en la formulación de los lineamientos básicos del capítulo de inversiones, que son sintetizados en la ya mencionada exposición de motivos así:

“Para el empresario de los Estados Unidos el TLC crea un clima favorable para la inversión en Colombia, al otorgarle acceso a nuestro mercado en condiciones de igualdad frente a los inversionistas nacionales y darle seguridad jurídica para el desarrollo de sus inversiones. Para tal fin se garantizan: 1) el trato no discriminatorio para el inversionista; 2) un trato acorde con el derecho internacional consuetudinario, incluido el trato justo y equitativo y la protección y la seguridad plenas; 3) la libre transferencia de capitales relacionados con la inversión; 4) la ausencia de requisitos obligatorios en cuanto al desempeño de las inversiones y de requisitos de nacionalidad para los directivos o administradores de las inversiones; y 5) el respeto de los derechos del inversionista sobre sus inversiones”¹⁵.

El capítulo está conformado por tres secciones (inversiones, solución de controversias inversionista-Estado y definiciones) con 28 artículos y un acápite de siete anexos (véase *cuadro 3*). Aquí se presentarán algunos de los aspectos que se consideran más relevantes para un mejor entendimiento del lugar del TLC dentro de la política estatal frente a la inversión extranjera.

¹⁴ Corte Constitucional, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, Sentencia C-750 de 2008, p. 292.

¹⁵ *Ibid.*, p. 293.

Cuadro 3
Estructura del Capítulo de inversión del TLC con Estados Unidos

<p align="center">SECCIÓN A Inversiones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ámbito de aplicación y cobertura • Relación con otros Capítulos • Trato nacional • Trato de nación más favorecida • Nivel mínimo de trato • Tratamiento en caso de contienda • Expropiación e indemnización • Transferencias • Requisitos de desempeño • Altos ejecutivos y juntas directivas • Inversión y medio ambiente • Denegación de beneficios • Medidas disconformes • Formalidades especiales y requisitos de información • Consultas y negociación
<p align="center">SECCIÓN B Solución de controversias Inversionista - Estado</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Sometimiento de una reclamación a arbitraje • Consentimiento de cada una de las partes al arbitraje • Condiciones y limitaciones al consentimiento de las partes • Selección de árbitros • Realización del arbitraje • Transparencia de las actuaciones arbitrales • Derecho aplicable • Interpretación • Informes de expertos • Acumulación de procedimientos • Laudos • Entrega de informes
<p align="center">SECCIÓN C Definiciones</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Definiciones
<p align="center">ANEXOS</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Derecho internacional consuetudinario • Expropiación • Entrega de documentos a una parte bajo la sección B • Órgano de apelación o mecanismo similar • Disposiciones especiales de solución de controversias • Deuda pública • Sometimiento de una reclamación a arbitraje

En la *Sección C de Definiciones*, el capítulo establece un concepto suficientemente amplio de inversión –acorde con las tendencias precedentes de legislación–, que permite incorporar las diferentes formas del capital, incluyendo entre otras aquellas propias del proceso de *financiarización* y de los desarrollos que ha tenido el derecho de propiedad intelectual. Dice el TLC:

“Inversión significa todo activo o propiedad de un inversionista controlado por el mismo, directa o indirectamente, que tenga las características de una inversión, incluyendo características tales como el compromiso de capitales u otros recursos, la expectativa de obtener ganancias o utilidades, o la asunción de riesgo”.

Las formas de inversión contempladas en el Tratado se refieren a: a) una empresa; b) acciones, capital y otras formas de participar en el patrimonio de una empresa; c) bonos, obligaciones, otros instrumentos de deuda y préstamos, d) futuros, opciones y otros derivados; e) contratos de llave en mano; f) derechos de propiedad intelectual; g) licencias, autorizaciones, permisos y derechos similares; h) otros derechos de propiedad tangibles o intangibles, muebles e o inmuebles y los derechos relacionados con la propiedad (Art. 10.28).

El capítulo de inversiones no establece en principio restricciones sectoriales a la inversión. Señala sí, lo que podría considerarse áreas prioritarias de inversión de acuerdo con la dinámica y las tendencias de la acumulación capitalista. Por ello, los acuerdos de inversión se consideran

“a) respecto a los recursos naturales que una autoridad nacional controla, como para su explotación, extracción, refinamiento, transporte, distribución; b) para proveer servicios al público, como generación o distribución de energía, tratamiento o distribución de agua o telecomunicaciones; c) para realizar proyectos de infraestructura, tales como construcción de vías, puentes, canales, presas u oleoductos o gasoductos” (Art. 10.28).

Si se considera la tendencia de la inversión extranjera, es evidente que ésta se ha venido concentrando (y se concentrará) en buena medida en esos sectores de la actividad económica.

En ese aspecto, el Tratado se constituye en un instrumento de la configuración de la nueva geografía del capital y de la acumulación capitalista en el país.

La *Sección A* se ocupa de la regulación de las inversiones propiamente dicha. El Tratado mantiene la línea de la legislación existente al respecto; es contentivo de cláusulas de trato nacional (trato no menos favorable que el que se conceda a los propios inversionistas) (Art. 10.3), de trato de nación más favorecida (trato no menos favorable que el que se conceda, en circunstancias similares, a los inversionistas de cualquier otra parte o de un país que no sea parte) (Art. 10.4) y de nivel mínimo de trato (acorde con el derecho internacional consuetudinario, incluido el trato justo y equitativo, así como la protección y seguridad plenas) (Art. 10.5), que se han constituido pilares de los flujos mundiales de capital, bajo un concepto de *capital sin fronteras*. En ese sentido, en términos reales y materiales ya no hay lugar a distinciones entre capital nacional y capital extranjero. La normativa de trato a las inversiones aplica para el “establecimiento, adquisición, expansión, administración, conducción, operación y venta u otra forma de disposición de inversiones en el territorio”.

Con una perspectiva idéntica, se diseñó la cláusula de trato en caso de contienda. El TLC se compromete a un “trato no discriminatorio respecto de cualquier medida que adopte o mantenga en relación con pérdidas sufridas por inversiones como resultado de conflictos armados o contiendas civiles” y a la restitución, compensación o ambas, en forma pronta adecuada y efectiva (Art. 10.6). Esta cláusula representa una garantía excepcional para los inversionistas, dado que el Estado –dentro de su política de protección– asume toda responsabilidad respecto de los eventuales impactos que sobre ellos pueda tener el conflicto social y armado que ha vivido el país durante las últimas cinco décadas.

El Tratado no sólo establece blindaje frente al conflicto social y armado. También lo hace frente a expropiaciones. En este aspecto da continuidad a la política estatal de diseño de un marco jurídico institucional de favorecimiento al capital

extranjero que, con el Acto legislativo 01 de 1999, eliminó la expropiación sin indemnización, atendiendo presiones de la British Petroleum y del gobierno británico. La letra del TLC dice que “ninguna de las partes puede expropiar ni nacionalizar una inversión cubierta, sea directa o indirectamente¹⁶”. Se establecen en todo caso algunas salvedades: que se trate de un propósito público (necesidad pública, interés público, utilidad pública); que sea de manera no discriminatoria; mediante pago, pronto, adecuado y efectivo de la indemnización, con apego al debido proceso (Art. 10.7). En el evento del pago, el Tratado busca de nuevo favorecer al inversionista; impone que éste se haga sin demora, por el valor justo de mercado, liquidable y libremente transferible, y sin cambio en el valor propiciado, por ejemplo, por el anuncio de expropiar.

El gobierno de Uribe Vélez matizó con débiles argumentos, pero mostrándolo como un gran logro de la negociación, que el Estado no vería afectada su capacidad regulatoria por cuanto se habría reservado

“expresamente el derecho a adoptar cualquier medida por razones de orden público de acuerdo con el artículo 100 de la Constitución. También se logró aclarar (sic) que los motivos de expropiación previstos en nuestra Constitución son los que se aplicarán para medir cuándo ocurre dicha situación respecto de un inversionista en Colombia (artículo 58 de la Constitución). Igualmente se aclaró que nada en el capítulo impide que se constituyan monopolios rentísticos del Estado preservando la facultad constitucional prevista en el artículo 336 de la Carta. Así

¹⁶ Según el fallo de constitucionalidad sobre la ley aprobatoria del TLC “la *expropiación directa* significa que una inversión es nacionalizada o de otra manera expropiada directamente mediante transferencia formal del título o del derecho de dominio; y que la *expropiación indirecta* alude a un acto o una serie de actos de una Parte que tiene un efecto equivalente al de una expropiación directa sin la transferencia formal del título o del derecho de dominio al Estado, pues se trata de compensar una especie de lucro cesante de un inversionista, quien tiene expectativas de ganancia en un sector económico, las cuales se vieron frustradas por la nueva regulación”. Corte Constitucional, magistrada ponente Clara Inés Vargas Hernández, Sentencia C-750 de 2008.

mismo se logró acotar la cobertura de la deuda pública al trato nacional y al trata de nación más favorecida y que su simple incumplimiento no dé lugar a una reclamación bajo el Tratado; de esta forma, se logra que interfiera las condiciones de colocación de esa deuda. Otro punto importante de destacar es que el Estado colombiano puede adoptar medidas de naturaleza cambiaria que afecten los flujos de capital con fines de salvaguardar la estabilidad macroeconómica”¹⁷.

En el marco del proceso de neoliberalización la expropiación, aún con indemnización, es una figura de muy poca probabilidad. Uno de los rasgos de ese proceso ha consistido más bien en impulsar una reestructuración del Estado en la que las privatizaciones se han constituido en uno de sus pilares. Por tal razón, cláusulas de ese tipo buscan más bien protecciones al capital frente a eventuales cambios políticos que, recuperando el principio de soberanía, tengan el propósito de redefinir la política económica, tal y como se ha visto en algunos países de América Latina durante la última década.

La regulación sobre transferencias es un buen indicador de la concepción de inversión propia de las políticas neoliberales. Dado que el TLC permite que “todas las transferencias relacionadas con una inversión cubierta se hagan libremente y sin demora desde y hacia su territorio”, y que éstas comprenden aportes de capital; ganancias, dividendos, ganancias de capital y productos derivados de la venta o liquidación, total o parcial de la inversión cubierta; intereses, pagos por regalía, gastos de administración y asistencia técnica; pagos realizados conforme a un contrato; y pagos por controversia (Art. 10.8), la inversión extranjera no se encuentra articulada con un proyecto ni siquiera de acumulación nacional o de fortalecimiento de la economía, como frecuentemente se escucha en los discursos apologeticos sobre este tipo de inversiones. Lo que impera es un entendimiento de la inversión en la lógica de enclave y el propósito de incorporar estas inversiones dentro de las estrategias globales de la acumulación capitalista propiciadas

¹⁷ *Ibid.*, p. 293.

por las casas matrices de las empresas transnacionales que las impulsan.

Desde esa misma perspectiva debe considerarse la inexistencia de requisitos de desempeño. En el Tratado se estipula que no se podrá imponer ni hacer cumplir cualquier requisito o hacer cumplir cualquier obligación de exportar determinado nivel o porcentaje de mercancías o servicio, o de alcanzar determinado grado o porcentaje de contenido nacional, o de comprar o dar preferencia a mercancías producidas en el territorio, o de establecer relación en cualquier forma del valor o el volumen de las exportaciones y las importaciones, o de restringir ventas en su territorio de las mercancías o servicios que tal inversión presta (Art. 10.9). Esta cláusula reafirma la idea de producciones desnacionalizadas o inmersas en circuitos transnacionales de producción o de servicios. Ello se expresa igualmente en que el TLC no prevé exigencias sobre la nacionalidad del personal.

Finalmente, la regulación ambiental del Tratado es lo suficientemente ambigua como para afirmar que “en materia ambiental se puede adoptar cualquier medida que sea compatible con lo dicho en el capítulo”.

La *Sección B* del TLC regula la solución de controversias inversionista-Estado. Ella es expresiva del nuevo derecho contenido en este tipo de tratados, en el sentido que las relaciones que se regulan no son relaciones entre Estados, sino relaciones entre inversionistas y Estado. A juzgar por la letra del Tratado debe decirse que la mayor parte de este capítulo se concentra precisamente en los mecanismos y los procesos para la solución de controversias. Después de definir el concepto de solución de controversias, esta sección precisa y detalla sus aspectos procedimentales; da continuidad –como ya se ha dicho– a las regulaciones existentes, específicamente las de los acuerdos de protección recíproca a la inversión. En este sentido es claro que se trata de reafirmar el rol de las instituciones de la justicia transnacional, particularmente de la que se ocupa de regular los conflictos en torno a las inversiones. Además de las protecciones y los incentivos que posee el capital

transnacional en el ámbito nacional, es claro que él también ha logrado desplegar dispositivos globales para la protección de su propiedad.

En el Tratado se establece que en el evento de una controversia se busca su solución mediante consultas y negociación. Si alguna de las partes considera que ésta no se puede resolver a través de ese mecanismo, la controversia se somete al arbitraje. En ese caso, existe la obligación de notificar al demandado por lo menos con noventa días de antelación. Después de seis meses de ocurridos los hechos, el Tratado considera varias opciones para someter la reclamación: a) De conformidad con el Convenio del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversión (CIADI) y las Reglas de Procedimientos Arbitrales del CIADI si las partes son parte del Convenio, b) con las reglas del mecanismo complementario del CIADI si una de las partes hace parte del CIADI; c) con las reglas de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI), o ante cualquier otra institución de arbitraje por acuerdo de las partes (Art. 10.16).

Más allá de los aspectos meramente procedimentales de estos mecanismos, en los que se abunda en esta sección del Tratado, como ya se dijo, aquí interesa mostrar cómo el Tratado se constituye en otro instrumento del proceso de transnacionalización y desnacionalización. En ese aspecto debe señalarse que la jurisprudencia de la Corte Constitucional ha contribuido a darle sustento jurídico a ese proceso, a partir de su interpretación amplia (y laxa) de los artículos 150-16, 226 y 227 de la Constitución Política. Respecto de la solución de controversias, ese organismo ha afirmado que “puede llegar a ser más conveniente y pacífico que sea un organismo internacional especializado o un tribunal de arbitraje quien las solucione”, y que “la internacionalización no sería posible sin el recurso, en determinadas oportunidades, de los tribunales internacionales”¹⁸. La Corte ha dicho sobre el CIADI que es

¹⁸ *Ibid.*, p. 314.

“coincidente con la obligación estatal de promover la internacionalización de las relaciones económicas, políticas, sociales y ecológicas sobre bases de equidad, reciprocidad y conveniencia nacional (C.P., artículos 150-16 y 226). Igualmente, la convención de Washington, en tanto instrumento idóneo para brindar mayores niveles de seguridad a los inversionistas extranjeros, desarrollo (sic) el contenido del artículo 227 de la Carta, según el cual el Estado propenderá por la integración económica, social y política con las demás naciones”¹⁹.

En general debe afirmarse que la Corte Constitucional se ha plegado –en múltiples fallos sobre el tema de la inversión extranjera– a los argumentos de corte neoliberal esgrimidos por el poder ejecutivo respecto de las bondades de la inversión extranjera en el sentido que ésta es complementaria de la inversión doméstica, contribuye a alcanzar mayores niveles de desarrollo y de bienestar, permite financiar grandes obras de infraestructura, además de contribuir a la internacionalización. Desde luego que desde un punto de vista de teoría económica la importancia de la inversión extranjera es indiscutible. Lo que aquí se controvierte es que ella se inscriba dentro de un proceso de neoliberalización y contribuya a la transnacionalización y desnacionalización de la economía, y que sus regulaciones estén concebidas para favorecer los intereses del capital transnacional, tal y como se aprecia en los diseños institucionales que al respecto tiene el país.

¹⁹ *Ibid.*, p. 317.

Bibliografía referenciada

BAUMANN, Renato/ BUSTILLO, Inés y otros. “Los procesos de integración de los países de América Latina y El Caribe 2000-2001: avances, retrocesos y temas pendientes”. Bid-Intal, División de Comercio Internacional e Integración, *Serie Comercio internacional* no. 25, Santiago de Chile, septiembre de 2002.

BURGOS SILVA, Germán, *Estado de derecho y globalización. El papel del Banco Mundial y las reformas institucionales en América Latina*, Universidad Nacional de Colombia, ILSA, Bogotá, D.C., 2009.

IGLESIAS, Enrique, “Doce lecciones de cinco décadas de integración regional en América Latina y El Caribe”, en *Revista Integración & Comercio* N° 13 (enero-abril), BID-INTAL, Buenos Aires, 2001.

MONCAYO, Héctor León. “Los dilemas de la integración: ¿Nacionalismo o servilismo? Ponencia presentada en el Seminario internacional Mitos y realidades de la Globalización”, Universidad Nacional de Colombia, Vicerrectoría de Sede, Bogotá, D.C., 2002 (mimeo).

OCAMPO, José Antonio, “Pasado, presente y futuro de la integración regional”, *Revista Integración & Comercio* N° 13 (enero-abril), Buenos Aires, 2001.

ROETTGER, Berndt, *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes*, Verlag Westfaelisches Dampfboot, Muenster, 1997.

SASSEN, Saskia, “Nueva geografía política. Un campo transfronterizo para actores públicos y privados”, en: ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo, *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Universidad Nacional de Colombia, Departamento de Ciencia Política, Bogotá, 2003.

SCHERRER, Christoph, “Global governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus”, en: *Prokla, Zeitschrift fuer kritische Sozialwissenschaft*, Berlin, no. 118, 2000.

CAPÍTULO CUARTO

Tendencias de acumulación e inversión extranjera

El presente capítulo tiene como propósito principal examinar la tendencia creciente a la transnacionalización y la desnacionalización de la economía, con base en un análisis de la economía política de la inversión extranjera. Se trata de un enfoque en el que ésta, la inversión extranjera, es estudiada de acuerdo con la tendencia general del proceso de acumulación y de la producción de una nueva espacialidad capitalista.

En desarrollo de ese propósito, el texto se distancia radicalmente de la mayoría de trabajos sobre inversión extranjera directa que se han producido durante el último período en Colombia. En la mayoría de los casos, se encuentran artículos cuyo fundamento teórico es la predominante economía neoclásica con sus múltiples adaptaciones; por lo regular, apologeticos de la inversión extranjera y, por lo mismo, inscritos dentro de una línea de producción de un discurso legitimador de los procesos de transnacionalización y de desnacionalización, pese a sus vestimentas técnico-económicas. En otros casos, se trata de abordajes más bien descriptivos del comportamiento de la inversión extranjera, sin dilucidar siquiera algunas de sus implicaciones para la economía en su conjunto¹.

¹ Véase entre otros, Fedesarrollo, "La inversión extranjera directa como impulso al desarrollo", en: *Economía y política. Análisis de Coyuntura Legislativa*, Fedesarrollo, Bogotá, D.C., junio de 2007. Juan José Echevarría y George R. Zodrow, "Impuestos a las Utilidades e Inversión Extranjera Directa en Colombia", en: *Borradores de Economía*, no. 348, Banco de la República, Bogotá, D.C., 2005. Mircea Cubillos y Verónica Navas, *Inversión extranjera directa en Colombia: características y tendencias*, Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2000 y Miguel Urrutia Montoya, "Inversión extranjera en Colombia. Un recuento", en: *Revista del Banco de la República*, No. 829, 1996. Grupo de

Tendencias generales de la inversión extranjera

Al observar el comportamiento general de la inversión extranjera a partir de 1971, se registra un cambio drástico en la tendencia, solamente afectado por la reciente crisis capitalista mundial. En efecto, mientras que de 1971 a 1980, el acervo de inversión extranjera alcanzó 1.030 millones de dólares, y de 1981 a 1990, ascendió a 4.999 millones de dólares; en la década siguiente, de 1991 a 2000, el monto de la inversión alcanzó 19.998 millones de dólares, y de 2001 al 2009, llegó a 53.153 millones de dólares. De los 79.179 millones de dólares invertidos en el período 1971-2009, el 92.3 por ciento corresponde a los últimos 19 años. Si se compara el período de 1971 a 1990, con el período de 1991 a 2009, el aumento de la inversión extranjera es espectacular, pues de un acervo de inversión de 6.029 millones de dólares, se llegó a un monto de 73.151 millones de dólares; es decir, se presentó un incremento de 12.1 veces (ver *gráfica 1*).

Este extraordinario aumento es el resultado, en primer lugar, de los cambios registrados en la tendencia histórica de la acumulación capitalista en el país, esto es, del tránsito definitivo del régimen de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado –luego del agotamiento observado durante las décadas de 1970 y 1980– hacia un régimen de acumulación flexible y de financiarización que emerge lentamente en ese mismo período, y se desplegará con toda su fuerza a partir de la década de 1990. La acumulación por la vía de la inversión extranjera se constituirá en uno de los pilares del nuevo régimen.

investigación - Facultad de Economía, “Tendencias actuales de la inversión extranjera en Colombia”, *Colección Universidad, Ciencia y Desarrollo*, No. 11, Universidad del Rosario, Bogotá. La visión del gobierno de Uribe se encuentra sintetizada en las presentaciones de Luis Guillermo Plata Vélez, Inversión extranjera: ¿Qué ha pasado y hacia dónde vamos?, presentación Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá, febrero 6 de 2009, y del Departamento Nacional de Planeación, “Inversión extranjera directa: Factor del desarrollo de la infraestructura en Colombia”, Bogotá, febrero 6 de 2009.



Fuente: Banco de la República.

El cambio de la tendencia histórica de la acumulación ocurriría, en segundo lugar, en un contexto de transformaciones capitalistas a escala planetaria, basado en la producción de una nueva espacialidad, que demandaría una profunda reestructuración capitalista (intensiva y extensiva) conducente a una nueva constitución del proceso de reproducción, a la reforma del Estado, a la creciente transnacionalización y desnacionalización de las economías. La inversión extranjera directa se constituirá en un factor clave de esa reestructuración.

Junto con lo anterior, se encuentran en tercer lugar, los rediseños institucionales de la política estatal expresados en el reforzamiento de los procesos de liberalización de la economía, la implantación del paquete de reformas estructurales neoliberales y los cambios ocurridos en el régimen de inversión extranjera. Es evidente que las restricciones existentes hasta entrada la segunda mitad de la década de 1980, incidieron de manera importante sobre los flujos de inversión extranjera directa. Las políticas de neoliberalización estimularían, sin

duda, la mayor inversión extranjera. Durante los últimos lustros se han creado verdaderos cerrojos jurídicos de protección a los derechos del capital en Colombia.

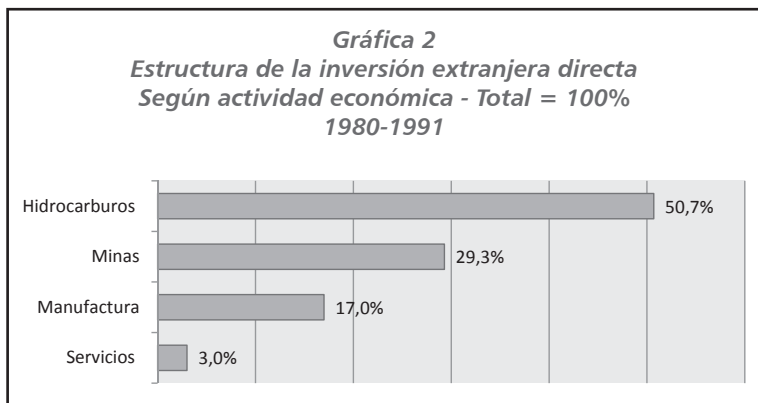
La crisis capitalista mundial generó un cambio en la tendencia reciente de la inversión extranjera. En efecto, después del crecimiento continuo de esa inversión, en 2009 se produjo una caída equivalente a 3.382 millones de dólares respecto de 2008, es decir de 31.5%. El descenso no fue más abrupto debido a que se sostuvieron las inversiones en minería e hidrocarburos, que mostraron no estar necesariamente asociadas al ciclo de la economía mundial. En 2010 es probable que se mantenga ese comportamiento.

Inversión extranjera directa según actividad económica

El comportamiento sectorial de la inversión extranjera directa durante las últimas décadas ilustra muy bien acerca de los cambios en la tendencia de la acumulación capitalista.

Durante la década de 1980, con base en un nivel relativamente bajo de inversión, la mayor parte del capital proveniente del exterior se ubicó en el sector de hidrocarburos (50.7% del total), atraído por la explotación petrolera en Arauca. Los registros más significativos de inversión petrolera se apreciaron en 1985 (670 millones de dólares) y 1986 (445 millones de dólares), y mantuvieron luego un nivel promedio de 255 millones durante el resto de la década. Al sector de hidrocarburos, le siguió la inversión extranjera en minería, carbón y ferroníquel, con un 29.3% del total de la inversión del período. La mayor parte de la inversión minera correspondió al complejo carbonífero del Cerrejón, y alcanzó 1.233 millones de dólares entre 1982 y 1985 (76.4% de la inversión de ese sector en toda la década). Las inversiones en la industria manufacturera (17% del total), que ascendieron a 845 millones en ese período, se situaron –en su orden– en la industria metalmecánica, seguida de la industria química y de plásticos, y de las industrias de alimentos y de confecciones. Las inversiones en el sector de los servicios fueron muy modestas (3% del total) y se ubicaron

en los sectores financiero, del comercio y del transporte (ver *gráfica 2*).



Fuente: Banco de la República.

La implantación de las políticas neoliberales habría de producir cambios sensibles tanto en el monto como en la estructura de la inversión extranjera en Colombia. Aunque el proceso de neoliberalización considerado a partir de las reformas de la *apertura económica* y de la *modernización del Estado* en lo referido a la inversión extranjera directa ha sido continuo y sistemático y más bien incremental, en este trabajo se han considerado dos períodos distintos de análisis, de 1994 a 2001 y de 2002 a 2009. Ello obedece a que se ha querido examinar de manera específica la tendencia de la inversión extranjera durante los dos gobiernos de Álvaro Uribe².

Durante el primer período estudiado, se registra un aumento sensible del total de la inversión y una modificación sustancial de la estructura de la inversión extranjera directa (ver *cuadro 1*).

² La información del Banco de la República sobre inversión extranjera directa que permite el análisis comparado con base en la misma metodología se inicia en 1994. Por esa razón, los años inmediatamente anteriores no están incluidos dentro de los períodos de análisis propuestos.

Cuadro 1
Flujos de inversión extranjera directa en Colombia, según balanza de pagos
Sectores de la actividad económica - Millones de dólares*
1994-2001

AÑO	TOTAL	Petróleo	Agricultura, caza silvicultura y pesca	Minas y cantera (incluye carbón)	Manufac-turera	Electrici-dad, gas y agua	Construc-ción	Comercio, restau-rantes y hoteles	Transporte, almace-na-miento y comunica-ciones	Estableci-mientos financieros	Servicios comunales
1994	1.446	135	21	47	536	5	25	113	249	300	15
1995	968	151	-2	-65	521	12	43	7	42	242	16
1996	3.112	778	37	51	731	517	20	79	125	755	19
1997	5.562	382	12	302	514	2.962	124	116	43	1.072	37
1998	2.829	92	24	-6	785	672	-52	191	263	665	195
1999	1.508	-511	30	464	505	-306	-1	334	189	674	129
2000	2.436	-384	0	507	556	13	-21	10	876	792	88
2001	2.542	521	12	524	261	-71	84	205	416	560	30
	20.404	1.164	133	1.824	4.409	3.804	222	1.054	2.204	5.061	529

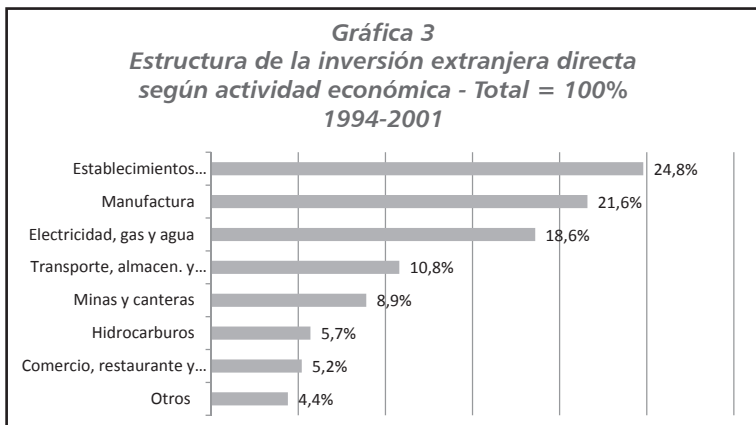
* El flujo de inversión reportado en balanza de pagos no coincide con la variación del saldo de registros, porque en la balanza se incorporan las estadísticas según la fecha de realización y no la de registro.

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de estudios económicos.

En efecto, la inversión en establecimientos financieros, electricidad, gas y agua, y transporte almacenamiento y telecomunicaciones, que había tenido una muy baja participación en el período precedente, se constituirá en la de mayor participación de 1994 a 2001. La inversión en la industria manufacturera aumentará su participación dentro del total de la inversión extranjera del período, al tiempo que el capital proveniente del exterior en los sectores de minas e hidrocarburos tendrá una caída significativa en su participación.

Como se observa en la *gráfica 3* los establecimientos financieros se constituyeron en el sector que atrajo el 24.8% por ciento de la inversión del período, es decir, 5.061 millones de dólares. Ese registro se explica por los cambios en el marco regulatorio: se levantaron las restricciones sectoriales a la inversión que impedían una participación accionaria del capital extranjero mayor al 49% del total de la propiedad, y se organizó el negocio en la forma de banca múltiple. Así mismo, la reforma neoliberal del Estado emprendería la privatización de la banca estatal. La mayoría de inversiones fueron inversiones de adquisición que habrían de modificar la estructura de la propiedad del sector y conducir a una fuerte presencia del capital español.

La tendencia de la inversión en servicios públicos y telecomunicaciones tiene una explicación similar. Las políticas neoliberales produjeron la prohibición de los monopolios estatales y forzaron transformaciones en la organización institucional de la propiedad estatal que estimularían los procesos de privatización. La inversión extranjera en electricidad gas y agua por 3.804 millones de dólares equivalió al 18.6% del total observado durante el período. El capital llegó mediante la adquisición de empresas del sector eléctrico, pero también a través procesos de capitalización y de “alianzas estratégicas”, facilitadas por la conversión de las empresas públicas en sociedades por acciones. La inversión en telecomunicaciones, 2.204 millones de dólares, 10.8% del total de la inversión del período, fue el producto de la política de *apertura* del sector.



Fuente: Banco de la República.

La inversión en la industria manufacturera ascendió a 4.409 millones de dólares, es decir, cubrió el 21.6% del total de la inversión del período. Esta inversión correspondió a adquisiciones de empresas colombianas o a “alianzas estratégicas” realizadas por empresas transnacionales. En los casos de minas y de hidrocarburos la participación dentro del total de la inversión se redujo notoriamente al 8.9% y 5.7% por ciento respectivamente, con 1.824 millones y 1.164 millones de dólares respectivamente. Dentro de las nuevas tendencias del período debe mencionarse la inversión en comercio y hotelaría, que alcanzó el 5.2 % del total, 1.054 millones de dólares.

El período 2002-2009 se caracteriza, por una parte, por un aumento significativo de la inversión extranjera directa, pues se incrementó 2.5 veces respecto del período anterior, al ascender a 50.611 millones de dólares. Por la otra, por un cambio sustancial en la composición, en la que los hidrocarburos y la minería se llevan la mayor porción, seguidas de la manufactura, el transporte y las comunicaciones, los establecimientos financieros, y el comercio, restaurantes y hoteles (ver *cuadro 2*). El comportamiento de la inversión de este período se explica en gran medida por los múltiples incentivos al capital creados durante los dos gobiernos de Uribe Vélez y, en particular, por las reformas a los marcos regulatorios en hidrocarburos y minería, hechas a la medida de los intereses de las empresas transnacionales.

Cuadro 2
Flujos de inversión extranjera directa en Colombia, según balanza de pagos
Sectores de la actividad económica - Millones de dólares*
2002-2009

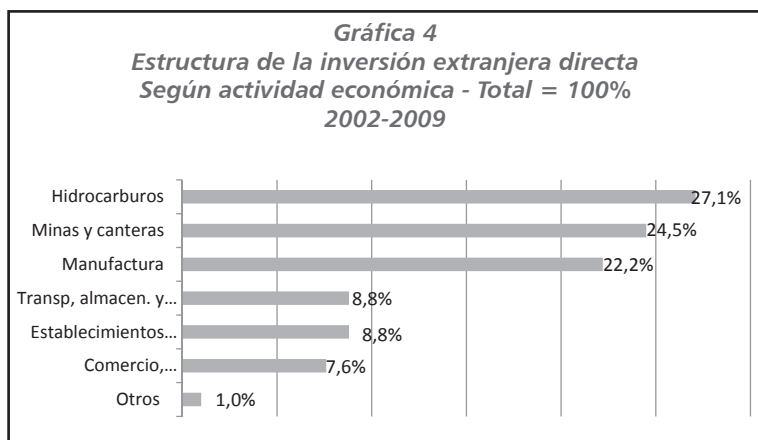
AÑO	TOTAL	Petróleo	Agricultura, caza, silvicultura y pesca	Minas y cantera (incluye carbón)	Manufacturera	Electricidad, gas y agua	Construcción	Comercio, restaurantes, y hoteles	Transporte, almacenamiento y comunicaciones	Establecimientos financieros	Servicios comunales
2.002	2.134	449	-5	466	308	135	-4	116	345	293	31
2.003	1.720	278	8	627	289	68	-8	222	-47	243	40
2.004	3.016	495	3	1.246	188	88	74	202	481	244	-6
2.005	10.252	1.125	6	2.157	5.513	-251	146	305	1.021	246	-16
2.006	6.656	1.995	8	1.783	803	-141	156	523	1.061	464	4
2.007	9.049	3.333	40	1.100	1.867	-79	210	803	414	1.319	40
2.008	10.583	3.392	41	1.938	1.748	16	380	1.049	853	1.095	72
2.009	7201	2.633	14	3.094	536	-977	286	644	337	549	85
	50.611	13.699	116	12.412	11.252	-1.140	1.240	3.864	4.465	4.454	249

* El flujo de inversión reportado en balanza de pagos no coincide con la variación del saldo de registros, porque en la balanza se incorporan las estadísticas según la fecha de realización y no la de registro.

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de estudios económicos.

De 2002 a 2009, la inversión extranjera directa en hidrocarburos ascendió a 13.699 millones de dólares y alcanzó el 27.1% del total de la inversión del período (ver *gráfica 4*). La participación de esta inversión se multiplicó en forma extraordinaria, 4.7 veces respecto del período anterior. Los cambios en la política de exploración y explotación mediante la asignación de bloques petroleros, han estimulado esta inversión, particularmente durante los últimos cuatro años.

La inversiones en minas y canteras, incluido el carbón, correspondieron al 24.5% del total de la inversión foránea de este período, y llegaron a 12.412 millones de dólares. Con relación al período anterior, esta inversión incrementó su participación 2.8 veces. Además de la inversión en carbón, debe destacarse la presencia de capital extranjero en otras actividades mineras. Tal es el caso particular del oro.



Dada la participación creciente de la inversión extranjera en estos sectores, 51.6% del total de la inversión, se puede afirmar que el capital foráneo ha venido fomentando economías de enclave que refuerzan las tendencias a la reprimarización de la economía, y a la organización del espacio económico nacional (o local) en función de un concepto transnacional de los procesos de producción, en los que sectores importantes

de la actividad económica apenas desempeñan la función de abastecedores de materias primas y energía. Si se considera que la mayor parte de la inversión minera es en carbón, no cabe duda que una de las funciones de la economía colombiana en la espacialidad reconfigurada del capitalismo transnacional consiste precisamente en contribuir el suministro de energía. Esta tendencia descrita se reforzó durante 2009 pues la inversión extranjera en estos dos sectores ascendió al 79.5% del total. En los demás sectores se apreció un desplome de la inversión foránea, explicado en buena medida por los impactos de la crisis mundial de capitalismo.

La inversión en la industria manufacturera incrementó muy levemente su participación respecto del período anterior y alcanzó el 22.2% del total. El comportamiento de la inversión industrial se encuentra, no obstante, distorsionado por la adquisición de la cervecera Bavaria por parte de la transnacional Sab Miller. En efecto, de los 11.252 millones de dólares invertidos en el período, 5.513 millones, el 49% correspondieron a la mencionada operación. Si se considera que el proceso de reorganización de la propiedad en la industria propiciado por las políticas neoliberales tiende a cerrarse, las posibilidades de inversión extranjera en esta actividad parecieran presentarse en otro tipo de economía de enclave promocionado durante los gobiernos de Uribe Vélez, las zonas francas.

Por otra parte, la participación de la inversión en los establecimientos financieros tuvo un caída fuerte al situarse en el 8.8% del total, alcanzando 4.454 millones. En el caso del sector de electricidad, gas y agua, se presentó una desinversión de 1.140 millones de dólares. También en estos sectores puede afirmarse que el ciclo de reorganización de la propiedad se cerró en la medida en que los mayores montos de inversión estuvieron asociados a los procesos de privatización o a las adquisiciones de algunos bancos privados, ocurridos en el período anterior. Nuevas inversiones para adquisiciones no deben en todo caso descartarse, si se considera el plan de privatizaciones anunciado por el gobierno para 2010.

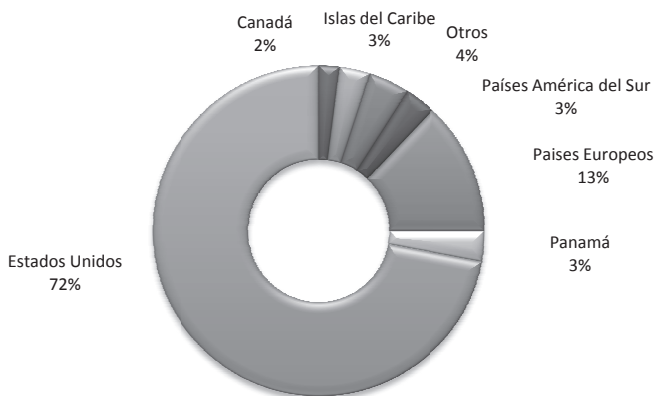
La inversión en transporte y telecomunicaciones redujo levemente sus participación al 8.8% del total, con un monto de 4.465 millones de dólares. El sector de comercio, hotelería y turismo, tuvo un leve incremento de 2.4 puntos, a 7.6% del total, es decir, 3.864 millones de dólares.

Inversión extranjera directa según país de origen

El comportamiento de la inversión extranjera según país de origen registra algunos cambios interesantes que dan cuenta, por una parte, de la tendencia a la diversificación de los inversores; por la otra, de la forma como se viene organizando la propiedad a nivel transnacional en la fase actual del capitalismo mundializado. En efecto, la eliminación de los controles a los flujos de capital ha estimulado la instalación de agencias de las empresas transnacionales del capitalismo central en los llamados paraísos fiscales. Dichos países vienen apareciendo como fuentes de inversión extranjera directa, aunque es ampliamente sabido que por su potencial económico no están en capacidad de hacerlo y que, en consecuencia, las inversiones allí originadas son el resultado de una estación más de un proceso de circulación sometido a controles débiles por parte de esos Estados o incluso sin ningún tipo de control. La inversión proveniente de paraísos fiscales se ha venido expresando sobre todo desde los años de 1990, aunque en la década de 1980 ya se observaron algunos registros.

Como se aprecia en la *gráfica 5*, durante la década de 1980, la mayor parte de la inversión extranjera directa provino de Estados Unidos, con un 72% del total de la inversión, es decir, 2.155 millones de dólares. La participación de la inversión europea se situó en el 13% del total, 376 millones de dólares, y se originó en Inglaterra, seguida de Suiza, Alemania y Luxemburgo). De países que pueden considerarse paraísos fiscales (Panamá y algunas islas del Caribe), provino el 6% del total de la inversión. El resto se distribuyó en inversiones canadienses, de países de América del sur y de otros países. Como ya se había señalado, lo niveles de inversión de este período fueron en todo caso bajos.

Gráfica 5
Estructura de la inversión extranjera directa
Según país de origen - Total = 100%
1980-1991



Fuente: Según datos del Banco de la República.

Así como la implantación del paquete de reformas neoliberales y la liberalización del régimen de inversión extranjera habría de incidir sensiblemente sobre el monto y la estructura, también generaría un cambio significativo en la composición de la inversión, según el país de origen. El total de las inversiones alcanzó en el período 1994-2001 la suma de 19.392 millones de dólares (ver *cuadro 3*).

En efecto, como se aprecia en la *gráfica 6*, durante ese lapso se pueden destacar tres tendencias principales: en primer lugar, se produjo un descenso drástico de la participación de la inversión estadounidense, que disminuyó al 10% del total de la inversión, al alcanzar 1.942,2 millones de dólares.

En contraposición a ello, en segundo lugar, España se convirtió en el principal inversionista extranjero en el país. Sus inversiones alcanzaron el 15.3% del total de las inversiones, llegando a 2.964 millones de dólares. Las mayores inversiones españolas se explican principalmente por la su fuerte incursión en el negocio financiero, a través de los bancos Bilbao Viscaya y Santander.

Cuadro 3
Flujo de inversión extranjera directa según balanza de pagos.
Por país de origen - Millones de dólares
1994-2001

País	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	1994-2001
España	43,8	28,3	357,1	1.274,3	469,0	154,2	479,2	161,4	2.967,4
Panamá	214,1	235,3	142,5	1.619,5	125,0	180,4	259,0	128,6	2.904,5
Islas Cayman	4,8	5,1	647,5	795,1	568,4	273,2	67,9	154,8	2.516,8
Estados Unidos	196,3	161,5	61,8	220,7	413,3	545,4	120,3	223,0	1.942,2
Islas Vírgenes	135,1	96,0	145,3	392,2	342,6	141,5	488,8	194,5	1.936,0
Holanda	23,5	82,8	62,5	99,0	182,9	428,6	156,2	165,5	1.200,9
Bermudas	-0,6	6,8	9,4	147,3	293,2	147,3	253,4	129,6	986,3
Canadá	58,8	31,2	43,3	-23,2	61,8	1,4	663,9	10,2	847,4
Gran Bretaña	1,0	4,3	0,4	0,1	0,0	0,3	404,0	183,4	593,5
Otros	297,1	326,1	538,3	431,1	750,0	459,1	373,3	321,7	3.496,9
Subtotal*(I)	973,8	977,5	2.008,0	4.956,1	3.206,2	2.331,4	3.266,1	1.672,6	19.391,8
Reinversión de Utilidades	338,0	-160,5	325,3	224,0	-468,9	-312,5	-445,8	348,5	-151,7
Sector Petrolero	134,7	151,3	778,3	382,2	91,5	-511,0	-383,9	520,8	1.163,8
Total	1.446,5	968,4	3.111,7	5.562,2	2.828,8	1.507,9	2.436,5	2.541,9	20.403,9

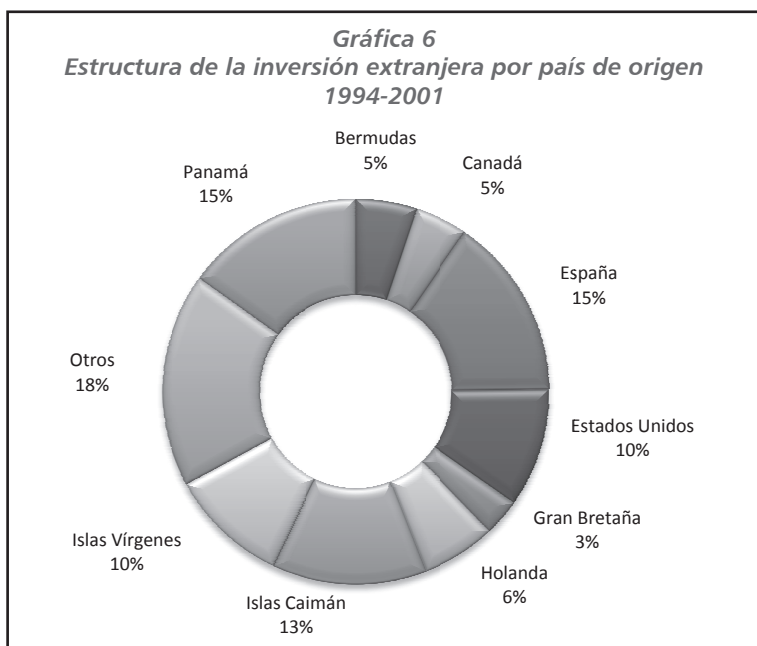
* Inversión nueva menos reembolsos de capital.

No se dispone de la desagregación por país de origen de la inversión para el sector petrolero ni para la reinversión de utilidades.

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales.

Como tercer rasgo de este período, se encuentran las inversiones de los llamados paraísos fiscales, que sumadas equivalieron al 39.2% del total y se llegaron a 8.343 millones de dólares. De ellos, las mayores inversiones provinieron de Panamá (2.904 millones), Islas Caimán (2.516.8 millones) e Islas Vírgenes (1.936 millones), seguidos de Bermudas con 986.3 millones de dólares.

Por otra parte, durante estos años se registraron igualmente inversiones provenientes de Holanda (6.2%), Canadá (4.4%) y Gran Bretaña (3.1% por ciento del total). Dentro del total de las inversiones por países, no se contemplan las inversiones petroleras debido a acuerdos de confidencialidad pactados por el Estado colombiano con los inversionistas. En el período, estas inversiones ascendieron a 1.164 millones de dólares.



Fuente: Banco de la República.

Durante el período 2002-2009, se produjeron cambios importantes en el comportamiento de la inversión extranjera directa, según el país de origen, como se aprecia en el *cuadro 4*.

Cuadro 4
Flujo de inversión extranjera directa según balanza de pagos
Por país de origen - Millones de dólares
2002-2009

PAÍS DE ORIGEN	2002	2003pr	2004pr	2005p	2006p	2007p	2008p	2009p	2002-2009
Estados Unidos	783,9	273,8	874,2	1.410,4	1.524,1	1.389,1	1.799,8	2.316,6	10.371,9
Inglaterra	-10,8	35,0	16,5	3.747,1	17,5	34,9	199,7	385,6	4.425,5
España	107,4	154,7	135,6	598,8	492,0	289,0	563,8	(-)326,9	2.014,4
Anguilla	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1.019,9	1.184,5	646,2	2.850,6
México	20,5	19,0	16,4	1.062,8	31,4	340,4	411,8	202,8	2.105,1
Panamá	40,5	134,8	10,4	208,5	239,7	477,2	759,6	337,1	2.207,7
Islas Virgenes	166,5	124,8	194,0	276,9	349,2	69,6	8,7	4,6	1.194,4
Bermudas	173,2	7,0	513,3	222,3	7,6	12,4	31,4	287,1	1.254,2
Brasil	10,5	0,8	7,5	8,2	19,5	529,0	125,1	47,4	747,9
Otros	389,2	448,3	198,7	604,9	493,4	(-)266,7	46,5	(-)1.231,1	677,1
Subtotal*	1.680,9	1.198,2	1.966,6	8.139,8	3.174,4	3.894,8	5.130,7	2.669,4	27.854,8
Reinversión de Utilidades	3,7	244,4	554,2	987,5	1.486,7	1.820,7	2.060,9	1.898,7	9.056,7
Sector Petrolero	449,1	277,9	494,9	1.124,6	1.995,0	3.333,2	3.391,5	2.633,1	13.699,4
Total	2.133,7	1.720,5	3.015,6	10.252,0	6.656,0	9.048,7	10.583,2	7.201,2	50.610,9

* Inversión nueva menos reembolsos de capital.

No se dispone de la desagregación por país de origen de la inversión para el sector petrolero ni para la reinversión de utilidades.

pr: Provisional. p: Preliminar

Fuente: Banco de la República, Subgerencia de Estudios Económicos y Departamento de Cambios Internacionales.

En primer lugar, debe registrarse que Estados Unidos recuperó la posición de liderazgo que había perdido en el período anterior, pero sin alcanzar en todo caso la posición predominante que tenía en la década de 1980. Las inversiones estadounidenses alcanzaron 10.372 millones de dólares, es decir, el 37.2% del total de las inversiones, según país de origen, que llegaron a 27.854 millones de dólares durante el período.

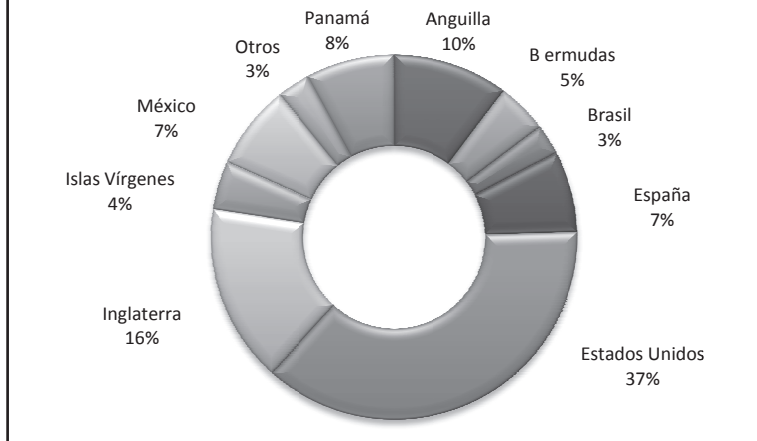
Seguidamente, Inglaterra incrementó significativamente su nivel de inversión; se situó en el segundo lugar de los países inversionistas con un 15.9% del total de la inversión (4.426 millones de dólares).

Estos aumentos en la participación de Estados Unidos e Inglaterra durante este período se acompañaron, en tercer lugar, de un descenso de las inversiones provenientes de España. En efecto, tales inversiones llegaron apenas al 7.2% del total, alcanzando 2.014 millones de dólares.

En cuarto lugar, la participación de los llamados paraísos fiscales también se redujo, bajó al 27%, aunque sigue siendo significativa. Dentro de este grupo de países surgió durante los últimos años un nuevo inversor, Anguilla, cuyas inversiones alcanzaron 2.851 millones de dólares, es decir, 10.2% del total. Todo parece indicar que las transnacionales del carbón con intereses en Colombia han tomado a ese país como plataforma para sus inversiones en el país. Las Islas Caimán, por el contrario, prácticamente desaparecieron del panorama de países inversionistas en Colombia. Panamá obtuvo el 7.9% del total de las inversiones, Bermudas el 4.5% e Islas Vírgenes el 4.3%. En todos los casos, se disminuyó su participación respecto del período anterior.

Debe destacarse, en quinto lugar, como otro rasgo del período la llegada de la inversión de México y de Brasil. La primera alcanzó 2.105 millones (7.5 %); la segunda llegó a 747.9 millones de dólares (2.7%) (ver *gráfica 7*).

Gráfica 7
Estructura de la inversión extranjera directa
por país de origen
2002-2009



Fuente: Banco de la República.

Finalmente, uno de los rasgos más significativos de este período, comparado con los anteriores consiste en el aumento espectacular de la reinversión de utilidades. Del total de la inversión extranjera realizada de 2002 a 2009, el 17.9%, es decir, 9.057 millones de dólares tuvieron ese origen. De ese monto, el 63.8% fue reinvertido durante los último tres años. De esa forma se hace explícita una de las tendencias del proceso de neoliberalización en Colombia: los incentivos al capital y el levantamiento de restricciones a la inversión conducen a que de los mismos excedentes obtenidos en el país, fruto de la explotación de la riqueza y el trabajo nacional, sean reinvertidos y contabilizados como si se tratase de nuevos capitales provenientes del exterior. En sentido estricto se trata de un capital producido en el territorio nacional que aparece como nueva inversión del extranjero.

Inversión extranjera en portafolio

Además de la inversión extranjera directa, que, como se pudo apreciar, ha tenido un aumento extraordinario en el

período estudiado, debe señalarse la creciente importancia que ha venido adquiriendo la inversión en portafolio. Este tipo de inversión es fundamentalmente especulativa, se orienta al mercado de capitales y responde claramente a la lógica de financiarización de la actual fase capitalista. Se trata de una inversión de altísima movilidad, sometida a la volatilidad propia del negocio financiero, que provoca flujos inestables (y en ocasiones impredecibles) de capital, que circulan libremente según las rentabilidades que se ofrezcan en el mercado internacional de capitales. Según Proexport, este tipo de inversión trae una dinámica en ascenso, que ha provocado que durante el período comprendido entre 1994 y 2004, se hayan registrado flujos de capital del orden de 1.100 millones de dólares en promedio al año (eso equivale al 45.8% de los flujos de inversión extranjera directa durante el mismo período)³. Como ya se señalaba en otro apartado de este trabajo, las tendencias actuales de regulación en materia de inversión extranjera se orientan a promover en mayor medida la inversión de portafolio.

*Algunas tendencias y proyecciones sectoriales*⁴

Como se ha podido apreciar, durante la primera década del siglo XXI se ha venido consolidando una política frente a la inversión extranjera que, además de profundizar el proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía observado en las décadas precedentes, ha propiciado en forma creciente una estructura de tal inversión que privilegia un proyecto de acumulación capitalista, propio de economías extractivas de enclave y que no genera, por tanto,

³ Proexport, “Guía de inversión extranjera directa”, Bogotá, D.C., 2005, p. 57.

⁴ En esta parte del trabajo, me apoyo parcialmente en la información de la presentación del Departamento Nacional de Planeación, “Inversión Extranjera Directa: Factor de Desarrollo de la Infraestructura Colombiana”, Bogotá, 6 de febrero de 2009; también en las estadísticas emitidas por el Banco de la República en su página de Internet, sobre Sector Externo: Flujos de inversión directa - Balanza de pagos (fecha de consulta: marzo 6, 2010).

encadenamientos productivos. Por ello, le asiste razón a quienes registran como parte de los cambios de la economía colombiana durante las últimas décadas la tendencia a la reprimarización de la economía⁵. No es casual por tanto que la inversión en la industria procesadora haya estado prácticamente ausente, o si se ha presentado haya sido para la compra de empresas existentes, como ocurrió en su momento con la gigantesca operación de la transnacional Sab-Miller para adquirir la cervecera Bavaria.

No se trata en todo caso de una tendencia absoluta. Si bien es cierto que la inversión extranjera se ha concentrado principalmente en la explotación de recursos minero-energéticos, debe advertirse, por otra parte, que ella ha sido expresiva igualmente tanto de la tendencia a la financiarización, como de las crecientes demandas por la provisión de una infraestructura energética, de telecomunicaciones, vial y portuaria acorde con las exigencias de la nueva espacialidad del capitalismo transnacionalizado. Las inversiones en infraestructura de la reproducción capitalista se encuentran dentro de las prioridades actuales. Es evidente que uno de los límites que registra la inserción transnacionalizada del capitalismo colombiano se encuentra precisamente en su infraestructura⁶. Por ello, buena parte de la agenda futura de inversión se encuentra en la producción de una nueva infraestructura, o en la renovación de la existente.

Veamos a continuación, algunas de las actividades en las que se concentran los principales proyectos de inversión, concebidos en buena medida con la idea de atraer capital extranjero.

⁵ Al respecto véanse los trabajos de Libardo Samiento Anzola y Daniel Libreros Caicedo, "La hegemonía de la oligarquía financiero terrateniente, *Revista CEPA*, Bogotá, No. 2, febrero de 2007 y "El régimen terrateniente-financiero transnacional", *Revista CEPA*, Bogotá, No. 3, abril de 2007.

⁶ Según el Banco Mundial, Colombia tiene un atraso en materia de vías que lo pone en el nivel de los países más pobres de América Latina, como Bélice y Honduras.

Hidrocarburos

Como ya se había señalado, los hidrocarburos se han convertido en uno de los sectores que más atrae inversión extranjera. El mayor dinamismo de esas inversiones se ha observado en los últimos tres años, en los que se invirtieron 9.358 millones de dólares. Aún en 2009, año en el que los impactos de la crisis capitalista se sintieron con mayor fuerza en la economía colombiana, se mantuvo un nivel de inversión de 2.633 millones de dólares, que se puede considerar significativo dada la tendencia de toda la década. En la actualidad son más de 20 las empresas petroleras del capital transnacional que hacen presencia en actividades de exploración y/o de explotación (ver *cuadro 1*).

La presencia de estas empresas se ha visto fuertemente estimulada por la política de liberalización de la inversión extranjera que se ha profundizado durante el último quinquenio, en especial a través de las llamadas rondas para bloques de exploración y producción.

En el desarrollo de esa política, la Agencia Nacional de Hidrocarburos ha ocupado un lugar central. En este punto debe recordarse que mediante el Decreto 1760 de 2003, expedido gracias a las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República por la Ley 790 de 2002, no sólo se convirtió a Ecopetrol en una sociedad por acciones y se sentaron las bases para avanzar hacia su proceso de privatización, sino que le fue sustraída su incidencia en el diseño de la política petrolera. Tal diseño quedó precisamente en cabeza de la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que se convirtió en el instrumento estatal para impulsar las políticas neoliberales en esta materia. Esta agencia es la que organiza las rondas de adjudicación de bloques petroleros. Se trata del ofrecimiento de territorios que tienen potencial en riqueza petrolera, por los cuales las empresas petroleras entran a competir. El bloque se adjudica, por lo regular, dependiendo de la participación del petróleo explotado que se le vaya a ceder a la nación.

Cuadro 1
Transnacionales petroleras en Colombia

EMPRESA	PAÍS DE ORIGEN
Lukoil	Rusia
Chevron	Estados Unidos
Oxy	Estados Unidos
Reliance Industries limited	India
Ashmore Energy (a través de Promigas, antes propiedad de Enron)	Reino Unido
ONGC Videsh	India
British Petroleum BP	Reino Unido
Talisman Energy	Canadá
Pacific Stratus Energy	Canadá
Gran tierra energy Inc	Canadá
Bhpbilliton	Reino Unido y Australia
Petrobras	Brasil
Argenta (Azabache Energy Inc.)	Canadá
Exxon Mobil	Estados Unidos
SK Energy	Corea del Sur
Repsol YPF	España (en menor medida Argentina)
Solana Petroleum Colombia (propiedad de Adulis Resources)	Canadá
Odebrecht Engenharia e construccao	Brasil
Pan andean Resources	London Stock Exchange and headquartered in Dublin, Irlanda

Desde 2004 hasta noviembre de 2009 se han firmado 308 contratos de exploración y producción, en su mayoría con empresas multinacionales. Solamente en el período comprendido entre agosto de 2008 a julio de 2009 se suscribieron 92 contratos, cerca del 30% del total de los contratos firmados desde 2004. En el mismo lapso se perforaron 76 pozos exploratorios⁷. Para el bienio 2009-2010 el gobierno se ha trazado las metas de ampliar las reservas de crudo a 2.000 millones de barriles, asignar 40 nuevas áreas de exploración y producción, y perforar 70 nuevos pozos⁸.

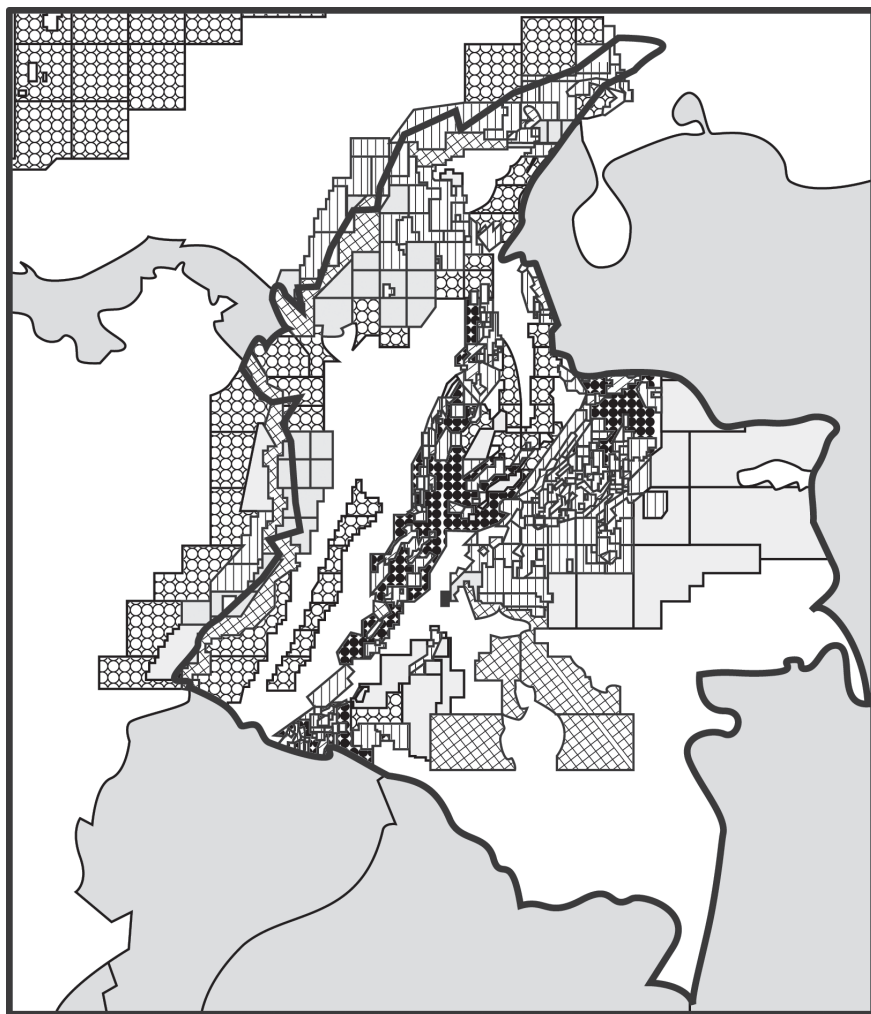
Se está en presencia de un verdadero festín de repartición de lugares del territorio nacional para favorecer inversionistas privados, especialmente extranjeros (ver *mapa 1*). Las condiciones en las que actualmente se adelantan labores de exploración y de explotación de petróleo no son precisamente las más beneficiosas para el país, si se consideran los múltiples incentivos al capital examinados en trabajo. Los territorios más atractivos en el momento se encuentran en los Llanos Orientales.

La actividad inusitada reciente en materia de hidrocarburos se encuentra sin duda asociada a los cambios políticos ocurridos en la región. La política petrolera de Venezuela y Ecuador, que no representa una ruptura con el capital trasnacional, pero que descansa en todo caso sobre presupuestos nacionalistas, genera inquietudes en sectores capitalistas, y pareciera articularse con un concepto de industrialización del petróleo y de intentos de diversificación de la actividad económica general. La política del Estado colombiano responde a la lógica de economías de enclave, contribuye a una transnacionalización y desnacionalización del territorio, dejándolo inmerso dentro de las dinámicas de lo que en este trabajo se ha denominado la nueva espacialidad capitalista.

⁷ Contratos de Exploración y Producción (E&P) y de Evaluación Técnica (TEA). Firmados en 2009. 31 de diciembre de 2009.

⁸ Según el presidente de Pacific Rubiales, Ronald Pantin, el país tiene el suficiente petróleo para duplicar sus reservas y pasar de 1.500 millones de barriles de reserva a 3.000 millones de barriles.

Mapa 1
Hidrocarburos - Mapa de tierras (febrero 19 - 2010)



Bloques de Tierras		Área (Ha)	Bloques de Tierras		Área (Ha)
	Área en exploración	22'161.893		Propuesta de contratación en trámite	1'796.372
	Área en producción	2'021.233		Open round 2010	47'767.887
	Evaluación Técnica con ANH	17'207.085	Total área disponible		67'417.857
	Área Reservada	58'981.246	Total provincia sedimentaria		164'417.944

Fuente: Agencia Nacional de Hidrocarburos.

Minería

El sector minero representa otra de las actividades en las que se ha observado un crecimiento vertiginoso de la inversión extranjera durante los últimos años. Durante los años de 2008 y 2009, en plena crisis capitalista mundial, la inversión minera alcanzó 5.032 millones de dólares. Las políticas del gobierno de Uribe han estado encauzadas a hacer de Colombia un país minero. Por esa razón, la normatividad se ha venido ajustando para favorecer a las multinacionales del sector, en detrimento, entre otros, de la minería artesanal, y sobre todo con inmensos costos socioambientales. Tal fue el caso de la expedición del nuevo código minero que generó múltiples incentivos a la inversión extranjera; éstos, acompañados de exenciones tributarias que permiten deducir del ingreso gravable 30% de sus inversiones en activos fijos, contribuirían sin duda al crecimiento registrado durante la última década.

Según Ayala, gran parte de las inversiones en este “sector privilegiado son inversiones en equipos, y sólo permanecen en el país mientras explotan los recursos naturales no renovables (...). “Además, en este sector se permite girar al exterior los ingresos, sin límite, no sólo las utilidades”. Ayala estima que el período 2004-2008,

“la minería recibió 3.1 billones de pesos de beneficio con un promedio de 231.00 trabajadores ocupados, mientras el comercio obtuvo cerca de un billón de pesos, con más de 4.7 millones de personas ocupadas”, y agrega: “como si no fuera suficiente, las inversiones en minas y petróleos se amortizan fiscalmente en forma acelerada, con el agravante de que no es claro el control del fisco sobre la deducción especial por equipos que ingresan temporalmente al país”⁹.

La inversión extranjera en este sector se ha concentrado en la explotación de carbón y de níquel. En el caso del carbón, el capital transnacional ha monopolizado su explotación desde hace varios lustros y mantiene un nivel de inversión

⁹ Horacio Ayala, “La generosa Colombia Saudí”, *Portafolio*, 14.01.2010.

importante. Por una parte, se encuentran las transnacionales Angloamerican y Bhpbilliton de Gran Betraña, y Glencore y Xtrata de Suiza propietarias de los derechos mineros del carbón de El Cerrejón en la Guajira (con unas reservas superiores a los 900 millones de toneladas y cuyo principal mercado es el estadounidense). Por la otra, está la Drummond, estadounidense, dueña de los derechos de la mina de La Loma, en el departamento del Cesar.

Cuadro 2
Principales transnacionales de la minería en Colombia

EMPRESA	PAÍS DE ORIGEN
Bhpbilliton	Reino Unido y Australia
Angloamerican	Reino Unido (en menor medida Estados Unidos)
Coalcorp Mining Inc. ¹⁰	Canadá
Goldman Sachs Group	Estados Unidos
Drummond	Estados Unidos
Glencore international	Suiza
Greystar Resources Ltd.	Canadá
XTRATA	Suiza (listed on the London and Swiss stock exchanges)
Barrick Gold Corp.	Canadá (Toronto and New York stock exchanges)
Anglogold Ashanti Limited	Sudáfrica
Votarintim	Brasil
Holcim	Suiza
La Plata Gold corporation	Canadá
Sector Resources LTD	Reino Unido

¹⁰ Según informaciones de prensa, esta transnacional canadiense vendió su mina de carbón La Francia a una unidad de Goldman Sachs por 200 millones de dólares, véase <http://www.elespectador.com/economia/articulo180826-coalcorp-vende-mina-de-carbon-colombiana-francia>, 7 de enero de 2010.

La explotación de níquel, que se adelanta en el departamento de Córdoba, se encuentra en manos de la Bhpbilliton, transnacional angloaustraliana, propietaria de Cerro Matoso S.A. Esta empresa se ocupa de la extracción de níquel integrada con el proceso de fundición, y se ha convertido en uno de los productores de ferroníquel a más bajo costo en el mundo. Cerro Matoso aporta el 10% de la producción mundial de este metal, así como un 3% de la producción mundial de níquel.

Durante el último quinquenio, se ha asistido a una creciente presencia de las transnacionales de la explotación de oro. Entre tanto, este metal precioso ocupa el tercer renglón de la explotación minera en Colombia. Entre las empresas extranjeras que exploran y explotan oro se cuentan a Grey Star Resources, Goldfields Limited, Barrick Gold Corp. y De Beira Gold Fields Inc.

Más recientemente, ha incursionado la AngloGold Ashanti Limited con su proyecto de exploración y explotación en La Colosa, municipio de Cajamarca, departamento del Tolima. Tal proyecto en curso ha puesto en evidencia los conflictos que puede generar una política de favorecimiento al gran capital, al privilegiar la rentabilidad capitalista sobre los impactos socioambientales. La Colosa tiene el potencial para convertirse en la principal mina de oro del país (13 millones de onzas de reservas estimadas) y de contribuir a duplicar a partir de 2011 el nivel actual de producción aurífera; contempla igualmente inversiones por 2.000 millones de dólares. Por otra parte, no obstante, la región en donde está ubicada la mina es considerada como una importante reserva forestal e hídrica. En la zona donde AngloGold busca explorar se detectaron 161 vertientes con importantes recursos hídricos. Las organizaciones ambientalistas que se han opuesto al proyecto han advertido sobre los daños irreparables a la flora y a la fauna que éste puede causar. Por lo pronto, la transnacional tiene autorización para explorar en 6.39 hectáreas de la reserva; sus pretensiones consisten en 515 hectáreas.

Además de la explotación minera hasta aquí descrita, debe señalarse el aumento significativo de la explotación de plata y platino, registrado durante los últimos cinco años. En igual

sentido ha crecido el interés por la explotación de uranio. Dentro de las transnacionales con pretensiones en la explotación de ese mineral se encuentran Mega Uranium Ltda., con presencia en la Cordillera oriental de Santander y exploraciones en Berlin, Caldas; Energientia Tresources con actividades en Santander (compró 18 concesiones), y Blue Sky Aranium Corp con proyectos en Santander y Norte de Santander.

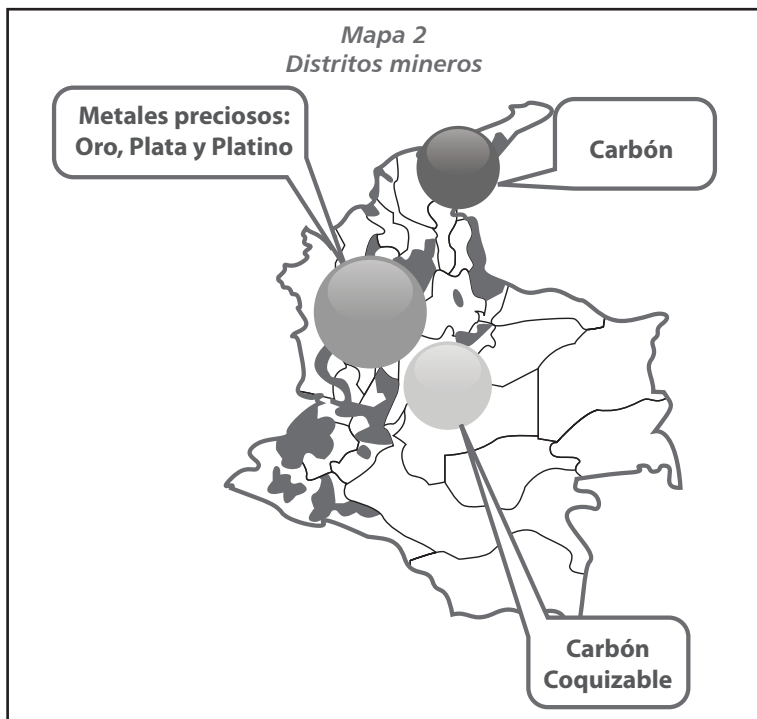
De la misma forma que en el caso de los hidrocarburos, la política minera se encuentra asociada a la producción de una nueva espacialidad capitalista, que se ha venido concretando a través la organización de partes importantes del territorio nacional en *distritos mineros*¹¹. Con ellos se busca incorporar regiones completas en la lógica transnacional de la acumulación, si se contempla que la organización de tales distritos tiene como propósito principal articular la explotación minera (incluyendo un posible procesamiento industrial) con el mercado mundial¹². En la creación de los 33 distritos mineros con los que cuenta actualmente el país, la consideración clave de la política gubernamental consistió en definir “unas unidades de territorio que estuvieran comprometidas con actividades mineras significativas y que pudieran llegar a ser centros exportadores”¹³ (ver *mapa 2*).

¹¹ “Un distrito industrial o minero, se puede definir como un sistema productivo localizado donde se ubica un buen número de productores dedicados a manufacturar o explotar, en distintas fases, un producto homogéneo o un mineral o grupo de minerales. La actividad de estas empresas pertenece a un mismo ciclo de producción con diferentes responsabilidades estratégicas. El concepto de *cluster*, que recientemente ha tomado mucha fuerza, tiene unas connotaciones muy relacionadas con las del distrito industrial”. Unidad de planeación minero-energética, *Distritos mineros: Exportaciones e infraestructura de transporte*, Ministerio de Minas y Energía, Bogotá, 2005, p. 11.

¹² Según el Ministerio de Minas y Energía, “la definición de regiones productivas y su tratamiento mediante un régimen jurídico específico, deben constituirse en instrumentos para aprovechar las oportunidades que ofrecen tanto el mercado ampliado, como los nuevos acuerdos de liberación comercial que se adelantan en el continente”. *Ibid.*, p. 11.

¹³ *Ibid.*, p. 14. Adicionalmente se contempló: El tipo de material mineral y el volumen de producción; el grado de concentración minera frente a zonas relativamente homogéneas y uniformes, y la tradición minera de las comunidades locales y regionales. *Ibid.*, p. 15.

La organización de los distritos mineros se ciñe al propósito de hacer de Colombia un país minero y descansa sobre la idea de que la minería es un motor del desarrollo. Se trata de hacer realidad la consideración del Banco Mundial de que “si un país rico en recursos naturales adopta en forma eficiente las tecnologías apropiadas, puede crecer en forma similar a los que basan su crecimiento en el sector industrial”¹⁴.



Fuente: Ministerio de Minas y Energía.

A la definición de los distritos mineros, así como a la incorporación de los gobiernos locales en esta estrategia (atraídos por

¹⁴ Banco Mundial, *De los recursos naturales a la economía del conocimiento*, Washington D.C. 2002. Este aserto no puede tener validez en condiciones de una política minera que se fundamenta en incentivos extremos al capital y propicia la conformación de economías enclave, como es el caso de la política actual del Estado colombiano.

proyectos de infraestructura vial que los incorporaría al mercado), le ha seguido la proyección sistemática de una política de transnacionalización minera con la elaboración del “Portafolio de oportunidades de inversión minera de Colombia - POIM”, diseñado por el Ministerio de Minas y Energía. Tal portafolio contiene proyectos evaluados (a nivel de factibilidad), proyectos identificados (a nivel de prefactibilidad) y áreas de interés; comprende 17 proyectos debidamente validados relacionados con oro, manganeso y minerales industriales y calcáreos, ubicados en Caquetá, Risaralda y sur de Bolívar. Se trata de un alistamiento adicional del territorio nacional para una mayor penetración del capital extranjero. En ese sentido, se constituye en otro de los referentes del proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía.

Energía

Buena parte de la actividad energética del país se encuentra igualmente en manos del capital extranjero (ver *cuadro 3*). La mayoría de las inversiones en este sector se realizaron durante la década de 1990. Hasta 2004, se habían invertido cerca de 4.100 millones de dólares. A partir de ese año y hasta 2009 se observó una desinversión de 1.400 millones de dólares. La inversión extranjera en energía se ha visto favorecida no sólo por las políticas de liberalización de la inversión. En el marco de las políticas de neoliberalización, al finalizar la primera mitad de la década de 1990, se impulsaron transformaciones de gran impacto en el sector eléctrico. Específicamente me refiero a los procesos de privatización impulsados por la Ley 142 de 1994, por una parte; así mismo, a los mandatos de la Ley 143 de 1994 (Ley eléctrica), que obligó a organizar la prestación del servicio de energía en varios negocios (generación, transmisión, distribución y comercialización).

Las tendencias de organización de la producción de energía, se llevan a cabo actualmente mediante lo que se ha denominado el cargo por confiabilidad. Siguiendo la lógica y el discurso de la política neoliberal en general, se trata de la definición de un marco regulatorio que, fundamentado en la capacidad de organización y de respuesta del mercado, tiene como propósito

principal la atención de una demanda esperada de energía eléctrica a través de subastas de bloques de generación. De esa forma se está en presencia de una modalidad de intervención del Estado a través de lo que bien pudiera caracterizarse como una economía de alcance. Se trata de que en función de una demanda programada, se espera una respuesta de oferta, que en todo caso ocurre en condiciones de competencia. En efecto, definida por parte del Estado una necesidad de generación de energía para un período determinado de tiempo, los oferentes inscriben sus proyectos de generación con miras a participar en la subasta. A través de la metodología de la llamada subasta inversa, se adjudican los proyectos que se han inscrito hasta que éstos hayan completado la necesidad de generación establecida. Así por ejemplo, durante 2008 se asignaron por subasta 3.419 MW en 9 nuevos proyectos. Con ellos se aspira a incrementar la capacidad instalada de 13.455 MW en 2008 a 16.874 MW en 2018. La capacidad de generación de energía a futuro en el país se encuentra supeditada a este mecanismo.

Cuadro 3
Transnacionales del sector eléctrico en Colombia

TRANSNACIONAL	EMPRESA EN COLOMBIA		PAÍS DE ORIGEN
Endesa	Emgesa	Codensa	España
	Más de 2,900 Mw de Generación	Distribución a 22% de la demanda Nacional. + 2 Millones de clientes.	
	Valor Inversión: US \$ 2.177 MM (1997)		
Aes	Chivor	Planta de Generación de 1,000 Mw. Valor Compra: US \$ 650 MM (1996).	Estados Unidos
Unión Fenosa (adquirida por Gas Natural)	Electrocosta	Parque de Generación de más de 700 Mw. Valor Inversión: US \$ 535 MM (1997)*.	España
	Electricaribe	Valor Inversión: US \$ 1.035 MM (1998)*. Más de 1.735.000 usuarios.	

Debe recordarse que el ordenamiento jurídico está dispuesto para garantizar la rentabilidad de los inversionistas en este sector. Por una parte, existe un *mercado libre*, organizado a través de la llamada bolsa energética; por la otra, el mercado regulado, de consumo residencial. Este último está supervisado por la comisión técnica de regulación de energía y gas (Creg). Dentro de las labores de esta comisión se encuentra precisamente la definición de las tarifas de energía, con lo cual la cuestión de la rentabilidad capitalista queda prácticamente resuelta.

En el sector energético, la inversión extranjera cuenta prácticamente con todas las garantías de rentabilidad. No sólo dada las disposiciones generales en materia de estímulo y protección a la inversión, sino atendiendo los rasgos específicos de la legislación sectorial.

En este sector no están plenamente concluidas las estrategias neoliberales de privatización. Los efectos de la crisis capitalista mundial impusieron el aplazamiento de algunas de ellas. En efecto, en materia de distribución y comercialización de energía está en curso el proyecto de venta de la participación accionaria de la nación en empresas regionales que atienden a 1.4 millones de usuarios con ventas de más de 3.600 GWh, poseen ingresos por más de 1.3 billones de pesos, y tienen una participación del 14 por ciento en el total del mercado de distribución. Se trata de la Empresa de Energía de Cundinamarca - EEC (88.1 por ciento de la acciones), de la Empresa de Energía de Boyacá - EBSA (99.4 por ciento de las acciones), de la Electrificadora de Santander - ESSA (79 por ciento de las acciones) y de las Centrales Eléctricas del Norte de Santander - CENS (82 por ciento de las acciones). Con la venta de la participación accionaria en estas empresas están previstas inversiones por 1.2 billones de pesos.

Dentro de la estrategia privatizadora, se encuentra igualmente aplazada la venta de la participación de la nación en las electrificadoras de Nariño (99 por ciento), Huila (83 por ciento) y Caquetá (72.3 por ciento). Aunque se trata de empresas más pequeñas, su mercado abastece 583 mil usuarios con ventas anuales de 1,080 GWh e ingresos por 368 mil millones de pesos.

En materia de generación de energía, se aprecian igualmente las tendencias privatizadoras y el propósito de entregar a inversionistas privados, preferencialmente extranjeros, este componente del negocio energético. En ese aspecto se encuentra proyectada la venta de la participación accionaria de la nación en Gecelca y en Urrá. En la primera empresa dicha participación asciende a 99 por ciento; en el segundo, alcanza 99.7 por ciento. Se trata del 31 por ciento de la capacidad térmica instalada y del 3.9 por ciento de la capacidad de generación hidráulica. En ambos casos se está en presencia de empresas con un patrimonio considerable. A 31 de diciembre de 2007, el patrimonio de Gecelca se tasó en 687.000 millones, y el de Urrá en 625.000 millones de pesos.

Dentro de la estrategia privatizadora en materia de generación de energía se encuentra igualmente la venta de la participación de la nación en Isagen, que actualmente asciende a 57.6 por ciento. Esta empresa representa el principal activo del Estado que aún no ha sido objeto de privatización. Isagen posee una planta térmica y cuatro plantas hídricas, como se aprecia en la *cuadro 4*¹⁵.

Cuadro 4
Isagen - Capacidad instalada

PLANTAS	UBICACIÓN	CAPACIDAD INSTALADA
Hidroeléctrica San Carlos	San Carlos (Antioquia)	1.240
Hidroeléctrica Jaguas	San Rafael (Antioquia)	170
Hidroeléctrica Calderas	Granada (Antioquia)	26
Hidroeléctrica Miel I	Norcasia (Caldas)	396
Planta Térmica Termocentro	Cimitarra (Santander)	300

¹⁵ Esta empresa generadora tuvo a diciembre de 2007 unos ingresos operacionales levemente superiores a 1 billón de pesos; su patrimonio fue tasado en 3 billones de pesos (activos de 3.96 billones).

Telecomunicaciones

Las telecomunicaciones representan otro de los sectores que han sido de interés de la inversión extranjera en Colombia, y en el que se aprecian tendencias a nuevas inversiones, particularmente en el caso de la televisión. En el *cuadro 5* se aprecian la principales transnacionales que hacen presencia en Colombia en este sector.

Cuadro 5
Transnacionales de las telecomunicaciones en Colombia

EMPRESA	ACTIVIDAD	PAÍS DE ORIGEN
Telefónica	Telefónica (España) adquirió el 51 por ciento de las acciones de Telecom. Valor de la Inversión: US \$ 423,7 MM (2007).	España
Telmex	Telmex (México) adquirió participaciones mayoritarias en distintas compañías de valor agregado en Colombia (TV por Cable). Actualmente Telmex es el proveedor más grande del mercado de televisión por cable en Colombia.	México
Millicom International Celular S.A.	Millicom International Cellular (Luxemburgo) adquirió una participación mayoritaria de Colombia Movil. Valor de la Inversión: US \$ 511,9 MM (2006).	Luxemburgo

Las inversiones en televisión se refieren al proceso de adjudicación de un tercer canal privado, a través de la modalidad de la concesión. Aunque todavía no está definido el inversionista, dado que el proceso licitatorio tuvo que ser pospuesto, tres transnacionales en el campo de las comunicaciones se han disputado esa inversión. Me refiero a la Organización Cisneros (Venezuela), al Grupo Prisa (España) y al Grupo Planeta (España)¹⁶.

¹⁶ El gobierno se vio obligado a posponer la licitación dado el hecho de las reiteradas denuncias por su preferencia por el Grupo Planeta, y por el retiro del proceso de los otros dos oferentes.

El proceso de transnacionalización y desnacionalización en materia de telecomunicaciones a través de la política de inversiones que se ha presentado en este trabajo, se verá reforzado por las tendencias esperadas en el negocio de la transmisión de datos, y en el proyecto de una conexión satelital exclusiva para Colombia. También en estos casos, se aspira por la vía de las concesiones, a incrementar la actividad inversionista.

En el caso de la transmisión de datos, se busca a diseñar y poner en funcionamiento y operación un cable submarino para comunicaciones, con una capacidad mínima de 2.5 Gbps. Se calcula que luego de la instalación, que duraría 14 meses, habría una operación de 15 años. La interconexión sería por Centro América y el cable en el trayecto Costa Rica - San Andrés. La conexión satelital comprende el proceso licitatorio conducente al diseño, fabricación y puesta en funcionamiento de un satélite de comunicaciones. Una vez iniciado ese proceso, se estima un período de 36 meses para concretarlo.

En materia de comunicaciones, deben tenerse en cuenta, por otra parte, las proyecciones de inversión contempladas en relación con la puesta en marcha de la televisión digital y la ampliación del acceso a internet banda ancha. En el primer caso, se trata de inversiones de infraestructura, estimadas en un rango entre 100 y 150 millones de dólares, a realizarse a través de la RTVC (Red de Radio y Televisión de Colombia). En el segundo, del programa de acceso a internet de las instituciones públicas a nivel nacional, que incluye -además- la apertura de centros de acceso comunitario a internet (10.000 telecentros).

Infraestructura de transporte

El transporte se ha convertido en otro de los sectores que generan un interés creciente por parte de los inversionistas extranjeros. En el marco de la nueva geografía del capital se han puesto en evidencia los límites infraestructurales de la acumulación capitalista. Esos límites son notorios en materia de carreteras, de puertos y de aeropuertos. Como

parte de la política de privatización y frente a la ausencia de recursos dispuestos por el Estado para contrarrestar esa situación, lo que se ha venido impulsando es la misma política observada en otros sectores: las concesiones, precedidas por procesos licitatorios. En algunos casos, dichos procesos ya concluyeron; en otros se encuentran en curso, o no se han iniciado. No obstante, aquí interesa mostrar la perspectiva general para un mejor entendimiento de hacia dónde se encauza (o se encauzará) la inversión extranjera en este sector.

La operación de aeropuertos es una de las actividades que ha atraído mayor inversión extranjera. Por una parte, se encuentra el Consorcio Opaín, que cuenta con la participación de la empresa suiza *Unique* (operadora de Flughafen Zurich AG). Este consorcio realiza la remodelación del aeropuerto El Dorado de Bogotá en el marco del Plan Maestro que define la modernización y expansión del terminal aéreo y emprenderá obras que en conjunto tienen un costo estimado en 650 millones de dólares. A cambio de ello, Opaín tendrá la operación del mencionado aeropuerto durante los próximos 20 años a partir del 2008¹⁷. Por otro lado, está la presencia de Aena S.A., operadora de aeropuertos de origen español que en el caso de Colombia tiene en sus manos la operación de los aeropuertos internacionales de Cartagena, Cali y Barranquilla. Los aeropuertos de la zona noroccidente fueron adjudicados a un consorcio colombo-chino. Este concesionario realizará la recuperación y operación de los aeropuertos de Quibdó, Carepa, Corozal, Montería, Rionegro y Barranca. Adicionalmente se ha proyectado la integración y la concesión de los aeropuertos del Centro - Nororiental. En los aeropuertos de Cúcuta, Bucaramanga, Barranca, Valledupar, Riohacha y Santa Marta se esperan inversiones del orden de 107 millones de dólares, los cuales serán destinados para cubrir rezagos de infraestructura y para operación y mantenimientos; ello en estándares de servicio superior al nivel C.

¹⁷ http://www.presidencia.gov.co/prensa_new/sne/2007/enero/19/archivo.htm

En lo referente a puertos, se espera igualmente un despliegue importante de la inversión extranjera en la infraestructura portuaria. Allí se trata de ensanchamientos para favorecer la movilización de bienes de exportación de empresas transnacionales. Dentro de los proyectos previstos, deben destacarse, en primer lugar, las inversiones superiores a 106 millones de dólares a ser realizadas por la Concesión Portuaria de Aguadulce de Buenaventura. La transnacional International Container Terminal Services Inc. es la propietaria del 91,17 por ciento de dicha concesión. En segundo lugar, se hallan las inversiones estimadas en 1.400 millones de dólares para la expansión del puerto de Ciénaga. Se trata de inversiones de las multinacionales Drummond y Glencore para garantizar una movilización de 80 millones de toneladas de carbón al año.

En el caso de las inversiones en infraestructura ferroviaria, debe señalarse que ellas han estado vinculadas a la generación de mejores condiciones para el transporte de carbón, específicamente en el tramo Chiriguaná - Santa Marta, que es la línea de mayor actividad en país. Los Ferrocarriles del Norte de Colombia - Fenoco operan ese tramo. Los mayores accionistas de Fenoco son Glencore y Drummond (junto con otras empresas como Carbones de la Jagua, Carboandes, Consorcio Minero Unido, Carbones del Cesar). Por otra parte, está en curso el proyecto del llamado Sistema Ferroviario Central, que comprende un trayecto de 1.045 kilómetros, de Villa Vieja hasta Chiriguaná, e inversiones por 365 millones de dólares, en distintas actividades que incluyen la construcción o la rehabilitación de la vía, durante un período estimado de 30 años.

Respecto de la infraestructura vial, son varios los proyectos que han atraído (o se espera que atraigan) la inversión extranjera. En 2008, luego del proceso licitatorio, se le adjudicó al consorcio Segundo Centenario, integrado por socios de Colombia, México y España, la construcción del túnel de La Línea. Recientemente se produjo la adjudicación de dos tramos de la *Ruta del Sol*, proyecto que compromete cerca de 2.600 millones de dólares

y prevé la construcción de 1.070 kilómetros de vías¹⁸. Dentro de los proyectos viales está considerada igualmente la llamada Autopista de las Américas, que comprende la rehabilitación de más de 850 km. de vías existentes y la construcción de cerca de 1.600 km. de nuevas dobles calzadas. Este proyecto se concentra especialmente en la costa atlántica.

Dentro de los proyectos de inversión en infraestructura de transporte que buscan igualmente atraer inversión extranjera se hallan el tren de cercanías para la Sabana de Bogotá y el Distrito Capital y el diseño y construcción de la red de metro de Bogotá. En el primer caso, se busca desarrollar un eje férreo que contribuya a articular la movilidad de la región capital, integrando los municipios aledaños con Bogotá; se estima una inversión de 2.1 billones de pesos, para un trayecto de 106 kilómetros. En el segundo caso, las inversiones se estiman en 4.5 billones de pesos¹⁹. El proceso se encuentra en su parte inicial.

La situación de la infraestructura para la reproducción capitalista representa una de las mayores preocupaciones de los principales grupos económicos y del capital transnacional. Según analistas de la política sectorial, las oportunidades propiciadas por la fase expansiva del ciclo económico que acompañó buena parte de los dos últimos períodos presidenciales no se supieron aprovechar; se privilegiaron proyectos de vías terciarias para garantizar respaldos políticos locales (por ejemplo, en el Plan 2500) con miras a la reelección de Uribe, al tiempo que se descuidaron los corredores viales. Según el magnate Sarmiento Angulo –uno de los principales

¹⁸ Por su magnitud y complejidad, el proyecto fue dividido en tres tramos: El sector 1 (Villeta - El Korán; 78 kilómetros); el sector 2 (Puerto Salgar - San Roque; 528 kilómetros); y el sector 3 (San Roque - Ye de Ciénaga; Carmen de Bolívar - Valledupar; 465 kilómetros). El primero le fue concedido al consorcio conformado por los Hermanos Solarte y Concreto; el segundo, el más largo, quedó en manos de Odebrecht y Corficolombiana.

¹⁹ Al respecto se pueden leer varias noticias: http://rse.larepublica.com.co/archivos/ACTUALIDADECONOMICA/2009-10-14/metro-de-bogota-pone-en-riesgo-grado-de-inversion_85363.php. 14 octubre de 2009.

soportes del gobierno-, la agenda infraestructural 2010-2014 es la misma que el país tenía por resolver al inicio del primer mandato de presidencial²⁰.

El gobierno de Uribe se mostró incapaz de sacar adelante buena parte de los proyectos que desde la perspectiva de los intereses capitalistas se consideraban de trascendencia para el proceso de transnacionalización y desnacionalización. En este sector de la infraestructura se han expresado, además, en forma reiterada, las prácticas clientelistas y corruptas propias de los dos últimos períodos presidenciales. El hecho de que el Instituto Nacional de Concesiones - INCO haya tenido durante los últimos seis años seis directores es suficientemente ilustrativo al respecto.

Consideraciones finales

En Colombia se adelanta una acelerada transnacionalización y desnacionalización (T&D) de la economía, que se inscribe dentro del despliegue del régimen de acumulación flexible y de financiarización, a partir de los últimos años de la segunda mitad de la década de 1980.

El proceso de T&D ha producido una profunda reorganización de la propiedad privada capitalista; se ha asistido a un nuevo ciclo de concentración de la riqueza en manos de poderosos grupos económicos y de un puñado de empresas transnacionales, que hoy controlan lo esencial de la actividad económica del país.

La inversión extranjera ha ocupado un papel central en el proceso de T&D. La tendencia de la inversión directa en Colombia coincide con la tendencia general de América Latina durante las últimas décadas²¹. En efecto, el crecimiento

²⁰ Semana, 20.09.2009, http://www.semana.com/wf_ImprimirArticulo.aspx?IdArt=129268

²¹ El comportamiento de la inversión extranjera en América Latina viene siendo estudiado de manera sistemática por la Cepal, véase, Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *La inversión extranjera directa en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile (Informes 1997-2008).

espectacular de la inversión extranjera estuvo asociado inicialmente con los procesos de reforma del Estado, particularmente con las privatizaciones. También, con la generación de incentivos extremos al capital, producto de las políticas de neoliberalización que se impusieron con las reformas del Consenso de Washington. Más recientemente la inversión se ha concentrado en minería e hidrocarburos, acentuando, como ya se dijo, la tendencia a la reprimarización de la economía. Debe señalarse en todo caso, que entre tanto, no hay sector de la actividad económica que no esté penetrado y en gran medida controlado por el capital extranjero.

La inversión extranjera ha llegado a través de diversas modalidades: adquisiciones, capitalizaciones, “alianzas estratégicas”, concesiones. Si en un inicio tales modalidades se apreciaron con empresas del Estado, la tendencia muestra que esas prácticas se extendieron al sector privado. Se ha asistido a la enajenación del aparato productivo y de prestación de servicios; a la venta del país al capital transnacional. Con sus inversiones, el capital transnacional ha adquirido mercados nacionales y ha acentuado el control sobre los recursos naturales.

Una vez culmine el ciclo de ventas de activos (del sector público y del sector privado) debe esperarse una desaceleración de la inversión extranjera en Colombia. Ello ocurrirá pronto, pues lo fundamental ya fue enajenado. Con el propósito de contrarrestar esa esperada tendencia, se explica, por una parte, el creciente interés del gobierno de Uribe Vélez por impulsar políticas activas frente a la inversión extranjera que se unen a las políticas pasivas adelantadas durante los últimos lustros. Por la otra, la producción de una nueva espacialidad capitalista que conjuga la lógica territorial (biodiversidad, bosques, fuentes de agua, recursos energéticos y minerales) con la lógica capitalista (salud, educación, servicios públicos, cultura, propiedad intelectual), precisamente para organizar y generar en esos campos nuevas dinámicas de la acumulación (y de la inversión extranjera).

Dados los cambios políticos ocurridos en algunos países de América Latina, que han llegado a redefinir las relaciones con el capital trasnacional, Colombia se erige como reserva del proyecto político-económico neoliberal; desde este país sus elites dominantes, siguiendo sobre todo el ejemplo del proceso de neoliberalización chileno, impulsan y promueven hoy –sin recato alguno– los intereses del capital transnacional, actúan como súbditos y profesan una profunda admiración por el imperialismo.

Anexo

Como parte de la estrategia neoliberal de privatizaciones, no concluida, la banca transnacional de inversión le recomendó al gobierno adelantar durante 2010 una política agresiva de privatización de activos, aún en poder del Estado, en diferentes sectores de la actividad económica. De proceder semejante propósito, se aspira obtener un poco más de 10.000 millones de dólares. Por esa vía se pretende enfrentar parcialmente el cuantioso hueco fiscal, estimado en cerca de 24 billones de pesos, darle sostenibilidad –a un alto costo– a la política de financiamiento de la guerra, y continuar minimizando los efectos de la crisis capitalista mundial. El plan abre un amplio espectro de posibilidades a los inversionistas extranjeros. Se trata de la liquidación de buena parte de los últimos activos del Estado después de dos décadas de privatizaciones.

Plan de privatización de activos del Estado colombiano - 2010 Millones de pesos

EMPRESA	% PARTICIPACIÓN	AVALÚO PRELIMINAR
Empresas de Servicios Públicos Domiciliarios		18.408.308
Ecopetrol	15,00%	13.371.409
Isagen E.S.P	57,66%	1.641.116
Urrea S.A. E.S.P	99,98%	1.751.875
Gecelca S.A. E.S.P	99,99%	560.944
Empresa de Energía de Boyacá S.A. E.S.P-EBSA	99,41%	436.882
Centrales Eléctricas de Nariño S.A. E.S.P-Cedenar	92,98%	253.860
Electrificadora del Huila S.A. E.S.P	83,05%	163.648
Electrificadora del Meta S.A. E.S.P EMSA	55,68%	99.515
Electrificadora del Caribe S.A. E.S.P.	2,35%	47.186
Electrificadora del Caquetá S.A. E.S.P.	72,35%	26.128
Distasa S.A. E.S.P	18,02%	3.908
Hidroeléctrica Pescadero Ituango S.A. E.S.P	1,65%	243
Acueducto Metropolitano de Bucaramanga S.A. E.S.P	15,61%	51.595

EMPRESA	% PARTICIPACIÓN	AVALÚO PRELIMINAR
Sector de Agricultura		71.322
Corporación de Abastos de Bogotá S.A. - CORABASTOS	38,43%	27.365
Gran Central de Abastos del Caribe S.A. - GRANABASTOS	48,26%	22.642
Corporación de Abastecimientos Valle del Cauca S.A. - CAVASA	16,69%	246
Central de Abastos de Bucaramanga S.A. - CENTROABASTOS	38,43%	15.911
Central de Abasto de Cúcuta S.A. CENABASTOS	75,14%	5.157
Fondos Ganaderos		23.549
Fondo Ganadero del Meta S.A.	18,94%	3.624
Fondo Ganadero del Huila S.A.	14,46%	3.474
Fondo Ganadero Córdoba S.A.	15,03%	2.888
FOGANSA (Antes Fondo Ganadero de Antioquia S.A.)	5,23%	4.456
Fondo Ganadero del Tolima S.A.	18,98%	2.172
Fondo Ganadero de Santander S.A.	12,60%	1.710
Fondo Ganadero de Magdalena S.A.	20,02%	1.192
Fondo Bufalero del Centro S.A. (Antes Fondo Ganadero del Centro S.A.-Caldas)	5,52%	1.276
Fondo Ganadero del Cauca S.A.-Popayán	23,30%	532
Fondo Ganadero de Cundinamarca S.A.	12,86%	805
Fondo Ganadero del Atlántico S.A.	24,38%	470
Fondo Ganadero de Boyacá S.A.	23,39%	711
Fondo Ganadero del Cesar S.A.	29,28%	238
Empresas del Fondo Emprender		4.120
Empresa Comercial Agroindustrial Llanogrande - Ecoagro	68,50%	1.580
Comercializadora Carebbean Sesame S.A.	48,00%	575
Pasteurizadora El Holandes S.A.	33,61%	319
Compañía Occidental de Chocolates S.A.	36,86%	546
Compañía de Ferias y Mataderos del Caquetá - Cofema	11,34%	507
Nortesantandereana de Lácteos S.A. (Norlácteos)	16,49%	359
Centro Agroindustrial y de Exposiciones del Huila S.A. Ceagrodex	2,67%	234

EMPRESA	% PARTICIPACIÓN	AVALÚO PRELIMINAR
Empresas Sector Financiero		1.147.072
La Previsora Compañía de Seguros S.A.	99,71%	314.472
Positiva Compañía de Seguros	90,50%	824.554
Bolsa Nacional Agropecuaria	11,83%	8.046
Centros de Diagnóstico Automotor		1.379
Centro de Diagnóstico Automotor del Valle Ltda.	45,23%	423
Centro de Diagnóstico Automotor del Caldas Ltda.	56,52%	279
Centro de Diagnóstico Automotor del Boyacá y Casanare Ltda.	56,24%	144
Centro de Diagnóstico Automotor de Palmira Ltda.	13,36%	60
Centro de Diagnóstico Automotor del Risaralda Ltda.	23,37%	218
Centro de Diagnóstico Automotor del Tulua Ltda.	20,77%	39
Centro de Diagnóstico Automotor del Nariño Ltda.	17,90%	61
Centro de Diagnóstico Automotor del Tolima - Cedat Ltda.	13,20%	61
Centro de Diagnóstico Automotor de Popayán Ltda.	11,41%	94
Sociedades Portuarias		3.072
Sociedad Portuaria Regional de Buenaventura S.A.	2,00%	1.429
Sociedad Portuaria Regional de Santa Marta S.A.	2,10%	122
Sociedad de Cartagena S.A.	1,85%	17
Sociedad Portuaria Regional de Cartagena S.A.	1,85%	17
Sociedad Portuaria Regional de Barranquilla S.A.	1,84%	51
Sociedad Colombiana de Transporte Ferroviario S.A.		1.436
Terminales de Transporte		6.044
Terminal de Transporte de Bogotá	11,98%	1.516
Terminal de Transporte de Medellín	1,697%	393
Terminal de Transporte de Pereira	23,79%	320
Terminal de Transporte de Ibagué	11,60%	112
Terminal de Transporte de Girardot	6,42%	53
Terminal de Transporte de Armenia S.A.	21,80%	476
Terminal de Transporte de Bucaramanga	9,79%	730
Terminal de Transporte de Cartagena S.A.	10,07%	61
Terminal de Transporte de Popayán S.A.	9,92%	238
Terminal de Transporte de Manizales S.A.	31,68%	1.242
Terminal de Transporte de Sogamoso S.A.	4,67%	1

EMPRESA	% PARTICIPACIÓN	AVALÚO PRELIMINAR
Terminal de Transporte de Villavicencio	4,79%	169
Terminal de Transporte de Pasto S.A.	22,40%	196
Terminal de Transporte de San Gil S.A.	2,16%	20
Terminal de Transportes de Ipiales	8,88%	53
Terminal de Transportes de Ipiales	3,13%	87
Terminal de Transportes de Ipiales	7,94%	25
Central de Transportes de Santa Marta Ltda	3,34%	59
Central de Transportes de		137
Central de Transporte de Cali	7,13%	156
Empresas del Sector Salud		263
Unimec EPS en liquidación		178
Clics - Clínica Nueva		85
Otras Entidades		1.018
Coltejer		-
Bavaria		-
Banco Granahorrar		-
Parque Industrial de Manizales S.A.		-
Ingenio Risaralda		-
Acerías Paz del Río S.A.		-
Banco Superior		1
Cadenalco		1
Inverseguros S.A.		-
Sociedad Hotelera de Caldas S.A.		-
Terpel del Centro S.A.		-
Ciudad Chipichape	5,17%	281
Promotora del Café	1,22%	299
Sercofun Ltda.	4%	423
Bbva		0,3
Lloreda S.A. en reestructuración	6,21%	9,485
Artesanías de Colombia S.A.	24,05%	1,611
Cales y Derivados de la Sierra S.A.	15,38%	1,11
Textiles del Espinal S.A.	0,48%	0,139
Profilácticos del Tolima S.A.	5,95%	0,045
Total Plan de Enajenación		19.666.147

Fuente: Revista Dinero, 26.03.2010 , http://www.dinero.com/actualidad/economia/estado-venta_70301.aspx

Bibliografía referenciada

AYALA, Horacio, "La generosa Colombia Saudí", Portafolio, 14.01.2010.

Banco Mundial, *De los recursos naturales a la economía del conocimiento*, Washington D.C., 2002.

Comisión Económica para América Latina y El Caribe, *La inversión extranjera directa en América Latina y El Caribe*, Santiago de Chile (Informes 1997-2008).

CUBILLOS, Mircea y NAVAS, Verónica, "Inversión extranjera directa en Colombia: características y tendencias", Departamento Nacional de Planeación, Bogotá, 2000.

Departamento Nacional de Planeación, "Inversión extranjera directa: Factor del desarrollo de la infraestructura en Colombia", Bogotá, febrero 6 de 2009.

ECHEVARRÍA, Juan José y ZODROW, George R., "Impuestos a las Utilidades e Inversión Extranjera Directa en Colombia", en: *Borradores de Economía*, no. 348, Banco de la República, Bogotá, D.C., 2005.

Fedesarrollo, "La inversión extranjera directa como impulso al desarrollo", en: *Economía y política. Análisis de Coyuntura Legislativa*, Bogotá, D.C., junio de 2007.

Grupo de investigación - Facultad de Economía, "Tendencias actuales de la inversión extranjera en Colombia", *Colección Universidad, Ciencia y Desarrollo*, No. 11, Universidad del Rosario, Bogotá.

PLATA VÉLEZ, Luis Guillermo, "Inversión extranjera: ¿Qué ha pasado y hacia dónde vamos?", Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Bogotá, febrero 6 de 2009.

Proexport, "Guía de inversión extranjera directa", Bogotá, D.C., 2005.

SAMIENTO ANZOLA, Libardo y LIBREROS CAICEDO, Daniel, "La hegemonía de la oligarquía financiero terrateniente, *Revista CEPA*, Bogotá, No. 2, febrero de 2007.

_____. "El régimen terrateniente-financiero transnacional", *Revista CEPA*, Bogotá, No. 3, abril de 2007.

Unidad de planeación minero-energética, *Distritos mineros: Exportaciones e infraestructura de transporte*, Ministerio de Minas y Energía, Bogotá, 2005.

URRUTIA MONTOYA, Miguel, "Inversión extranjera en Colombia. Un recuento", en: *Revista del Banco de la República*, No. 829, 1996.

CAPÍTULO QUINTO

Regímenes especiales de comercio exterior y nuevas formas de acumulación

Durante el proceso de neoliberalización adelantado durante las últimas décadas, se ha asistido a la producción de una nueva espacialidad capitalista. La formación económica y social se ha visto sometida a un profundo reordenamiento que ha estado determinado, entre otros, por la irrupción de nuevas formas de la acumulación capitalista. Tales formas se han basado en una interacción entre las modalidades intensivas y aquellas asociadas a un despliegue de una nueva geografía del capital. Al tiempo que el capital ha logrado profundizar sus relaciones en campos ya existentes, ha logrado incursionar y someter nuevos espacios de la vida social a su lógica de acumulación.

En ese contexto, se han definido lineamientos de política económica, con sus respectivos diseños institucionales, basados en lo que se podría caracterizar como el surgimiento de diversos regímenes de excepcionalidad permanente. Con tales regímenes se ha buscado dar respuesta a demandas del proceso de acumulación, caracterizadas por una tendencia marcada hacia la transnacionalización y desnacionalización del proceso de reproducción capitalista. Tal tendencia se acompaña de la redefinición de las modalidades de inserción de la economía nacional en la economía capitalista mundial y, más específicamente, de una producción del espacio capitalista que ha hecho trizas las fronteras nacionales, relativizado la noción de soberanía económica y cuestionado la noción de *economía nacional*.

El surgimiento de dichos regímenes excepcionales ha ocurrido en todas las fases del proceso de reproducción. Si en un momento inicial parecían concentrarse en la esfera de la circulación con la aparición de incentivos a las exportaciones, muy rápidamente se extendería a la esfera de la producción y de la prestación de

servicios. Lo que parecía ser un simple ajuste a un régimen de acumulación en crisis, el de la industrialización dirigida por el Estado, devino en una profunda reestructuración hacia lo que ha dado en caracterización como la fase de neoliberalización del capitalismo.

De la misma forma que el proyecto político económico neoliberal en general se ha caracterizado por provocar una profunda redistribución regresiva del ingreso a favor de los fondos de acumulación y en detrimento de aquellos del consumo, los regímenes excepcionales se basan en las más variada modalidades de incentivos al capital. Con tales regímenes, éste ha venido consolidando una nueva estructura de derechos basada en la creciente protección y estímulo a la propiedad capitalista, al margen de demandas sociales por bienestar o incluso en contra de ellas.

El presente capítulo tiene como propósito principal analizar los *regímenes especiales de comercio exterior*. Con base una presentación sistemática de las diferentes modalidades, se trata de ilustrar sobre los diseños normativos que han generado un alistamiento del proceso de reproducción en función de la producción de una nueva espacialidad, y que se han dispuesto para la irrupción de muy variadas formas de la acumulación capitalista. En desarrollo de ese propósito, se abordarán el mecanismo del Plan Vallejo, la figura de importación temporal para reexportación en el mismo estado, el leasing internacional y las ventajas de los Altex, las comercializadoras internacionales y los depósitos Aduaneros. Igualmente, se estudiarán las zonas territoriales con regímenes especiales en comercio exterior, dentro de las cuales se destacan: las zonas francas, las zonas aduaneras especiales, y las zonas económicas especiales de exportación (ZEEE).

Antecedentes de los actuales regímenes especiales de comercio exterior

Como parte de la creación de incentivos al capital en Colombia, se encuentran los regímenes especiales de comercio. Los antecedentes de dichos regímenes se remontan a la década de 1960 cuando se emprendieron las primeras medidas de política

económica tendientes a la redefinición proyecto de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado. En efecto, sin renunciar a la sustitución de importaciones y buscando incentivar la actividades vinculadas a la producción de bienes no tradicionales (de origen industrial), durante el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1966-1970) se sentaron las bases de la política de promoción de exportaciones. Se expidió el Decreto 444 de 1967 mediante el cual se inició, entre otros, el uso de la tasa de cambio (mediante la “devaluación gota a gota”) como un instrumento para mejorar la capacidad competitiva de la producción nacional en los mercados internacionales. Con una intención similar se crearon los certificados de abono tributario (CAT), renombrados posteriormente como certificados de reembolso tributario (CERT). Esas medidas se unieron a una decisión previa, tomada durante el gobierno de Alberto Lleras Camargo (1958-1962), al comienzo del Frente Nacional, y concebida con el mismo propósito: el Plan Vallejo¹.

Al finalizar la década de 1960 se contaba con un régimen de promoción de la actividad exportadora, concebido como parte de la estrategia de fortalecimiento de la producción nacional. Dicho régimen daba cuenta, en todo caso, de un cambio en la tendencia de la acumulación capitalista. La alta concentración del ingreso y de la riqueza, la precariedad de los ingresos de los trabajadores y la ausencia de reformas sociales se habían convertido en límites para los propósitos de la industrialización basada en el mercado interno. En lugar de emprender políticas de reforma que estimulasen la redistribución del ingreso, el mejoramiento de las condiciones de empleo y la capacidad adquisitiva de la población, se optó por la reorientación del proyecto industrializador hacia la realización de producción en el exterior. Durante las décadas de 1970 y 1980, los gobiernos de turno darían continuidad, con altibajos, a las políticas de promoción de exportaciones. Durante el gobierno de López Michelsen se habló incluso de convertir a Colombia en la

¹ Con este plan se crearon exenciones tributarias (totales o parciales) a la importación de insumos o materias primas destinados a la producción para la exportación. Aunque el Plan Vallejo se creó en 1959, habría de tomar fuerza durante del gobierno de Lleras Restrepo.

Japón de Suramérica. El gobierno de Barco, con alcances más modestos, tomaría como el referente a seguir a Corea del Sur.

En el interregno en el coexistieron las políticas de sustitución de importaciones con las políticas de promoción de exportaciones, se produjo el ascenso del proyecto político económico neoliberal en Colombia. Al finalizar las década de 1980, se encontraron maduras las condiciones para una redefinición de sustancial de la tendencia histórica de la acumulación capitalista. Se emprendieron las reformas estructurales del Consenso de Washington, inicialmente, a través de las políticas de apertura económica y de modernización del Estado del gobierno de César Gaviria (1990-1994). Las políticas de protección de la producción nacional entrarían a hacer parte del pasado. La regla de asignación de recursos a través de las fuerzas del mercado se imponía. En adelante, se asistiría a la conformación sistemática de un régimen jurídico económico tendiente a la promoción del *libre comercio* que, además de desarrollar nuevos dispositivos, se apoyaría en la reformulación de los ya existentes.

Los regímenes especiales de comercio exterior deben ser examinados, en consecuencia, considerando la transición al régimen de acumulación flexible y de financiarización. Lo que antes se inscribía dentro de propósitos de estímulo o de protección a la producción nacional, ahora hace parte de estrategias de transnacionalización y de desnacionalización de la economía. El espectro de beneficiarios de tales regímenes ha variado igualmente, dados los procesos de reorganización de la propiedad privada capitalista que han traído consigo las políticas neoliberales. Las condiciones de acceso a tales programas también favorecen a las empresas transnacionales que hacen presencia en Colombia. Buena parte de esos programas está concebida precisamente para atraer inversión extranjera y para desarrollarle *nuevos derechos* al capital.

Los programas especiales de comercio exterior que existen actualmente el país dan cuenta de modalidades redefinidas de inserción de la economía colombiana en la economía capitalista mundial y son expresivos de las dinámicas mundiales de la acumulación capitalista, así como de las políticas del proceso

de neoliberalización. La economía es concebida como un lugar (transitorio) de producción, o de prestación de servicios, o simplemente de comercialización, parte al mismo tiempo de una cadena transnacionalizada. En tanto *lugar*, su función principal apunta a facilitar y garantizar el libre flujo de capitales, en este caso, de capitales-mercancía, que pueden asumir transitoriamente la función de producción; o de capitales productivos cuyo horizonte es la realización de la producción en el exterior.

Por ello, lo que caracterizará esencialmente los regímenes especiales de comercio será la eliminación o la reducción diferenciada de los controles estatales para la entrada y salida de tales capitales, así como la disposición de múltiples incentivos, especialmente de carácter tributario. La tendencia al debilitamiento progresivo de la tributación a favor del capital es especialmente notoria. La inexistencia de impuestos o su reducción significativa se constituye en uno de los pilares de éstos regímenes. Así mismo, les será propio un concepto de territorio que hace estallar la soberanía estatal, al menos en los términos en los que se le conocía hasta hace apenas unas dos décadas.

Para un mejor entendimiento de los regímenes especiales de comercio exterior existentes en Colombia², en este trabajo se ha dispuesto una organización de las diferentes modalidades de tales regímenes en dos grupos. Aunque en cada uno de ellos se encuentran presentes las funciones de producción o de comercialización, lo que los diferencia serán las formas de relacionamiento con el proceso de producción, el territorio, así como los tipos incentivos.

Regímenes de comercialización y de realización de la producción en el exterior

En un primer grupo de regímenes excepcionales, se han considerado los siguientes programas:

² En adelante me apoyo en información del documento de Proexport y Coinvertir, *Regímenes especiales de comercio exterior*, Bogotá, 2005.

- a) Plan Vallejo
- b) Importación temporal para la reexportación en el mismo Estado
- c) Leasing internacional
- d) Usuarios altamente exportadores
- e) Usuario aduanero permanente
- f) Comercializadoras internacionales
- g) Programas especiales de exportación
- h) Depósitos aduaneros

En este primer grupo se encuentran los programas contentivos de una pretensión de realización de la producción en el exterior, o simplemente de comercialización, o que tienen un entendimiento del territorio como lugar de paso, o eslabón de una cadena de circulación transnacional. Se trata de programas expresivos de algunas de las formas que asume la acumulación capitalista en la actualidad (ver *cuadro 1*).

Dentro del primer grupo, el *Plan Vallejo* representa uno de los programas de mayor importancia. En este caso se está en presencia, como ya se dijo, de un programa que tiene una trayectoria de cuando menos cuatro décadas en el país. Las redefiniciones sufridas por el Plan Vallejo son propias del proceso de neoliberalización. Aunque sus objetivos iniciales parecieran mantenerse, esto es, estimular la exportación de bienes industriales, este plan responde en sentido estricto a otros propósitos³. La exportación de bienes industriales no se puede concebir actualmente en el contexto de una política de industrialización; entre tanto, ella responde más bien a un concepto de transnacionalización de la producción que se ha acentuado con el ciclo de sustitución de propietarios desatado por las políticas de neoliberalización.

³ Actualmente, "los productores, exportadores o comercializadores pueden solicitar autorización al Ministerio de Comercio, Industria y Turismo para introducir al país insumos y materias primas, con exención total o parcial del arancel y del impuesto a las ventas -IVA- y acceder a un sistema de importación especial. Para acceder a este beneficio, es necesario que los bienes importados sean utilizados en la producción de bienes o servicios destinados total o parcialmente a la exportación", *Ibid.*, p. 4.

El aparato productivo colombiano se encuentra altamente des-nacionalizado; las principales actividades industriales están en poder del capital transnacional.

A la consideración anterior, se agrega el hecho de que este programa contiene estímulos a la producción en *maquilas*. A las condiciones laborales precarias de esta forma actual de la acumulación productiva, se le adicionan, por efecto del Plan Vallejo, exenciones impositivas a las importaciones de materias primas o insumos destinados a la producción para la exportación. En ese sentido, se trata de producciones sin articulación alguna con el proceso productivo interno, y organizadas, en sentido estricto, como otro de los tipos de economías de enclave.

En consonancia con las tendencias regulatorias de la Organización Mundial de Comercio (Acuerdo General de Comercio de Servicios), el Plan Vallejo ha incorporado, además, incentivos a la exportación de servicios, consistentes en la suspensión total o parcial de los derechos de aduana y el diferimiento del pago del IVA para la prestación de servicios exportables⁴. Dentro de los múltiples servicios contemplados en el Plan, se pueden destacar, entre otros, los servicios de generación, transmisión y distribución de energía eléctrica, los servicios de telecomunicaciones, de radio y televisión, de salud, de turismo y de ingeniería civil y arquitectura.

Otro de los incentivos al capital dentro de este primer grupo consiste en la *importación temporal para la reexportación*. El plazo de reexportación puede variar entre seis meses (corto plazo) y cinco años (largo plazo). El programa contempla exenciones tributarias a mercancías para atender finalidades específicas (corto plazo) o de bienes de capital (largo plazo). Las exenciones varían el tiempo de permanencia de los bienes en el país. El programa se inscribe, sin duda, dentro de las estrategias de movilidad de bienes de capital que demandan actualmente

⁴ Una exposición de este componente se encuentra en *Plan Vallejo de Servicios*, Dian, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Proexport, Bogotá, 2009.

empresas transnacionales, aunque no exclusivamente; resulta principalmente atractivo para empresas de las actividades minero-energéticas.

En un contexto similar, se encuentran los estímulos a las operaciones de *leasing internacional*, con las cuales se financia la importación temporal de bienes de capital a través del pago mensual de un canon de arrendamiento durante mínimo doce meses. El *leasing* genera una operación de arrendamiento externo, que debe ser informada al Banco de la República. Esta modalidad cuenta con incentivos tributarios para el arrendador, generalmente una empresa extranjera, y el arrendatario. La primera no paga impuestos a la renta por cuanto los cánones no son considerados ingresos de fuente nacional; los pagos de arriendo del segundo se encuentran excluidos del IVA. Adicionalmente, el pago de impuestos aduaneros se difiere semestralmente en cuotas iguales hasta por cinco años. El *leasing* internacional contribuye a promover el comercio intrafirma.

El programa de *usuarios altamente exportadores* representa otra de las modalidades de incentivo para la producción destinada a la exportación (ver cuadro 1). En este caso, se prevé la no causación del IVA en la importación ordinaria de maquinaria industrial (no producida en el país), destinada al procesamiento y transformación de materias primas. El programa contempla, además, la posibilidad de habilitar depósitos para procesamiento industrial a los que se permite importar insumos y materias primas también exentos de IVA. De la misma forma que en otras modalidades, el tipo de producción que aquí se estimula se encuentra inmerso en lógicas transnacionales, más que en una articulación con la economía interna.

En dependencia de la periodicidad y del monto de las operaciones de comercio exterior, existe el programa de *usuario aduanero permanente*, que genera algunos incentivos para trámites más expeditos y posibilita la importación -sin pago de tributos aduaneros- de materias primas e insumos bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial.

Como parte de la promoción de la actividad exportadora, se encuentran incentivos que tienen como propósito favorecer la rentabilidad de la intermediación. En este caso se trata de las *comercializadoras internacionales*. Estas empresas gozan de dos tipos de beneficios: los bienes que adquieren en el mercado nacional destinados a la exportación se encuentran exentos de IVA; a los pagos que hacen a sus proveedores se les excluye la retención en la fuente del 3.5%.

Por otro lado, dentro de este primer grupo, se hallan los *programas de exportación PEX*, que, en sentido estricto, representan otra forma de estímulo a la producción en maquilas, solo que bajo otra modalidad. En este evento, el residente en el exterior compra materias primas, insumos, bienes intermedios, material de empaque o envases nacionales a una empresa en Colombia, dispone su entrega a otro productor en el país, y éste se obliga a elaborar y exportar bienes manufacturados. Las exenciones tributarias corresponden al IVA, el impuesto de industria y comercio y el impuesto de timbre al hacer la exportación.

Además de los programas anteriores, los *depósitos aduaneros* se constituyen en otra de las formas de estimular economías desnacionalizadas. Mediante esta figura, se crea la posibilidad de habilitar depósitos privados con el fin de “almacenar mercancías importadas, ya sea de manera temporal por razones de simple almacenamiento o para que una vez realizado algún proceso de transformación, ensamblaje u otro, éstas sean exportadas a su destino final”. Estos depósitos permiten que las mercancías permanezcan “en el país sin necesidad de ser nacionalizadas y como consecuencia, no se causará el pago de los tributos aduaneros producto de la importación”⁵. Los depósitos aduaneros pueden ser transitorios, para la transformación o ensamble, para procesamiento industrial o para distribución internacional.

Los depósitos transitorios son habilitados con antelación a la llegada de los bienes y están concebidos para mercancías con unas características particulares de modo que exijan una infraestructura especializada para su almacenamiento.

⁵ *Ibid.*, p. 7.

La duración de estos depósitos no puede ser superior a dos meses.

Los depósitos para la transformación o ensamble están concebidos para el almacenamiento de mercancías de importación que serán objeto de transformación o ensamble, para luego ser exportadas. Una vez llegada la mercancía, se tiene un plazo de quince días para las labores de transformación o ensamble y exportación de la mercancía.

En los depósitos para procesamiento industrial se almacenan las materias primas e insumos que van a ser sometidos a transformación, procesamiento o manufactura industrial por parte de usuarios altamente exportadores, y que han ingresado bajo la modalidad de importación temporal para procesamiento industrial.

Los depósitos para distribución internacional son de usuarios aduaneros permanentes y están diseñados para

“el almacenamiento, conservación, acondicionamiento, manipulación, empaque o clasificación de mercancías extranjeras que serán exportadas en el término de un año contado a partir de su llegada al territorio nacional”⁶.

El programa de depósitos aduaneros se inscribe dentro de un concepto de división del trabajo en el que lugares del territorio nacional son habilitados como eslabones de procesos transnacionales de producción para que –atendiendo eventuales ventajas competitivas– se puedan desarrollar en ellos actividades de producción (procesamiento, transformación) y de comercialización de mercancías. Estos depósitos son un buen ejemplo de las tendencias a la deslocalización y a la organización flexible y transnacional de la producción, en la búsqueda de mayores rentabilidades para el capital. Tales depósitos no están sometidos, en sentido estricto, a la soberanía económica del Estado, dado el régimen de incentivos del que gozan. Aunque las mercancías pasan por el territorio nacional, nunca ingresan. En ese sentido, el territorio deviene en lugar de circulación del capital, en parte de engranajes más complejos de producción.

⁶ *Ibid.*, p. 8.

Cuadro 1
Regímenes especiales de comercio exterior⁷

MODALIDAD		APLICABLE A	INCENTIVOS
Plan Vallejo	Materias primas e insumos, servicios	Importación temporal de materias primas e insumos destinados a la producción de bienes para la exportación.	Exención total de impuestos a las importaciones (no requiere pago de gravámenes arancelarios, impuestos o contribuciones producto de la importación, e IVA).
	Maquilas	Importaciones no reembolsables en las cuales el contratante extranjero suministra al productor nacional el 100% de las materias primas e insumos necesarios para la manufactura del bien de exportación.	Exención de impuestos. Régimen laboral precario y flexible.
	Servicios	Aplicable a servicios de alojamiento, salud, transporte aéreo, investigación y desarrollo, consultoría y administración, arquitectura y diseño, ingeniería, servicios especiales de diseño, valor agregado en telecomunicaciones y exportación de software.	Importación temporal de bienes de capital y repuestos (según artículo 6 Decreto 2331 de 2001) con suspensión total o parcial de los derechos de aduana y el diferimiento del pago del IVA.
	Plan Vallejo Junior	Exportador que haya pagado la totalidad de los tributos aduaneros sobre materias primas e insumos importados.	Autorización para importar materias primas e insumos en la misma proporción que los utilizados, con exención total de impuestos a las importaciones.

⁷ Solamente se presentan aquellos que hemos considerado más relevantes para la argumentación de esta parte del trabajo. Las zonas territoriales con regímenes especiales de comercio exterior serán abordadas en otra sección de este capítulo.

MODALIDAD		APLICABLE A	INCENTIVOS
Importación temporal para la reexportación.	Importación de mercancías destinadas a la reexportación.	Corto plazo	No causación de arancel ni de impuesto al valor agregado.
		Largo plazo	No causación de impuesto al valor agregado. Diferimiento en el pago de los tributos aduaneros.
Leasing internacional		Financiación de la importación temporal a largo plazo de bienes de capital.	Pago de tributos aduaneros en cuotas semestrales iguales, hasta por cinco años. Exenciones tributarias a cánones de arrendamiento (al arrendador (IVA) y al arrendatario (renta)).
Usuarios altamente exportadores		30% de las ventas a mercados de exportación (con un valor de 2 millones de dólares, o más). Acreditar valores FOB exportados por 21 millones de dólares.	No causación de IVA en la importación ordinaria de maquinaria industrial (no producida nacionalmente) destinada a transformar materias primas.
Usuario aduanero permanente		Operaciones con valores FOB de 6 millones de dólares o más 2.000 declaraciones de importación o exportación.	No pago de tributos aduaneros sobre materias primas e insumos que se utilicen como valor agregado de bienes para la exportación.
Comercializadoras internacionales		Empresas que comercializan productos colombianos en el exterior.	Exención de IVA sobre bienes adquiridos en el mercado nacional destinados a la exportación. Pagos hechos por proveedores de los bienes a exportar, exentos de retención en la fuente (3.5%).

MODALIDAD		APLICABLE A	INCENTIVOS
Programas especiales de exportación		Operaciones PEX (residente en el exterior compra materias primas, insumos, bienes intermedios, material de empaque o envases para productor colombiano que produce para exportar.	Exención de IVA. Exclusión de impuesto de industria y comercio y de timbre.
Depósitos aduaneros	Para almacenar mercancías importadas, ya sea de manera temporal por razones de simple almacenamiento o para que una vez realizado algún proceso de transformación, ensamblaje u otro, éstas sean exportadas a su destino final.	Transitorios	Mercancías que requieren infraestructura especializada para el almacenamiento; habilitados con antelación a la llegada de la mercancía. Hasta por dos meses.
		Para la transformación o ensamble	Almacenamiento de mercancías importación que serán objeto de ensamble o transformación para luego ser exportadas. Hasta por 15 días.
		Para procesamiento industrial	Almacenamiento de materias primas e insumos para transformación, procesamiento o manufactura industrial por usuarios altamente exportadores (importación temporal para procesamiento industrial).
		Para distribución internacional	Almacenamiento, conservación, acondicionamiento, manipulación, empaque o clasificación de mercancías extranjeras que serán exportadas en el término de un año contado a partir de su llegada al territorio nacional (Usuarios aduaneros permanentes).

Fuente: Elaborado con base en la información de *Regímenes especiales de comercio exterior*, Proexport, Bogotá, D.C., 2005.

Zonas territoriales con regímenes especiales de comercio exterior

En el segundo grupo de regímenes excepcionales, se encuentran las zonas territoriales con regímenes especiales de comercio exterior. Dentro de ellas, se identifican las siguientes modalidades:

- a) Zonas francas
- b) Zonas aduaneras especiales
- c) Zonas económicas especiales de exportación
- d) Zona eje cafetero

Este grupo, además de dar continuidad (reformulando y ampliando) a formas propias del régimen de acumulación anterior, que existían como excepcionalidades, particularmente en algunas zonas de frontera, es probablemente el que expresa con más fuerza las dinámicas actuales de la acumulación: producción de nueva espacialidad capitalista con fundamento en una redefinición del territorio (que deslocaliza y liquida el concepto de frontera) y de las modalidades de inserción en procesos de producción transnacionalizados y desnacionalizados, así como en la normalización de excepcionalidades permanentes.

Zonas francas: entre el desarrollo del mercado interno y la promoción de exportaciones

Mediante la Ley 105 de 1958 se expidió la que podría considerarse como la primera normatividad regulatoria de las zonas francas en el país. Mediante dicha ley se creó la zona franca de Barranquilla, y se dejó abierta la posibilidad para la creación de nuevas zonas francas, dándole prioridad a Cali o Buenaventura, Cartagena, Cúcuta y Santa Marta (a través de la promulgación, por parte del gobierno, del respectivo decreto reglamentario que la organizara).

La zona franca representaba una excepcionalidad en el contexto de una política general que se caracterizaba más

bien por impulsar el proceso de industrialización dirigida por el Estado. Su diseño respondía en cierta forma a los rasgos y requerimientos de ese proceso; al mismo tiempo, no obstante, daba cuenta de las posibilidades de construir por vía excepcional, regímenes especiales de comercio exterior para *flexibilizar* las formas de la acumulación capitalista.

La zona franca industrial y comercial fue concebida dentro de la mencionada ley como un establecimiento público, en cuya explotación se podía aceptar el aporte del capital privado. Sin definición expresa de área, se consideraba exenta del pago de impuestos, contribuciones o gravámenes nacionales, departamentales y municipales.

La normatividad le permitía a la zona franca el alistamiento de la infraestructura correspondiente para la realización de sus transacciones, operaciones y actividades. Se posibilitaba la adquisición de derechos de propiedad o de usufructo sobre cualesquiera otras extensiones de tierra o de aguas portuarias para destinarlas a los fines de la obra, a construir diques, rellenos, embarcaderos, etcétera. Asimismo, se señalaron las siguientes actividades en el artículo 21:

- a) Construir edificios para oficinas, almacenes, depósitos o talleres para uso propio o para arrendarlos a las personas naturales o jurídicas (...);
- b) Arrendar lotes de terrenos para que otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras domiciliadas o no en la República, construyan edificios para los fines indicados en el artículo 20;
- c) Establecer servicios de agua, luz, gas, telecomunicaciones, fuerza eléctrica o cualquier otra clase de servicio público; o contratar con otras personas, naturales o jurídicas, la prestación de tales servicios;
- d) Construir puertos, muelles, lugares de embarque y desembarque, estaciones ferroviarias o de carga y descarga terrestres, u otorgar concesiones o franquicias a otras personas naturales o jurídicas, nacionales o extranjeras, para la construcción y explotación de tales obras, y

- e) Efectuar, y en general, toda clase de operaciones, transacciones, negociaciones y actividades propias del establecimiento y funcionamiento de Zonas Francas o incidentales a éstos”.

Por otra parte, se permitía, de acuerdo con el artículo 20: a) Introducir toda clase de mercancías, productos, materias primas, envases y demás efectos de comercio, con excepción de los mencionados en el artículo 36 de esta Ley; b) Almacenarlos, exhibirlos, empacarlos, desempacarlos, manufacturarlos, envasarlos, montarlos, ensamblarlos, refinarlos, purificarlos, mezclarlos, transformarlos y, en general, operar con ellos o manipularlos en alguna forma.

Como es propio de estos regímenes todas las mercancías o materias primas que entraran al área de la zona franca estaban exentas, como ya se dijo, del pago de impuestos, gravámenes y demás contribuciones fiscales nacionales, departamentales o municipales o de cualquier otra clase.

Las mercancías y materias primas allí introducidas, o que fueran modificadas, ensambladas, envasadas o transformadas allí, podían salir del área de la zona para ser exportadas o para la importación con destino a ser usadas o consumidas, exceptuando aquellos artículos que fueran de prohibida exportación. En este último caso, la ley obligaba a que la importación se sometiese a las formalidades, cargos, gravámenes, depósitos, impuestos y demás contribuciones fiscales establecidas para la importación de tales mercaderías.

En ese aspecto, la ley de zonas francas daba cuenta de los rasgos asumidos por la acumulación capitalista en ese momento; al mismo tiempo de su propia conflictividad. Por una parte, el ordenamiento jurídico se constituía en una plataforma para el negocio capitalista privado, nacional o extranjero, montado sobre la naturaleza jurídica de un *establecimiento público* (artículos 20 y 21); por la otra, el mismo ordenamiento, dada la tendencia del proceso industrializador, establecía limitaciones a las importaciones provenientes de las zonas francas, al someterlas al régimen general de importaciones que, como

es sabido, se caracterizaba por la existencia de protecciones arancelarias y administrativas⁸. Desde esa perspectiva, aunque la zona franca encarna por definición tendencias de liberalización del comercio, la regulación existente le establecía límites y la hacía funcional a la tendencia histórica de la acumulación capitalista.

Con la expedición de la Ley 105 de 1985, se definió el estatuto de las zonas francas. Allí se desarrolló un concepto más preciso y sistemático de la zona franca, que se inscribía claramente dentro de las tendencias de redefinición del proyecto político económico en el marco de las políticas del llamado desarrollo hacia afuera y particularmente de la promoción de exportaciones. La nueva normativa, no rompía del todo con algunas protecciones que se mantuvieron frente a las zonas francas.

Las zonas francas fueron definidas, de la misma manera que en la normatividad anterior, como establecimientos públicos, con personería jurídica, autonomía administrativa y patrimonio independiente; podían asociarse con otros establecimientos públicos o con personas jurídicas cuyo capital fuera mixto o privado, con el fin de constituir empresas encargadas de prestar servicios a sus usuarios. Su objeto se precisó en el sentido de promover “el comercio exterior, generar empleo, divisas y servir de polos de desarrollo industrial de las regiones donde se (establecieran) (...)” (Artículo 2º). Se estableció que las zonas podían ser de dos clases, industriales o comerciales, o una combinación de estas dos modalidades.

En el caso de las zonas francas comerciales se estipuló que éstas tenían por objeto “promover y facilitar el comercio internacional de artículos producidos dentro o fuera del territorio nacional” (Artículo 5º). Las zonas francas industriales de ocupaban de “promover y desarrollar el proceso de industrialización de

⁸ El artículo 30 de la Ley mandaba a dictar las disposiciones necesarias “para la vigilancia de la entrada y salida de mercancías y materias primas de las zonas francas industriales y comerciales, a fin de evitar y reprimir el contrabando y toda clase de fraudes fiscales”.

bienes destinados fundamentalmente a los mercados externos” (Artículo 6°).

La ley facultó igualmente a los usuarios de las zonas para: “a) Almacenar bienes de origen nacional y extranjero para su venta, comercialización o uso posterior fuera del país. b) Importar para el mercado nacional con el estricto cumplimiento de las formalidades legales bienes en ellas almacenados”. En este aspecto, mantenía las protecciones arancelarias y administrativas propias de un régimen de comercio exterior en el que no se había abandonado del todo la sustitución de importaciones. Las políticas del gobierno de Betancur, en el contexto de la gestión de la crisis de la deuda en América Latina, si bien no se caracterizaban por la adopción formal de un programa de ajuste económico, se allanaban a los lineamientos de política impuestos por el Fondo Monetario Internacional, que demandaban medidas de estabilización macroeconómica, para poder emprender la apertura de las balanzas comercial y en cuenta corriente.

El estatuto de las zonas francas les reconoció a estas un régimen especial, en el que aplicaría “una normatividad especial en materia aduanera, cambiaria y de comercio exterior”. Sobre las disposiciones del gobierno en materia de comercio exterior, se señalaron las pautas que ésta debería atender. Entre otras, se pueden mencionar: Brindar condiciones para competir con eficiencia en los mercados internacionales; establecer estrictos controles para evitar el ingreso ilegal de bienes provenientes de las zonas francas; determinar los procedimientos y requisitos de importación de los bienes fabricados en las zonas francas, que pueden ingresar al mercado nacional y establecer el valor agregado nacional mínimo; facilitar la exportación de bienes del resto del territorio aduanero a las zonas francas; determinar los bienes fabricados y almacenados en zonas francas que pueden introducirse al mercado nacional; determinar los bienes que no pueden ser producidos ni almacenados en zonas francas.

Como se aprecia, la normatividad ofrecía la posibilidad de introducir al mercado nacional bienes fabricados en las zonas francas, establecía regulaciones al respecto e incluso dejaba

abierta la prohibición. En ese sentido, era claro que no se estaba aún en presencia de un régimen de liberalización completa del comercio exterior, como será la tendencia impuesta por el proceso de neoliberalización, emprendido en forma sistemática a partir del segundo semestre de 1990.

Como parte del régimen especial, la ley estableció la exención de impuestos de renta y complementarios correspondientes a los ingresos obtenidos con las actividades industriales realizadas en la zona. Ese fue probablemente el principal incentivo para operar desde una zona franca industrial.

Las zonas francas fueron, por otra parte, autorizadas para desarrollar, entre otras, las siguientes actividades (Artículo 33º):

- “a) Construir inmuebles para oficinas, almacenes, depósitos o talleres destinados a su propio uso o al de los usuarios de la respectiva entidad.
- b) Dar o recibir en arrendamiento o a cualquier otro título lotes de terreno o instalaciones para el cumplimiento de sus objetivos;
- c) Construir dentro de sus instalaciones puertos, aeropuertos, muelles, lugares de embarque o desembarque, estaciones ferroviarias y terminales de cargue y descargue terrestres”.

Finalmente, el régimen de zona franca fue flexibilizado dentro de la misma normatividad en la medida en que la ley creó la figura de las zonas francas transitorias que tendrían el tratamiento de zonas francas comerciales, aplicable –previa autorización del gobierno– a los terrenos donde se celebraran “ferias, exposiciones, congresos y seminarios de carácter internacional”.

Régimen de zonas francas y procesos de neoliberalización
Como se ha podido apreciar, desde mediados de la década de 1980 se avanzó en el propósito una mayor liberalización del régimen de zonas francas. La persistencia de un marco jurídico institucional en el que se mantenían protecciones arancelarias

y administrativas al comercio exterior se constituía en un límite a ese cometido. Al generarse las condiciones políticas para implantar en forma sistemática las reformas estructurales promovidas por el Consenso de Washington se crearían nuevas posibilidades para los desarrollos de un régimen de zonas francas acorde con las políticas de neoliberalización. En efecto, dentro del paquete de reformas neoliberales de la *apertura económica y la modernización del Estado*, se expidió –durante el gobierno de César Gaviria (1990-1994)– la Ley 7 de 1991, mediante la cual se produjo una redefinición de los lineamientos de regulación del comercio exterior por parte del gobierno nacional y se dispuso la correspondiente organización institucional con la creación del ministerio de Comercio Exterior. La mencionada ley estableció un marco general para la regulación de las zonas francas (industriales, comerciales y de servicios), al que –recogiendo aspectos de la normatividad precedente– le incorporó nuevos elementos.

Los objetivos de las zonas francas se concibieron en términos de la promoción del comercio exterior, la generación de empleo y de divisas, y el desarrollo regional (art. 6º). Dadas las pretensiones de la *apertura económica* el mayor énfasis se concentró en los aspectos relacionados con el comercio exterior. La normatividad contempló brindar a las zonas francas las condiciones para que sus usuarios pudiesen “competir con eficiencia en los mercados internacionales”; asimismo, regular la entrada y salida de mercancías de su territorio, y lo relacionado con el “ingreso temporal a territorio aduanero nacional de materias primas y bienes intermedios para procesos industriales complementarios y de partes, piezas y equipos de los usuarios industriales para su reparación y mantenimiento”. Se estipuló igualmente “establecer los controles para evitar que los bienes almacenados y producidos en las zonas francas ingresen ilegalmente al territorio nacional”. La ley estableció que el gobierno debía determinar lo relativo “a la creación y funcionamiento de zonas francas transitorias o permanentes, de naturaleza mixta o privada según los requerimientos del comercio exterior” (*Ibid.*). En principio, se trataba de disposiciones que no modificaban en lo esencial la normatividad existente.

El cambio sustancial que trajo consigo la ley consistió en la posibilidad de cambiar la naturaleza jurídica de las zonas francas. En efecto, la normatividad señaló que

“las zonas francas industriales, comerciales y de servicios creadas, o las que en el futuro se creen como establecimientos públicos del orden nacional podrán transformarse en sociedades de economía mixta o ser adquiridas, parcial o totalmente, por sociedades comerciales debidamente establecidas”.

De esa forma se abrió la opción de extender la política neoliberal de privatización también a este campo, y de convertir las zonas francas en un negocio esencialmente privado. De hecho la normatividad previó que de presentarse la situación descrita, las zonas seguirían “disfrutando del mismo régimen legal que en materia tributaria, cambiaria, aduanera, de comercio exterior y de inversión de capitales esté vigente al momento de la enajenación” (Parágrafo, art. 6º).

Pese a estos diseños normativos, a lo largo de la década de 1990 no se apreciaron desarrollos legales o reglamentarios de lo establecido en la ley marco, con excepción de las normas expedidas en el estatuto aduanero (Decreto 2685 de 1999), y tampoco se asistió a un surgimiento de nuevas zonas francas de alguna significación. En los primeros años de la apertura económica, la creación de zonas francas no hizo parte de las prioridades de la política económica. Durante el gobierno de Samper, pese a darse continuidad a los principales componentes de la política neoliberal, tampoco se observó una política específica frente a las zonas francas. Otro tanto ocurriría en el gobierno de Pastrana, cuyas prioridades estuvieron más bien en las políticas de ajuste pactadas con el Fondo Monetario Internacional, en el marco de la crisis económica de fin de siglo.

El estatuto aduanero de 1999, en lo concerniente a zonas francas, fue contentivo de diferentes disposiciones que en lo fundamental tuvieron como propósito regular tanto los alcances del régimen aduanero aplicable a ellas, como de las operaciones realizadas desde las zonas francas al territorio

nacional o hacia el resto del mundo, o desde estos últimos hacia las zonas francas (Título IX, arts. 392 y ss.). Todo para efectos de las disposiciones tributarias del caso.

Así por ejemplo, la introducción a la zona franca industrial de bienes y servicios de bienes procedentes de otros países por parte de los usuarios no es considerada como importación (Art. 394); o se define como exportación definitiva,

para efecto de los beneficios e incentivos tributarios, el envío desde el resto del territorio aduanero nacional a un usuario de la zona franca, de materias primas, partes, insumos y bienes terminados nacionales o en libre disposición, siempre y cuando dicha mercancía sea efectivamente recibida por el usuario (Art. 396).

Respecto de las operaciones de las zonas francas hacia el resto del mundo, el Estatuto consideró exportación la venta y salida a mercados externos de los bienes producidos, transformados, elaborados o almacenados, por los usuarios industriales y comerciales. La introducción al territorio aduanero nacional de bienes procedentes de las zonas francas se definió como importación y quedó sometida al régimen de importaciones⁹.

Por otra parte, se regularon la salida de bienes hacia zonas francas transitorias, el procesamiento parcial por fuera de la zona franca, las operaciones entre los usuarios de las zonas francas, y se definieron las responsabilidades de los usuarios.

En suma, el Estatuto avanzó hacia una regulación más específica del régimen de zonas francas, reforzando los lineamientos de la política neoliberal que se venía imponiendo en el país.

No obstante lo anterior, será con la expedición de la Ley 1004 de 2005 con la que se produce un giro en la regulación de las zonas francas. De propósitos de política económica

⁹ En el Decreto 3180 de 2002, este régimen se flexibilizó al establecerse modalidades de liquidación de los derechos de aduana de acuerdo con el valor en aduana de los bienes importados.

centrados en el estímulo al comercio exterior, los nuevos diseños harían énfasis en un entendimiento de la zona franca en términos de un régimen especial de estímulo a la inversión. La ley definió en forma precisa la zona franca como “el área geográfica delimitada dentro del territorio nacional, en donde se desarrollan actividades industriales de bienes y de servicios, o actividades comerciales, bajo una normatividad especial en materia tributaria, aduanera y de comercio exterior. Las mercancías ingresadas en estas zonas se consideran fuera del territorio aduanero nacional para efectos de los impuestos a las importaciones y a las exportaciones” (Art. 1º). La redefinición de la finalidad de las zonas francas quedó formulada en los siguientes términos (Art. 2º):

- “1. Ser instrumento para la creación de empleo y para la captación de nuevas inversiones de capital.
2. Ser un polo de desarrollo que promueva la competitividad en las regiones donde se establezca.
3. Desarrollar procesos industriales altamente productivos y competitivos, bajo los conceptos de seguridad, transparencia, tecnología, producción limpia, y buenas prácticas empresariales.
4. Promover la generación de economías de escala.
5. Simplificar los procedimientos del comercio de bienes y servicios, para facilitar su venta”.

Como se aprecia en estas finalidades, ahora se trataba de una concepción que superaba los enfoques de principios de la década de 1990, y se inscribía más claramente dentro de unas políticas de neoliberalización que venían generando una nueva espacialidad capitalista. Al hacer énfasis en el estímulo a la inversión, las zonas francas se convertían en una posibilidad adicional para desplegar procesos de producción, de prestación o de comercialización articulados más claramente con lógicas transnacionales de la reproducción capitalista. Entre tanto, los desarrollos normativos de tratamiento a las inversiones habían impuesto el principio de trato nacional, de tal suerte que los rediseños al régimen de zonas francas también estaban concebidos como parte de la política de estímulo al capital

extranjero que, con incentivos extremos, se propuso el gobierno de Uribe Vélez (2002-2010).

La ley definió en forma sistemática, por otra parte, las modalidades de usuarios de zonas francas en usuarios operadores, los usuarios industriales de bienes, los usuarios industriales de servicios y los usuarios comerciales (Art. 3º) Ver *cuadro 2*.

Cuadro 2
Usuarios de zonas francas

TIPO DE USUARIO	ACTIVIDADES
Operador	Dirigir, administrar, supervisar, promocionar y desarrollar una o varias Zonas Francas, así como para calificar a sus usuarios.
Industrial de bienes	Producir, transformar o ensamblar bienes mediante el procesamiento de materias primas o de productos semielaborados; en una o varias zonas francas.
Industrial de servicios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Logística, transporte, manipulación, distribución, empaque, reempaque, envase, etiquetado o clasificación; 2. Telecomunicaciones, sistemas de tecnología de la información para captura, procesamiento, almacenamiento y transmisión de datos, y organización, gestión u operación de bases de datos; 3. Investigación científica y tecnológica; 4. Asistencia médica, odontológica y en general de salud; 5. Turismo; 6. Reparación, limpieza o pruebas de calidad de bienes; 7. Soporte técnico, mantenimiento y reparación de equipos, naves, aeronaves o maquinaria; 8. Auditoría, administración, corretaje, consultoría o similares. <p>En una o varias zonas francas.</p>
Comercial	Mercadeo, comercialización, almacenamiento o conservación de bienes; en una o varias zonas francas.

Fuente: Diseño del autor, según Ley 1004 de 2005.

En el mismo sentido que lo establecido en el Estatuto aduanero, la Ley 1004 de 2005 facultó al gobierno nacional para reglamentar lo concerniente a la introducción y salida de bienes y la prestación de servicios del exterior a la zona franca o de ésta al exterior¹⁰; y reafirmó que la entrada de bienes del exterior a la zona franca no se considera importación.

Los desarrollos normativos de mayor significación para la política neoliberal frente a la inversión consistieron en la creación de varios incentivos tributarios. El principal de ellos estuvo en la fijación del quince por ciento (15%) como tarifa única del impuesto sobre la renta gravable (Art. 5° de la ley/ Art. 240-1 del Estatuto tributario). De esa forma, se creó un régimen excepcional, pues en el resto en el territorio nacional (distinto a las zonas francas) la misma tarifa alcanzaba 34% (en la actualidad es de 33%). A lo anterior se le adicionó la exención del impuesto a las ventas a

“las materias primas, partes, insumos y bienes terminados que se vendan desde el territorio aduanero nacional a usuarios industriales de bienes o de servicios de zona franca o entre estos, siempre que los mismos sean necesarios para el desarrollo del objeto social de dichos usuarios” (Art. 7° de la Ley/ 281 del Estatuto tributario).

Asimismo, la inaplicación del impuesto de remesas “a los giros al exterior por parte de los usuarios de zonas francas” (Art. 8° de la ley/ Art. 322 del Estatuto tributario).

La creación de estos incentivos, unidos a nuevos diseños normativos, habría de conducir a un crecimiento inusitado de las zonas francas en el país. Entrada la segunda mitad de los años 2000-2010, las zonas francas se constituirían

¹⁰ También se incluyeron las reglamentaciones correspondientes al ingreso temporal de bienes fabricados o almacenados en zonas francas al territorio aduanero nacional, y al ingreso temporal a territorio aduanero nacional o de éste a una zona franca, de materias primas, insumos y bienes intermedios para procesos industriales complementarios, y partes, piezas y equipos para su reparación y mantenimiento (Art. 4°).

en uno de los espacios de mayores incentivos al capital en Colombia y en una de las mejores expresiones de la política neoliberal de transnacionalización y desnacionalización de la economía.

Con la expedición del Decreto 383 de 2007 se dio probablemente unos de los pasos más importantes en la conceptualización neoliberal de las zonas francas, en el sentido de estimular la inversión que ya le había imprimido la Ley 1004 de 2005. La normatividad contenida en el mencionado decreto desarrolló en forma exhaustiva y minuciosa todos los aspectos de la regulación de las zonas francas permanentes y transitorias. Con fundamento en lo establecido en la normatividad precedente, particularmente el Estatuto aduanero y la Ley 1004 de 2005, aspectos de cuyos contenidos reproduce en buena medida, el mencionado decreto precisó las definiciones de zona franca permanente y de zona franca transitoria, de los diferentes tipos de usuarios, así como de los deberes y obligaciones de éstos. Igualmente, reafirmó los ya señalados criterios de entrada y salida de bienes y de prestación de servicios de las zonas francas hacia el exterior, y de éste hacia dichas zonas.

Lo novedoso en este decreto se encuentra en la fijación detallada de los criterios para la declaratoria de una zona franca (permanente o transitoria), así como del procedimiento para su aprobación. Asimismo, en las elaboraciones normativas acerca de la zona franca permanente especial, más conocida como *uniempresarial* (Véase cuadro 3).

En el mismo año de 2007, se expidió el Decreto 4051. Este decreto completa los diseños pendientes del Decreto 383. Por una parte, se trató de definición de aspectos procedimentales para la aprobación de las zonas francas. Previa la emisión del acto administrativo correspondiente por parte de la Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, DIAN, se requiere ahora del concepto favorable de la Comisión intersectorial de Zonas Francas sobre la viabilidad de declarar la zona franca permanente y la aprobación del Plan Maestro de Desarrollo

General de la Zona Franca (Art. 3º - Art. 392-1, modificado Decreto 2685 de 1999). La Comisión intersectorial fue creada mediante este mismo decreto¹¹. Por otra parte, este decreto desarrolló aún más los criterios de declaratoria de zona franca y se ocupó principalmente de las zonas francas permanentes especiales, uniempresariales. Respecto de esta modalidad, los desarrollos normativos se concentraron en la definición de criterios para las zonas francas uniempresariales de servicios, agroindustriales, de salud, de sociedades portuarias y de empresas preexistentes (Art. 6º - Art. 393, modificado Decreto 2685 de 1999). En el caso de las zonas uniempresariales industriales, se redujeron las obligaciones sobre generación de empleo que habían sido establecidas en el Decreto 383 de 2007 (Véase *cuadro 3*).

Finalmente, con el argumento de enfrentar los efectos económicos y sociales producidos por la *crisis de las pirámides* en la región surcolombiana, se expidió el decreto 1197 de 2009 mediante el cual se establecieron condiciones y requisitos especiales para la creación de zonas francas permanentes especiales en los departamentos de Putumayo, Nariño, Huila, Caquetá y Cauca. En particular, los requerimientos de inversión, así como las metas en generación de empleo se redujeron sensiblemente. En efecto, mientras que en las zonas francas uniempresariales del resto del país la obligación de inversión se estima en 38 millones de dólares, en aquellas a crearse en la región surcolombiana se exigió un monto equivalente a apenas un millón de dólares y se obligaba a la generación de 50 empleos¹².

¹¹ La Comisión está integrada por los ministros de Comercio, Industria y Turismo, de Hacienda y Crédito Público, del respectivo ramo al que corresponde la zona franca, o sus delegados; por los directores del Departamento Nacional de Planeación, de Impuestos y Aduanas Nacionales, de Proexport, y por el Ministro Consejero de la Presidencia de la República (Art. 8º - Art. 393-5, modificado Decreto 2685 de 1999).

¹² Portafolio, abril 7 de 2009. En el artículo 4 del mencionado decreto se estableció una inversión de 5.000 salarios mínimos legales vigentes.

Cuadro 3
Regímenes especiales de comercio exterior - Zonas francas

CLASES	CARACTERÍSTICAS	REQUISITOS			INCENTIVOS
Permanente (ZFP)	Área de más de 20 ha., en donde varias empresas se pueden instalar y desarrollar sus actividades industriales, comerciales o de servicios (Las empresas comercializadoras no gozan del beneficio de impuesto de renta).	<i>Usuarios industriales de bienes o servicios</i>			Permiso para funcionar hasta por 30 años, prorrogable por 30 años más. Tarifa única del impuesto sobre la renta gravable: 15%, a diferencia del 33% de la tarifa normal. No se causan ni pagan tributos aduaneros (IVA, arancel).
		Activos entre ...	Inversión	Generación Empleo	
		US\$0 - US\$99.380	US\$0	0	
		US\$100.000 - US\$993.800	US\$0	20	
		US\$994.800 - US\$5.9 millones	US\$1.268.760	30	
		Superior a US\$5.9 millones	US\$2.918 millones	50	
		<i>Usuario operador</i>			
		Patrimonio líquido de 23.000 S.M.L.V. (US\$ 5.92 millones). Compromiso de ejecutar Plan Maestro General de Desarrollo. Al final del 5º año, 5 usuarios industriales de bienes o servicios, que entre todos sumen una cifra superior a 46.000 S.M.L.V. (US\$11.8).			

CLASES	CARACTERÍSTICAS	REQUISITOS	INCENTIVOS									
Permanente especial (ZFPE) Unipresarial	Área donde una única empresa se puede instalar para desarrollar actividades industriales o de servicios determinada por la empresa	La empresa debe ser creada dentro de los últimos seis meses antes de la solicitud de la ZF; la inversión se debe realizar después de la autorización de funcionamiento como ZF.	Exención de IVA para materias primas, insumos y bienes terminados que se vendan desde territorio aduanero nacional a usuarios industriales de ZF.									
	Proyectos de alto impacto económico y social. Pueden ser de:	<i>Unipresarial de bienes</i> Inversión nueva de US\$38.6 millones - mínimo 150 empleos directos.		Exportaciones desde ZF a terceros países se benefician de acuerdos comerciales internacionales. (Excepto Perú).								
	• Bienes.	<i>Unipresarial de servicios</i> <table><tr><th>Inversión de ...</th><th>Generación de empleo</th></tr><tr><td>US\$1.9 a US\$9.1 millones</td><td>500</td></tr><tr><td>US\$9.1 a US\$18.2 millones</td><td>350</td></tr><tr><td>Superior a US\$18.2 millones</td><td>150</td></tr></table>			Inversión de ...	Generación de empleo	US\$1.9 a US\$9.1 millones	500	US\$9.1 a US\$18.2 millones	350	Superior a US\$18.2 millones	150
	Inversión de ...				Generación de empleo							
	US\$1.9 a US\$9.1 millones				500							
US\$9.1 a US\$18.2 millones	350											
Superior a US\$18.2 millones	150											
• Servicios.												
• Servicios de salud.												
• Proyectos agroindustriales (Biocombustibles).												
• Sociedades Portuarias.												
• Inversiones pre-existentes												

CLASES	CARACTERÍSTICAS	REQUISITOS	INCENTIVOS
		<p>En el caso de servicios de salud, 50% de los empleo pueden ser vinculados.</p> <p><i>Unipresarial de agroindustria</i></p> <p>Inversión de US\$19.3 millones o mínimo 500 empleos vinculados. Producto final: biocombustible, carnes y pescados, aceites y grasas animales y vegetales, productos lácteos, legumbres y frutas preparadas en conservas, té, sopas, caldos, vinagra, salsas y levadura, café y trilla.</p> <p><i>Unipresarial de sociedad portuaria</i></p> <p>Inversión de US\$38.6 millones; 20 empleos directos y vinculación de 50 empleos.</p> <p><i>Empresa preexistente</i></p> <p>Patrimonio de US\$38.6 millones; inversión nueva de US\$178 millones.</p> <p>Duplicar renta líquida gravable a 31 de diciembre anterior a la fecha de aplicación.</p>	<p>La maquinaria ingresada desde el exterior relacionada directamente con la operación del negocio no causa tributos aduaneros.</p> <p>Se permite la exportación desde la ZF al resto del territorio nacional.</p> <p>Posibilidad de realizar procesamiento parcial por fuera de la ZF por máximo 9 meses.</p>
Transitoria	Autorizada para la celebración de ferias, exposiciones, congresos, seminarios de carácter internacional con importancia para la economía y el comercio internacional del país.		

Fuente: Elaboración propia con base en: *Manual para la presentación de solicitudes de declaración de zonas francas*. Departamento Nacional de Planeación, Dian, Propexport, Bogotá, D.C., 2009; Invierta en Colombia. Trabajo, compromiso, ingenio. Proexport, Bogotá, D.C., 2010.

Régimen de zonas francas y nueva espacialidad capitalista

Como se ha visto, al finalizar 2007 se contaba con un corpus normativo que daba cierre a más de tres lustros de producción de normatividad en materia de zonas francas. Los desarrollos normativos, especialmente los establecidos en la Ley 2004 de 2005 y en los decretos 383 y 4051 de 2007, sintetizarían las pretensiones de las políticas neoliberales que, durante el gobierno de Uribe Vélez, se caracterizarían por la protección y la creación de incentivos extremos al capital.

El régimen de zonas francas posee un profundo significado. Bajo su sombra se viene escenificando una de las principales transformaciones en la dinámica de la acumulación capitalista en el país. Aunque en apariencia las zonas francas representarían formas de acumulación basadas en la activación de dispositivos del *desarrollo regional*, en realidad se está en presencia de modalidades en las que las dinámicas territoriales se encuentran inmersas en un proceso de acumulación transnacionalizado y desnacionalizado. De hecho, la noción de zona franca presume un concepto de extraterritorialidad que subvierte las formas de producción del espacio propias de la organización económica y social nacional-estatal, sometidas precisamente a la negación (superación) durante las últimas décadas por los procesos de neoliberalización.

La zona franca permanente hace estallar la *unidad* del territorio; lo desmiembra en múltiples unidades que se comportan como territorios exteriores respecto del *territorio nacional*. Tales territorios se convierten en regímenes de excepcionalidad permanente; de una excepcionalidad que tiende además a normalizarse en la medida en que la lógica de la zona franca se extiende a nuevos territorios, o en la que el territorio nacional es sometido a las dinámicas expansivas de los territorios de zonas francas.

Aunque la zona franca permanente se fundamenta inicialmente en una producción localizada del espacio social, definida geográficamente, con el surgimiento de las zonas francas uniempresariales se abren posibilidades para la producción deslocalizada del espacio. La subversión del espacio es total;

la geografía se torna difusa. Ni siquiera es necesario un cierto nivel de aglomeración industrial o de prestación de servicios en un territorio definido; la unidad empresarial se constituye en el territorio mismo. El espacio así producido responde a (múltiples) dinámicas de deslocalización externa, no necesariamente articuladas con el territorio nacional, pero sí incorporadas en dinámicas transnacionales de la producción del espacio capitalista. En muchos casos son más probables las conexiones con el espacio transnacional que con el propio territorio nacional. Los *call center* son un buen ejemplo de ello.

Las zonas francas están produciendo, por otra parte, una transformación del espacio urbano, en la medida en que ellas vienen incidiendo sobre las configuraciones de los planes de ordenamiento territorial y están produciendo fuertes impactos en el uso y, por consiguiente, en el precio de la tierra. En ese sentido, han contribuido a novedosas modalidades de acumulación de capital basadas en la conjunción de la lógica capitalista con la lógica territorial de la acumulación. Por esa vía, se vienen produciendo nuevas incorporaciones a los circuitos (transnacionales) de la reproducción capitalista de territorios en los que hace unos años eso no se esperaba. Las zonas francas han potenciado las posibilidades de la renta diferencial y se han constituido en un factor de especulación sobre los precios de la tierra.

En presencia de regímenes políticos, cuya reproducción se basa en buena medida en el clientelismo y la corrupción, como es el caso colombiano, las zonas francas han contribuido a formas ilegales de acumulación fundadas en alianzas entre políticos corruptos, funcionarios públicos locales y sectores del empresariado capitalista. Diferentes experiencias observadas durante el gobierno de Uribe representan una buena ilustración de ello. Los diseños normativos específicos, particularmente en lo referido a las zonas francas uniempresariales sugieren la producción de normatividad en función de intereses claramente personalizados¹³.

¹³ Véase, Daniel Coronell, "Los negocios millonarios de los hijos del presidente Uribe Vélez", en: revista *Semana*, Bogotá, abril 19 de 2009 (en este texto se

En Colombia, el crecimiento espectacular del número de zonas francas se ha apreciado a partir de 2005, con la expedición de la nueva normatividad ya examinada. Hasta ese año, solamente existían 11 zonas francas declaradas. Entre 2005 y mayo de 2010 el número de zonas francas había ascendido a 70. Entre octubre de 2007 y febrero de 2010, se habían declarado 14 zonas francas permanentes por parte de la DIAN y se había emitido el concepto favorable a 4, para un total de 19 zonas. Entre abril de 2007 y mayo de 2010, se habían declarado 37 zonas francas permanentes especiales, uniempresariales, y se había dado el concepto favorable a 11 más, para un total de 48 zonas francas (ver cuadros 4 y 5). La inversión en las 70 zonas francas alcanzaría 11.8 billones de pesos y contribuiría a la generación de 45.353 empleos.

Cuadro 4
Zonas francas - situación a mayo de 2010

RESUMEN	TOTAL
Zonas ampliadas	3
ZFP declaradas por la DIAN	15
ZFP Concepto de viabilidad favorable por la CIZF, pendiente declaratoria.	4
Total ZFP	19
ZFPE declarada por la DIAN	37
ZFP Concepto de viabilidad favorable por la CIZF, pendiente declaratoria.	11
Total ZFPE	48
Total ZF	70

Fuente: Comisión intersectorial Zonas Francas, Secretaría Técnica, DIAN, mayo 7 de 2010.

analiza el caso de la zona franca en el municipio de Mosquera concedida a los hijos del presidente Uribe). De este mismo autor, véase “Otras zonas francas”, en: revista *Semana*, Bogotá, 7 de noviembre de 2009 (este texto se ocupa de las zonas francas concedidas por el gobierno al Grupo Daabon); Jorge Enrique Robledo, “Otra zona franca bastante especial”, Bogotá, 28 de mayo de 2009 (en este texto se examina la zona franca uniempresarial concedida por el gobierno a Bavaria Sab Miller a través de la Cervecería del Valle). De este mismo autor véase la nota “El poder al servicio del enriquecimiento de los hijos del presidente Uribe”, Bogotá, 5 de junio de 2009.

Cuadro 5
Zonas Francas en Colombia - Relación general a mayo de 2010

Zonas Francas declaradas antes de la Ley 1004 de 2005

No.	ZONA FRANCA	SECTOR	RESOLUCIÓN No.	FECHA DECLARATORIA ZF INDUSTRIALES DE BIENES Y SERVICIOS	UBICACIÓN		FECHA CREACIÓN ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS - ZF INDUSTRIALES Y COMERCIALES
					CIUDAD	DEPTO.	
1	RIONEGR	Industrial	94	10/02/1993	Rionegro	Antioquia	Decreto 2263 de julio de 1986
2	CANDELARIA	Industrial	95	10/02/1993	Cartagena	Bolivar	
3	BOGOTÁ	Industrial	934	06/08/1993	Bogotá	Cundinamarca	
4	PACÍFICO	Industrial	1035	26/08/1993	Palмира	Valle del Cauca	
5	PALMASECA	Industrial	835	02/06/1994	Palмира	Valle del Cauca	Decreto 1096 de julio de 1970
6	BARRANQUILLA	Industrial	978	20/06/1994	Barranquilla	Atlántico	Ley 105 del 31 diciembre de 1958
7	CARTAGENA	Industrial	977	20/06/1994	Cartagena	Bolivar	Decreto 2077 de octubre 11 de 1973
8	CÚCUTA	Industrial	1059	29/06/1994	Cúcuta	Norte de Santander	Decreto 584 de abril de 1972
9	SANTA MARTA	Industrial	1060	29/06/1994	Santa Marta	Magdalena	Decreto 1144 de junio de 1974
10	EJE CAFETERO	Industrial	751	03/07/1996	Armenia	Quindío	
11	CIUDADELA SALUD	Industrial	217	29/02/2000	Sopo	Cundinamarca	

RESUMEN	TOTAL
ZF Declaradas	11

Zonas Francas ampliadas (3)

No.	ZONA FRANCA	SECTOR	RESOLUCIÓN No.	FECHA DECLARATORIA ZF INDUSTRIALES DE BIENES Y SERVICIOS	UBICACIÓN		RESOLUCIÓN DE AMPLIACIÓN	FECHA AMPLIACIÓN
1	RIONEGRO	Industrial	94	10/02/1993	Rionegro	Antioquia	1125	01/02/2008
2	BOGOTÁ	Industrial	934	06/08/1993	Bogotá	Cundinamarca	13022	02/11/2007
3	PACÍFICO	Industrial	1035	26/08/1993	Palmira	Valle del Cauca	5424	20/06/2008

Zonas Francas Permanentes - ZFP (19)

Declaradas por la DIAN

No.	ZONA FRANCA PERMANENTE	SECTOR	RESOLUCIÓN No.	FECHA DECLARATORIA ZONA FRANCA PERMANENTE	UBICACIÓN	
1	LA CAYENA	Industrial - Construcción	12560	25/10/2007	Barranquilla	Atlántico
2	AGROINDUSTRIAL DEL MAGDALENA MEDIO	Industrial - Agropecuario	12772	30/10/2007	La Dorada	Caldas
3	INTERNACIONAL DEL ATLÁNTICO	Industrial	13914	22/11/2007	Galapa	Atlántico
4	PARQUE INDUSTRIAL DEXTON	Industrial - Petroquímicos, plásticos	15991	26/12/2007	Cartagena	Bolívar
5	PLIC	Industrial	1124	01/02/2008	Cota	Cundinamarca
6	INTEXMODA	Industrial	1834	25/02/2008	Funza	Cundinamarca
7	TAYRONA	Industrial	4335	19/05/2008	Santa Marta	Magdalena
8	URABÁ	Industrial - Agroindustrial	5423	20/06/2008	Apartadó	Antioquia
9	LAS AMÉRICAS	Industrial - Agroindustrial	5657	27/06/2008	Santa Marta	Magdalena
10	OCCIDENTE	Industrial	1825	18/12/2008	Mosquera	Cundinamarca
11	PUERTA DE LAS AMÉRICAS	Servicios	457	21/01/2009	Cartagena	Bolívar
12	ZONA FRANCA DE TOCANCIPÁ	Industrial	6045	08/06/2009	Tocancipá	Cundinamarca
13	SANTANDER S.A.	Industrial	12842	22/11/2009	Floridablanca	Santander
14	CENCAUCA - ZONA FRANCA DEL CAUCA	Industrial	14071	24/12/2009	Puerto Tejada, Caloto, Cuachené	Cauca
15	ZONA FRANCA METROPOLITANA S.A.S.	Industrial - Servicios	772	01/02/2010	Cota	Cundinamarca

Concepto de viabilidad favorable por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas - Pendiente declaratoria por la DIAN

No.	ZONA FRANCA	SECTOR	UBICACIÓN		
			CIUDAD		DEPTO.
1	CONJUNTO INDUSTRIAL PARQUE SUR	Industrial	Villarrica		Cauca
2	ZF INTERNACIONAL DE PEREIRA	Industrial	Pereira		Risaralda
3	PARQUE CENTRAL S.A.S.	Industrial	Turbaco		Bolívar
4	ZONA FRANCA BRISA	Industrial	Dibulla		Gujaira

Zonas Francas Permanentes Especiales - ZFPE (48)
Declaradas por la DIAN

No.	ZONA FRANCA	SECTOR	RESOLUCIÓN No.	FECHA DECLARATORIA ZFPE	UBICACIÓN	
					CIUDAD	DEPTO.
1	CERVECERÍA DEL VALLE S.A.	Industrial - Bebidas	4767	30/04/2007	Yumbo	Valle del Cauca
2	BIOCOMBUSTIBLES SOSTENIBLES DEL CARIBE S.A.	Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de Palma	12771	30/10/2007	Santa Marta	Magdalena
3	Bio-D	Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de Palma	13930	22/11/2007	Facatativa	Cundinamarca
4	MAQUILAGRO	Agroindustrial - Biocombustibles - Remolacha azucarera	15091	06/12/2007	Tuta	Boyacá
5	AGROINDUSTRIAS DEL CAUCA	Agroindustrial - Azúcar	15748	20/12/2007	Guachene	Cauca
6	ARGOS	Industrial - Cemento	181	09/01/2008	Cartagena	Bolívar
7	GYPLAC	Industrial - Placas Yeso cartón	293	14/01/2008	Cartagena	Bolívar
8	KCAG	Industrial - Papel en línea asco	1126	01/02/2008	Barbosa	Antioquia
9	CORFERIAS S.A.	Servicios	5425	20/06/2008	Bogotá	Cundinamarca
10	ECODIESEL COLOMBIA S.A.	Agroindustrial - Biocombustibles - Aceite de palma	5686	27/06/2008	Barrancabermeja	Santander
11	ESTRATEGIAS CONTAC CENTER COLOMBIA	Servicios - Call Center	6078	10/07/2008	Bogotá	Cundinamarca
12	PAUL CALLEY S.A.	Industrial - Cosméticos	6097	10/07/2008	Tocancipa	Cundinamarca

No.	ZONA FRANCA	SECTOR	RESOLUCIÓN No.	FECHA DECLARATORIA ZFPE	UBICACIÓN	
					CIUDAD	DEPTO.
13	SIEMENS MANUFACTURING S.A.	Industrial -Metalmecánico	6409	18/07/2008	Tenjo	Cundinamarca
14	PEPISCO ALIMENTOS LTDA.	Industrial - Alimentos	6748	28/07/2008	Funza	Cundinamarca
15	ACERÍAS PAZ DEL RÍO	Industrial - Acero	8732	16/09/2008	Belencito	Boyacá
16	TERMINAL DE CONTENEDORES DE BUENAVENTURA - TC BUEN	Servicios Portuarios	10409	28/10/2008	Buenaventura	Valle del Cauca
17	VIDRIO ANDINO S.A.	Industrial - Vidrio Plano	121	11/11/2008	Soacha	Cundinamarca
18	REFINERÍA DE CARTAGENA S.A. REFINAR	Industrial - Refinería	1397	10/12/2008	Cartagena	Bolívar
19	SOCIEDAD PORTUARIA DE SANTA MARTA - SPSM	Servicios Portuarios	1886	19/12/2008	Santa Marta	Magdalena
20	CONTECAR S.A	Servicios Portuarios	2704	13/03/2009	Cartagena	Bolívar
21	COLOMBINA DEL CAUCA S.A.	Industrial - Galletas	3285	30/03/2009	Santander de Chilichao	Cauca
22	TERMOFLORES S.A.	Generación Energía	3681	13/04/2009	Barranquilla	Atlántico
23	PAPELFIBRAS S.A.	Industrial - Papel	4890	12/05/2009	Guachené	Cauca
24	TELEMARK SPAIN S.L. SUCURSAL COLOMBIA	Servicios - Call Center	6387	13/06/2009	Pereira	Risaralda
25	HOSPITAL SAN VICENTE DE PAUL	Servicios - Salud	7849	27/07/2009	Rionegro	Antioquia
26	PAPELES DEL CAUCA S.A.	Industrial - Papel	11358	20/10/2009	Puerto Tejada	Cauca
27	CERÁMICA SAN LORENZO INDUSTRIAL DE COLOMBIA	Industrial - Cerámica	12663	20/11/2009	Sopo	Cundinamarca
28	CLÍNICA PORTOAZUL S.A.	Servicios - Salud	13085	02/12/2009	Puerto Colombia	Atlántico
29	PROTISA COLOMBIA S.A.	Industrial - Productos Higiénicos	13273	04/12/2009	Gachancipa	Cundinamarca
30	ECON'TAC COL SAS	Servicios - Call Center	14072	24/12/2009	Manizales	Caldas
31	PRAXAIR GASES INDUSTRIALES LTDA.	Industrial - Gases	14170	30/12/2009	Tocancipá	Cundinamarca
32	CLÍNICA LOS NOGALES SAS	Servicios - Salud	14200	30/12/2009	Bogotá	Cundinamarca
33	INDUSTRIAS RENOVABLES DE COLOMBIA S.A.	Agroindustrial - Etanol	475	22/01/2010	Pivijay	Magdalena
34	BIONERGY ZF S.A.S	Agroindustrial - Etanol	1933	01/03/2010	Puerto López	Meta
35	AGROSOLERA S.A.	Agroindustrial - Aceite Palma y palmiste	2385	15/03/2010	Regidor	Bolívar
36	PRODUCTOS FAMILIA CAJICÁ S.A.	Industrial - Papel	3095	07/04/2010	Cajicá	Cundinamarca
37	SOCIEDAD MÉDICA DE SABANETA S.A.	Servicios - Salud	4.245,00	06/05/2010	Antioquia	Sabaneta

Concepto de viabilidad favorable por la Comisión Intersectorial de Zonas Francas - Pendiente declaratoria por la DIAN

No.	ZONA FRANCA	SECTOR	UBICACIÓN	
			CIUDAD	DEPTO.
1	CLÍNICA MEGACENTRO PINARES	Servicios - Salud	Pereira	Risaralda
2	PROCEDADORA DE ACEITE ORO ROJO LTDA.	Agroindustrial - Aceite Palma	Sabana de Torres	Santander
3	SOCIEDAD PORTUARIA REGIONAL DE BARRAQUILLA S.A.	Servicios - Portuarios	Barranquilla	Atlántico
4	CONVERGYS CUSTOMER MANAGEMENT COLOMBIA S.A.S	Servicios - Call Center	Bogotá	Cundinamarca
5	FUNDACIÓN FOSUNAB	Servicios - Salud	Floridablanca	Santander
6	ALIMENTOS NARIÑO S.A.	Alimentos - Brocoli	Ipiales	Nariño
7	EXTRACTORA LOMA FRESCA SUR DE BOLIVAR S.A.	Agroindustrial - Aceite Crudo de Palma	San Pablo	Bolívar
8	AGROINDUSTRIA BIOCAFÉ ZONA FRANCA S.A	Agroindustrial - Abono	Pitalito	Huila
9	HABLA CALLCENTER	Servicios - Call Center	Popayan	Cauca
10	360 BPO S.A.S	Servicios - Call Center	Medellin	Antioquia
11	CELTA	Servicios	Funza	Cundinamarca

* De las solicitudes aprobadas por la CIIZE, tres fueron desistidas por el inversionista: Colombina ZF, Destilería Riopaila, Alimentos Cárnicos ZF Santafé y Paspenta S.A., y una solicitud fue negada por la DIAN: Avanza BPO Colombi

Fuente: Comisión Intersectorial Zonas Francas, Secretaría Técnica, DIAN, mayo 7 de 2010.

El régimen de zonas francas ha merecido toda suerte de críticas, que han sido formuladas desde diferentes ángulos. Por una parte, se ha señalado que él contiene innecesarios incentivos al capital, especialmente cuando se trata de las zonas francas uniempresariales. Dado que en muchos casos, a la declaratoria de este tipo de zonas le sigue la firma de contratos de estabilidad jurídica, se ha planteado que dicho régimen está comprometiendo severamente la política fiscal de las próximas décadas, y que presiona a políticas de tributación que descansan sobre el conjunto de la población, acentuando las desigualdades e inequidades existentes en el país. En igual sentido, desde la perspectiva del discurso del libre mercado, se ha planteado que estos regímenes distorsionan la competencia y castigan la capacidad competitiva de los empresarios que al encontrarse por fuera de las zonas francas no gozan de sus beneficios tributarios.

Evidentemente con el régimen de zonas francas se está en presencia de unos de los instrumentos normativos con los que con mayor claridad se demuestra la construcción de un orden protector y estimulador de los derechos del capital en nuestro país, que acentúa las relaciones de dependencia y organiza la actividad económica en función del capital transnacional.

Zonas aduaneras especiales

Como parte de los regímenes excepcionales que vienen promoviendo nuevas modalidades de inserción en la economía capitalista mundial se encuentran las *zonas aduaneras especiales* - ZAE. De la misma manera que en otros regímenes, el discurso gubernamental aduce que con estas zonas se busca consagrar estímulos para promover la actividad económica y el empleo. Aunque esta forma ya existía en el régimen de acumulación anterior y estuvo asociada principalmente a la importación de bienes de consumo duradero, en el marco del proceso de neoliberalización se ha extendido a nuevos territorios y ha incorporado la importaciones de bienes de capital. Se trata de una modalidad que descansa sobre la existencia de aranceles y, por tanto, que estaría llamada a desaparecer en el mediano-largo plazo de prosperar las políticas de plena desgravación

arancelaria comprendidas, por ejemplo, en los tratados de libre comercio.

Las zonas de régimen aduanero especial son: Maicao, Uribia y Manaure en la Guajira, Tumaco, Guapí, la región de Urabá y Leticia en los Departamentos de Nariño, Cauca, Antioquia, Chocó y Amazonas, respectivamente.

Los incentivos al capital en las ZAE son en lo esencial de carácter tributario. Las importaciones que se realizan en estas zonas gozan de libre circulación y están libres de aranceles. Igualmente, están sujetas únicamente al pago de un impuesto de ingreso a la mercancía del 10% sobre el valor en aduana de la mercancía y al impuesto al consumo¹⁴.

Además de estas disposiciones generales, los diseños normativos contemplan algunas especificidades. Así por ejemplo, las importaciones realizadas en la región de Urabá, Tumaco y Guapí tendrán la exención arancelaria si hay concepto previo de la autoridad competente; dada esa circunstancia no requerirán de registro o licencia de importación, ni de ningún otro visado, autorización o certificación. En el caso de las importaciones hechas en el departamento de la Guajira, los bienes de capital, maquinarias y equipos, sus partes y piezas, gozan de la exención de impuestos siempre que se destinen “a la construcción de obras públicas de infraestructura, a obras para el desarrollo económico y social o establecimiento de nuevas industrias o al ensanche de las ya existentes”. En las demás zonas aduaneras especiales diferentes a las de este departamento, “podrán importarse toda clase de mercancías excepto aquellas previstas expresamente en la ley, entre las cuales se encuentran los vehículos, electrodomésticos, licores y cigarrillos”¹⁵.

Los diseños normativos sobre estas zonas señalan que los beneficios ya señalados se otorgan si las mercancías importadas

¹⁴ Regímenes especiales de comercio exterior, p. 8.

¹⁵ *Ibid.*

a ellas se destinan al consumo o utilización de las mismas. Pese a esas disposiciones, la realidad es que tales zonas se han convertido en lugar de paso institucionalizado de buena parte del contrabando que entra al país (algunas de ellas en cierta forma ya lo eran).

Zonas económicas especiales de exportación

Las zonas económicas especiales de exportación –ZEEE comprenden otra de las modalidades con las que se ha venido asistiendo a la producción de una nueva espacialidad capitalista en Ley 677 de 2001

En el caso de la ZEEE se trata de ciudades con regímenes especiales para nuevos empresarios exportadores. Las ciudades que hacen parte de estas zonas poseen una ubicación estratégica; este status lo tienen Buenaventura (en el departamento del Valle del Cauca), Valledupar (en el departamento del Cesar), Ipiales y Tumaco (en el departamento de Nariño) y Cúcuta (en el Departamento de Norte de Santander). Los diseños institucionales prevén que los beneficios de estas zonas se extiendan a las empresas que se instalen como usuarios industriales en el Departamento Archipiélago de San Andrés, Providencia y Santa Catalina y cumplan los requisitos previstos para ello. Estas zonas, al ser fronterizas, facilitan el acceso a mercados externos por el recorte de distancias, lo cual redundará además en la reducción de los tiempos y de los costos de circulación. En particular, se trata de mercados fronterizos (Ecuador y Venezuela), pero también de salida al Pacífico y al Atlántico.

De acuerdo con el discurso gubernamental, el objetivo de las ZEEE consiste en que esos territorios se beneficien de un crecimiento económico importante, acompañado de la mayor generación de empleo y de un mejoramiento del bienestar. En realidad, se trata de una modalidad de producción del espacio capitalista en la forma de economías enclave, que posee muchas similitudes con los diseños de las zonas francas. En este caso la actividad económica está concebida básicamente como actividad industrial (aunque contempla también la

prestación de servicios), que ha de realizar su producción en el exterior y no se encuentra articulada, en sentido estricto, con la economía interna. Por sus características, estas zonas se inscriben dentro de lo que podría caracterizarse como un proceso de *maquilización transnacional*, dadas además las condiciones laborales excepcionales que rigen en ellas.

Para acceder a la condición de beneficiario de las ZEEE se requiere cumplir los siguientes requisitos¹⁶:

- a) Efectuar una inversión nueva de al menos un millón de dólares (para proyectos presentados hasta el 31 de diciembre de 2005) o de dos millones de dólares para los presentados durante el 2006.
- b) Desarrollar un proyecto industrial o de urbanización, construcción o infraestructura en la ZEEE. Se entiende por proyectos industriales las actividades destinadas a fabricar, producir, transformar o ensamblar bienes para su venta, así como la prestación de servicios que garantice transferencia de tecnología y generación de empleo.
- c) Firmar un compromiso de exportación equivalente a por lo menos el 80% de la producción, a menos que para la producción se utilicen materias primas agropecuarias en cuyo caso el compromiso de exportación será del 100%.
- d) Firmar un contrato de admisión con el gobierno, con una duración entre cinco y 20 años.

La inversión a realizar se puede hacer en cualquier espacio del territorio de los municipios arriba señalados.

Los usuarios de las ZEEE gozan de los mismos incentivos tributarios y aduaneros de las zonas francas industriales de bienes y servicios. En materia de estímulos al capital, lo

¹⁶ Véase: Regímenes especiales de comercio exterior, p. 13.

novedoso respecto de los regímenes hasta aquí examinados, es que en estas zonas puede regir una normatividad laboral distinta a la que rige en el resto del territorio nacional. En efecto, en las ZEEE se pueden contratar empleados sin generar recargo por trabajos nocturnos o en festivos cuando el usuario tenga dos o más turnos de trabajo de duración máxima de seis horas diarias y 36 horas semanales; es posible además reducir en un 50% los aportes parafiscales durante los primeros cinco años de establecimiento de la empresa y pagar salarios integrales para empleados que devenguen más de tres salarios mínimos legales (en el régimen ordinario sólo puede pagarse salario integral a aquellos trabajadores que devenguen más de 10 salarios mínimos)¹⁷. En ese sentido, las ZEEE se constituyen en un lugar de mayor flexibilización y precarización del trabajo, de sobreexplotación de la fuerza de trabajo y en fuente extraordinaria de rentabilidad capitalista.

Zona cafetera

Otro de los regímenes excepcionales de incentivos al capital, corresponde a la *Zona cafetera*. Aunque se trata de un régimen transitorio, sus efectos aún se encuentran vigentes. Dicho régimen se inscribió dentro de las políticas de reconstrucción del eje cafetero luego del terremoto del 25 de enero de 1999 que afectara a esa región. A la declaratoria de estado de emergencia económica, social y ecológica, que posibilitaba la promulgación de normatividad excepcional, le siguió la ley Quimbaya, Ley 608 de 2000, con la que se buscaba estimular la inversión mediante el otorgamiento de estímulos tributarios. De esa manera, se daba continuidad a una política que ya había tenido diseños similares con la promulgación de la Ley Paez.

El régimen especial, emanado de la mencionada normativa, se aplica los siguientes departamentos:

- Quindío: Armenia, Buenavista, Calarcá, Circasia, Córdoba, Finlandia, La Tebaida, Montenegro, Pijao, Génova, Salento y Quimbaya.

¹⁷ *Ibid.*

- Caldas: Chinchiná.
- Risaralda: Pereira, Dosquebradas, Santa Rosa de Cabal y Marsella.
- Tolima: Cajamarca y Roncesvalles.
- Valle del Cauca: Alcalá, Caicedonia, Obando, Ulloa, Sevilla, La Victoria, Argelia, Bolívar y Barragán, corregimiento de Tuluá, dentro de los límites que ese corregimiento tenía el 25 de enero de 1999.

El principal incentivo creado para esta zona consistió en la exención del impuesto de renta y complementarios por un período de diez años contados a partir de la fecha de instalación de las empresas que se constituyesen y localizasen en los municipios mencionados¹⁸. Mediante tal exención se buscaba propiciar nuevas inversiones, especialmente de carácter productivo, por cuanto la normatividad excluía a las empresas que tuviesen por objeto la prestación de servicios. Las exenciones han operado de acuerdo con los porcentajes que se observan en el Cuadro 6.

Cuadro 6
Exenciones del impuesto de renta - Por ciento

Año	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
Quindío	90%	90%	90%	90%	80%	80%	80%	80%	70%	70%
Otros municipios	55%	55%	55%	55%	45%	45%	45%	45%	35%	35%

Estas exenciones han regido también en la misma proporción y por el mismo período de diez años para las empresas preexistentes (al momento del terremoto), siempre y cuando los ingresos de tales empresas hubiesen disminuido en 30% o más en 1999.

¹⁸ La ley estableció como fecha límite para la instalación de nuevas empresas el 31 de diciembre de 2005.

La Ley Quimbaya contempló además que las exenciones se podían aplicar a los dividendos y las utilidades repartidos a los socios o accionistas. Para que ello se hiciese efectivo, se estableció la obligación de reinvertir dichas utilidades en la empresa beneficiaria por un período no inferior a cuatro años, contados desde la fecha de la inversión y por los mismos períodos.

Junto con los incentivos ya mencionados, la normatividad previó estímulos a las adquisiciones de bienes de capital. Se contempló la devolución del impuesto a las ventas pagado por la importación o compra de maquinaria y equipos comprados dentro del año siguiente a la instalación; asimismo, la exención del arancel sobre la importación de bienes de capital no producidos en el país destinados exclusivamente a la actividad de la empresa instalada¹⁹.

Consideraciones finales

Como se ha podido apreciar, el arsenal jurídico de protección y estímulo a los derechos del capital, que se ha desplegado con los regímenes especiales de comercio exterior, es variado y abarca múltiples campos de la actividad económica del país. Algunos de esos incentivos tienen varias décadas de existencia y fueron redefinidos para ser acondicionados a las demandas del proceso de neoliberalización; otros surgieron como parte de las estrategias y políticas de ese proceso. Dentro de estos últimos, los de mayor impacto parecen estar representados en los regímenes de zonas francas, incluyendo las zonas francas uniempresariales. La juridización minuciosa y exhaustiva de estos regímenes ha ocurrido durante los últimos años. Se ha tratado de la producción de una normatividad a la medida de los intereses del capital y, en general, de los diferentes negocios involucrados en los proyectos de inversión de las zonas francas, incorporado el negocio de la tierra.

¹⁹ La importación se debía realizar dentro de los doce meses siguientes a la instalación de la empresa. La franquicia arancelaria aplicó respecto de importaciones que se realizaran hasta el 31 de diciembre de 2005.

Los resultados saltan a la vista. Se ha asistido a un crecimiento espectacular de las actividades empresariales organizadas de acuerdo con esta modalidad. El capital ha encontrado en ella una forma barata de incrementar su tasa de ganancia. Pero más allá de ello, desde la perspectiva de un análisis macro, el principal impacto consiste en las implicaciones sobre una nueva organización capitalista del espacio en nuestro país, en el marco de una tendencia creciente a la transnacionalización y la desnacionalización de la economía. Aquí se está en presencia de un proceso en curso que, en esa interacción entre la lógica capitalista y la lógica territorial de la acumulación, apenas alcanza a mostrar las nuevas posibilidades del capital en la actualidad. Aún está por desarrollarse la potencia contenida en el nuevo orden del derechos del capital, en la modalidad de los regímenes especiales de comercio exterior, analizados en este capítulo.

Bibliografía referenciada

CORONELL, Daniel, “Los negocios millonarios de los hijos del presidente Uribe Vélez”, en: revista *Semana*, Bogotá, abril 19 de 2009.

Manual para la presentación de solicitudes de declaratoria de zonas francas, Departamento Nacional de Planeación, Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales, Proexport Colombia, Bogotá, D.C., 2009.

Plan Vallejo de Servicios, Dian, Ministerio de Comercio, Industria y Turismo, Proexport, Bogotá, 2009.

PLATA PÁEZ, Luis Guillermo, “Zonas francas: Un nuevo régimen para la transformación”, Presentación, Cali, 27 de junio de 2008.

Regímenes especiales de comercio exterior, Proexport y Coinvertir, Bogotá, 2005.

ROBLEDO, Jorge Enrique, “Otra zona franca bastante especial”, Bogotá, 28 de mayo de 2009.

———, “El poder al servicio del enriquecimiento de los hijos del presidente Uribe”, Bogotá, 5 de junio de 2009.

Epílogo

Desde el punto de vista del proyecto político-económico predominante en el país, todo parece indicar que en los años que vienen se debe esperar una profundización de las políticas neoliberales adelantadas durante los dos mandatos de Uribe Vélez. Los impactos económicos y sociales de la crisis capitalista, en lugar de propiciar cambios en la estrategia de acumulación, vienen siendo utilizados para justificar un nuevo ciclo de reformas de segunda y de tercera generación, que den continuidad al proceso de neoliberalización emprendido hace varias décadas.

Tal y como ocurrió en el ámbito internacional, al inicio de la crisis se esperaba que su desenvolvimiento generaría presiones para la reformulación de las políticas neoliberales hacia escenarios *posliberales*, o incluso *alternativos* o *progresistas*. La condición para que ello ocurriese se encontraba la posibilidad de que se presentasen cambios políticos en el país que, además de producir una ruptura con los rasgos criminales y mafiosos con los que se había venido configurando el régimen político, tuviesen como propósito, al menos, una redefinición de las políticas de *neoliberalización* predominantes. Si se consideran los resultados de las elecciones parlamentarias y presidenciales llevadas a cabo en el primer semestre de 2010, tales cambios no sólo no llegaron, sino que se han convertido en argumento para acentuar la estrategia político-económica que se ha impuesto particularmente durante la última década.

La situación macroeconómica y social no da lugar a optimismo alguno. Las condiciones del crecimiento siguen marcadas por la coyuntura internacional. Las expectativas respecto de una economía capitalista mundial que logra salir definitivamente de la crisis y se encauza rápidamente por la senda de la recuperación se han desvanecido. La persistencia de tendencias críticas en Europa ha puesto en evidencia que las operaciones mundiales de salvamento, si bien logran “recuperar la confianza” y

generar condiciones ficticias de estabilidad, en sentido estricto representan un almacenamiento (transitorio) a mayor escala del cuerpo de conflictos y contradicciones que provoca la crisis. La realidad es que la crisis se viene enfrentando con los mismos elementos que la provocan. Al tiempo que pareciera ampliarse el margen de maniobra, se incrementa también el nivel de riesgo y de incertidumbre en la reproducción del capital, lo cual colisiona con las condiciones de una economía que dice basarse esencialmente en el cálculo económico. No hay lugar, por tanto, para pensar en una recuperación económica a escala mundial que halaría igualmente el crecimiento de la economía colombiana. Se deben esperar más bien guarismos modestos, como lo muestran las proyecciones para el año 2010.

A ello se une el hecho de que no hay a la vista una normalización inmediata de la relación económica con Venezuela, la cual –como lo afirman la mayoría de analistas– es un factor de alta incidencia sobre el comportamiento de la economía colombiana. Aun suponiendo un escenario de restablecimiento pleno de las relaciones, la recuperación de la dinámica de la actividad económica entre los dos países podría tardar varios años.

Junto con lo anterior, se encuentra la deteriorada situación fiscal. El hueco fiscal de 2010 asciende a 23.58 billones de pesos, es decir, 4.5% del PIB¹. Tal situación es, por una parte, el resultado de la caída de los ingresos tributarios fruto de la crisis, pero también de una política de incentivos al gran capital, que ha repercutido sobre la posición de los ingresos del Estado. La incidencia de tales incentivos no solo es coyuntural, sino que adquiere rasgos estructurales si se contemplan los amarres a veinte años que representan los contratos de estabilidad jurídica. Por la otra, pese al discurso de la disciplina fiscal, se ha asistido a una expansión selectiva del gasto público que conjuga un elevado incremento del gasto militar, con el aumento vertiginoso de los beneficiarios del programa de *Familias en acción*. El gasto público se desenvuelve entra las pretensiones

¹ Banco de la República. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*, Bogotá, marzo de 2010, p. 83.

de una solución militar al conflicto –que no se produce–, y la construcción de una base social para el proyecto autoritario de la derecha y el gran capital. Al mismo tiempo, se aprecia una precaria situación del sistema de aseguramiento en salud y pensiones, así como la tendencia al desfinanciamiento de la educación pública.

Además de la situación fiscal deficitaria, se mantiene el desbalance en cuenta corriente que, según el Banco de la República, se incrementará durante 2010 al 3% del PIB, es decir a 8.107 millones de dólares. Lo cual resultará de una balanza comercial deficitaria, de la continuada desaceleración de los ingresos por remesas provenientes del exterior, y sólo podrá ser compensada merced a la inversión extranjera esperada sobre todo en minería e hidrocarburos².

En presencia de una situación fiscal y en cuenta corriente de esas características es obvio considerar que los flujos de capital se constituyen en un factor clave para impulsar la idea de una economía sana y estable, que puede servir incluso de referente para otros países de América Latina. En este aspecto resulta conveniente hacer una lectura política de tales flujos. Dado el significado estratégico de Colombia para un proyecto imperialista de dominación de largo plazo, así como para un mayor posicionamiento del gran capital en la región, se explicaría la necesidad de una cierta movilización del capital extranjero, en sus diversas modalidades, para contribuir al propósito de proyectar la imagen de un *paradigma económico* a seguir.

Ello explica en parte por qué los recursos de crédito, aún en situación de crisis, fluyen con relativa facilidad. Solamente en 2009, el saldo total de la deuda de mediano y largo plazo (interna y externa) se incrementó en 10.7% respecto del año anterior, al pasar de 159.66 billones a 176.68 billones de pesos³. El Fondo

² Ibid. p. 74.

³ Fuente: Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_finanzas_publi.htm

Monetario Internacional ha ofrecido créditos contingentes, prácticamente sin contraprestación alguna, pues la propia política neoliberal del gobierno colombiano se ha convertido en la mejor garantía. En 2009 tal ofrecimiento alcanzó 10.500 millones de dólares para enfrentar una eventual profundización de la crisis. Para 2010, se aprobó un crédito por 3.460 millones de dólares. Según John Lipsky, el número dos del FMI, "las buenas bases económicas y el firme marco institucional de Colombia, su historial de buena política económica y el seguro adicional proporcionado por el nuevo acuerdo (con el FMI) dan confianza de que las autoridades están bien preparadas para manejar el riesgo y las presiones si el entorno mundial se deteriora"⁴. El Banco Mundial, por su parte, ha sido uno de los pilares del programa de asistencialismo neoliberal *Familias en acción*; el Banco Interamericano de Desarrollo ha concedido durante la última década créditos a Colombia por cerca de 9.000 millones dólares y se ha constituido de esa forma en fuente importante de financiamiento de los programas sociales de la derecha colombiana. En suma, es evidente que los organismos multilaterales se han constituido en soportes indiscutibles del proyecto político-económico del neoliberalismo autoritario predominante en el país.

A estas fuentes de financiación por la vía del crédito deben adicionarse los flujos de capital en la forma de inversión extranjera directa. Ciertamente en este caso, como en el anterior, no se trata de flujos simplemente para un soporte político. Sin duda, la motivación principal se encuentra en las altas tasas de ganancia obtenidas y esperadas, merced a los múltiples incentivos al capital creados por las políticas de *neoliberalización*, como se ha visto en otros capítulos de este libro.

Los elevados flujos de capital, sea en la forma de crédito, o de inversión extranjera, junto con las remesas, y los precios favorables de algunos los productos de exportación se han

⁴ Revista *Semana*, mayo 7 de 2010. <http://www.semana.com/noticias-economia/fmi-extiende-colombia-linea-credito-casi-3500-millones-dolares/138585.aspx>

convertido en el sostén de la sobrevaluación del peso frente al dólar, lo cual ha hecho menos gravoso el impacto fiscal del servicio de la deuda externa. Pero es evidente, que el país está sentado sobre un barril de pólvora, que podría estallar de presentarse un deterioro de la actual situación cambiaria. Los efectos económicos y sociales en un evento de esos serían incalculables.

La financiación del déficit también ha provenido de fuentes internas. La mayor parte de la deuda pública en la actualidad es deuda interna (66.4% del total), contraída principalmente con inversionistas institucionales, en especial con fondos privados de pensiones. Estos fondos se encuentran en manos de grupos económicos vinculados al negocio financiero. Su rentabilidad depende en buena medida de la demanda por crédito del Estado. En este aspecto, se está frente a la aparente paradoja de que el mayor déficit fiscal, que presiona al incremento de la deuda, se constituye en la principal fuente de rentabilidad de estos fondos. Aquí se expresa con toda nitidez el alcance de la *financiarización* de las finanzas públicas en cuanto fuente de acumulación capitalista privada.

La tasa de inflación baja se muestra como uno de los grandes logros de la política económica. Desde luego que la política monetarista ha podido incidir sobre ella. No obstante, los impactos de la crisis, así como la situación del mercado de trabajo se convierten en factores explicativos de mucha relevancia para entender la tendencia a la depresión del nivel general de los precios. La flexibilización laboral, la creciente precarización del trabajo y el desempleo en ascenso terminan solucionando la pugna distributiva a favor del capital y deshaciendo las eventuales presiones sobre la tasa de ganancia. Uno de los principales logros del neoliberalismo ha consistido precisamente en producir una redistribución regresiva del ingreso, en beneficio de los fondos de acumulación y en detrimento de aquellos del consumo (social e individual). Y eso ha sido posible gracias a que ese proyecto político económico logró quebrar la alta correlación entre salarios y productividad, determinada por una fuerte mediación política –principalmente a través de los sindicatos–, e imponer definiciones con arreglo a las fuerzas del mercado.

El futuro inmediato esta signado por la tendencia al mayor desempleo (el desempleo en Colombia es el más alto de América Latina, 12.2%), la acentuación de la precarización del trabajo y el aumento de la informalidad, que supera el 60% de la población trabajadora. La fragilidad y la desprotección del mercado de trabajo en Colombia se manifiesta en el hecho de la principal forma de generar empleo es a través del eufemismo del *autoempleo*. A lo anterior se agregan otros aspectos de la política social del neoliberalismo que han mostrado sus límites en el caso de los regímenes de educación, de salud y de pensiones.

En conclusión, las perspectivas económicas y sociales se aprecian más bien sombrías y continúan influidas por la situación de crisis. Como ya se dijo, lo que se ve venir, para salirle al paso a tal situación, es una profundización de las políticas neoliberales predominantes. La crisis está siendo usada para abonar el terreno de un nuevo ciclo de reformas. Por lo pronto se aprecia una avanzada intelectual y política proveniente de los sectores más representativos de la tecnocracia colombiana que, en diversos estudios y pronunciamientos en eventos empresariales y columnas de opinión, viene proponiendo lo que bien puede llamarse un nuevo paquete de reformas estructurales⁵.

La crisis se ha tornado útil en la medida en que las reformas propuestas terminan presentándose (y constituyéndose) en una condición para iniciar una nueva senda de crecimiento estable y duradera. De esa forma, se impone una prescripción de los lineamientos de la política económica en correspondencia con los diseños del proyecto político predominante. La crisis está siendo usada para imponer una nueva agenda de políticas estructurales (neoliberales).

⁵ En adelante me apoyo en mi trabajo "Crisis capitalista y perspectivas del neoliberalismo autoritario en Colombia: ¿Se deshace el *virtuosismo* económico de la *seguridad democrática*?", Estrada Álvarez, Jairo (compilador), *Crisis capitalista. Economía, política y movimiento*, Espacio Crítico Ediciones, Bogotá, D.C. 2009.

En lo esencial se trata de dar continuidad al largo proceso de redistribución regresiva del ingreso. Alberto Carrasquilla sintetiza con mucha claridad esta aspiración: “Una política pública dirigida terca y monóticamente a crear las condiciones para que el sector privado produzca crecimiento y pague impuestos, basta como fuente para financiar en grande nuestro progreso”⁶. La nueva fase capitalista debe caracterizarse por una profundización de las políticas de oferta. Todo lo que represente obstáculos a la acumulación de capital afecta las condiciones del crecimiento y con ello la posibilidad del *derrame* sobre el conjunto de la sociedad.

Dos son los argumentos neoliberales (ofertistas) que se vienen presentando con mucha fuerza en el debate. En primer lugar, no sólo persistirían sino que se habrían creado nuevos factores que elevan el costo de reproducción de la fuerza de trabajo. En segundo lugar, no sólo el nivel de tributación sería muy bajo, sino que sus configuraciones terminarían afectando a los que tienen la capacidad de producir riqueza.

Como respuesta a ello, lo conducente sería una profundización del proceso de *neoliberalización* a través, por una parte, de la reducción de los costos laborales, específicamente los correspondientes al llamado impuesto de nómina y la reformulación de la financiación de la protección social, particularmente en salud y pensiones; por la otra, de una política de tributación que, ampliando la base tributaria y aumentando las tasas de los impuestos indirectos, posibilitase un mayor recaudo, al acompañarse de una mayor reducción de los impuestos al capital. Tal reducción se constituiría en incentivo para producir y aumentaría de facto la magnitud gravable. En igual sentido, se esperaría una política tributaria territorial que generase más recursos para la financiación de las competencias a cargo de los gobiernos locales.

Los sectores más ortodoxos de la tecnocracia están presionando una política de mayor flexibilización laboral y de precarización

⁶ Alberto Carrasquilla, “Una fábula y seis moralejas”, *El Espectador*, 27 de junio de 2009.

del trabajo. La salida a la crisis la comprenden en ese sentido en términos de una profundización de la *neoliberalización del trabajo*. Con fundamento en un enfoque ofertista, se propone estimular la inversión y con ello el empleo mediante la reducción de los costos de la ocupación (el argumento ha estado presente, por cierto, durante dos décadas de políticas laborales, y ha servido de sustento para las dos reformas neoliberales en esa materia, la Ley 50 de 1990 y la Ley 789 de 2002). Específicamente se trata de eliminar el salario mínimo legal para que éste sea determinado más bien por el mercado (el salario mínimo legal en Colombia “es un chiste escandalosamente alto”, ha dicho el ex ministro de Hacienda del primer gobierno de Uribe, Alberto Carrasquilla), y de suprimir contribuciones patronales (los aportes parafiscales), que tienen actualmente un costo equivalente al 9 por ciento del valor de la nómina. Lo que actualmente se financia con dichas contribuciones, modalidades de gasto social (Sena, Cajas de compensación familiar, Bienestar familiar), pasaría a financiarse con tributación general⁷.

Las propuestas de la tecnocracia neoliberal advierten que la financiación de la protección social terminó siendo asumida en buena medida por el sector formal de la economía (régimen contributivo). “Como está planteada la financiación del esquema de protección social, el sistema no es sostenible, dado que se financian servicios sociales prestados por el Estado a través de cargas a la nómina, generando un círculo vicioso en el que se restringe el crecimiento del empleo formal y se le exigen cada vez más aportes a los trabajadores que se encuentren en él”⁸. De ello se derivan propuestas de financiación de la seguridad social en salud (régimen subsidiado), que buscan garantizar sobre todo la rentabilidad de los intermediarios del sistema, la EPS. En materia pensional, se han formulado propuestas para

⁷ Véase la entrevista con el director de Fedesarrollo, Roberto Steiner, “Sustituir el actual salario mínimo por uno ‘flexible’”, en *Portafolio*, Bogotá, 5 de abril de 2009.

⁸ Fedesarrollo. “El sistema pensional y el mercado laboral: dos manifestaciones de un mismo problema”, *Tendencia económica*, No. 85, Bogotá, mayo de 2009, p. 15.

hacer sostenible financieramente el sistema desregulando las definiciones legales sobre edad de jubilación y sobre monto mínimo de pensión⁹. De esa forma se resolverían problemas de cobertura y neutralizarían presiones fiscales y obligaciones legales en materia pensional que imponen el salario mínimo legal como piso.

Las políticas de *neoliberalización* del mundo del trabajo tienen consecuencias fiscales. Lo que esencialmente se está buscando es que aspectos de la política que hoy son financiados por el capital (y cofinanciados en menor medida por los trabajadores) pasen a ser financiados por la sociedad en general a través de impuestos generales, que no pueden ser otros que impuestos indirectos. Así es que la salida de la crisis se está perfilando acompañada de una reforma tributaria que consolide la estructura de tributación que ha venido imponiendo la política neoliberal durante las últimas décadas: menos impuestos al capital, más impuestos a la población trabajadora en general¹⁰.

En el primer caso, se ha trata de la implantación de un régimen de incentivos extremos al capital que se ha profundizado durante los dos gobiernos de Uribe Vélez, el cual se ha caracterizado, por una parte, por una reducción de las tasas de imposición a las utilidades al tiempo que se ha ampliado la base gravable de las rentas del trabajo y del patrimonio, vinculando de manera creciente a las capas medias y a sectores de la población trabajadora. Por lo otra, en tanto que se ha implantado una diversidad de exenciones, cuyo costo fiscal es creciente y presiona la búsqueda de otras fuentes compensatorias de financiación. Se trata, entre otros, del conjunto de protecciones e incentivos examinados a lo largo de este libro; así mismo, de las exenciones a los cultivos de larga

⁹ Ibid.

¹⁰ De acuerdo con las cifras de un reciente estudio de la CEPAL, habría que reestructurar la carga tributaria. Mientras que ésta representa en Colombia el 15.8 por ciento del PIB, en países del mismo desarrollo económico relativo es superior. Brasil, por ejemplo, tendría 36.2 por ciento. Adicionalmente se afirma que el mayor aporte lo harían las empresas.

duración (palma africana y otros, destinados a la producción de agrocombustibles), y a la construcción hotelera. Todos estos incentivos se han acompañado, además, de protecciones sin precedentes a la inversión a través de los contratos de estabilidad jurídica (Ley 963 de 2005), como también se mostró en otro aparte de este libro.

En el segundo caso, se trata de una muy probable ampliación de la base gravable del impuesto al valor agregado, mediante la eliminación de exenciones aún existentes a productos de la canasta familiar, así como de un aumento de la tasa de este impuesto, que actualmente se encuentra en el 16 por ciento (algunas propuestas de tecnócratas han sugerido que tal aumento sea de dos puntos porcentuales). El argumento que se presenta en este caso, es que la tasa del IVA en Colombia sería de las más bajas de América Latina.

A lo anterior se adicionan las pretensiones de culminar los procesos de privatización, dentro de lo cual se ha propuesto la enajenación de parte de la propiedad estatal en la sociedad accionaria de Ecopetrol, así como de otros activos del Estado incluidos dentro del plan de privatizaciones del gobierno actual.

En igual sentido, debe contemplarse las pretensiones de nuevas *juridizaciones* del proceso de *neoliberalización* con la firma de tratados de libre comercio y a través de reformas en aquellos campos en los que no han prosperado plenamente políticas desreguladoras.

De acuerdo con lo hasta aquí señalado, en los años venideros se enfatizará en las bondades de los diferentes dispositivos para proteger y estimular la acumulación de capital en Colombia, examinados en este libro. Debe esperarse el pleno despliegue del nuevo orden de los *derechos del capital*. El discurso político-económico predominante se funda en el convencimiento de que estimulando al capital, mejoran las condiciones del crecimiento y con ello se abre la posibilidad de un derrame de bienestar sobre el conjunto de la sociedad.

En la base de ese orden de los *derechos del capital* se encuentra la política de *seguridad democrática*, que ha avanzado en la construcción de un Estado autoritario, policivo, persecutor y estigmatizador de toda expresión de oposición, organizado además con fundamento en estructuras criminales y mafiosas.

Este escenario de prolongación de la ofensiva contra el movimiento social y popular, contra sus formas de organización, política o de reivindicación, genera al mismo tiempo nuevas condiciones para la acción colectiva e impone la necesidad de respuestas organizadas. La ofensiva del capital parece proponerse en múltiples escenarios. Todos ellos tienden a estimular la concentración de la riqueza y a profundizar las desigualdades sociales. Si las respuestas sociales y populares desarrollan la capacidad de erigirse en un gran movimiento de movimientos, habrá posibilidad no solo de contestar, sino de producir los cambios políticos requeridos para emprender una redefinición del proyecto político-económico del neoliberalismo y la derecha colombiana.

Bibliografía referenciada

Banco de la República. *Informe de la Junta Directiva al Congreso de la República*, Bogotá, marzo de 2010.

CARRASQUILLA, Alberto, "Una fábula y seis moralejas", *El Espectador*, 27 de junio de 2009.

Dirección General de Crédito Público, Ministerio de Hacienda y Crédito Público. http://www.banrep.gov.co/series-estadisticas/see_finanzas_publici.htm

Entrevista con el director de Fedesarrollo, Roberto Steiner, "Sustituir el actual salario mínimo por uno 'flexible'", en *Portafolio*, Bogotá, 5 de abril de 2009.

ESTRADA ÁLVAREZ, Jairo, "Crisis capitalista y perspectivas del neoliberalismo autoritario en Colombia: ¿Se deshace el *virtuosismo* económico de la *seguridad democrática*?", Estrada Álvarez, Jairo (compilador), *Crisis capitalista. Economía, política y movimiento*, Espacio crítico Ediciones, Bogotá, D.C. 2009.

Fedesarrollo. "El sistema pensional y el mercado laboral: dos manifestaciones de un mismo problema", *Tendencia económica*, No. 85, Bogotá, mayo de 2009, p. 15.

Revista *Semana*, mayo 7 de 2010. <http://www.semana.com/noticias-economia/fmi-extiende-colombia-linea-credito-casi-3500-millones-dolares/138585.aspx>

