

# Proyecto neoliberal e intervención imperialista en Colombia<sup>[ 1 ]</sup>

Jairo Estrada Álvarez<sup>[ 1 ]</sup>

Luego de cierta homogenización en las orientaciones de los proyectos políticos neoliberales en América Latina durante la década de los noventa, de un orden que devino en hegemónico, particularmente hasta el primer lustro del siglo XXI, se han hecho más notorias las tendencias a la crisis y lo que antes parecía avanzar a pasos agigantados en dirección a una “sociedad continental del mercado” (por ejemplo, a través del ALCA), se ha convertido en un proyecto resquebrajado (que se niega a la derrota) por un renovado movimiento social y popular en ascenso, la irrupción –en unos casos- de gobiernos de la llamada centroizquierda y, en otros, de incontrovertible orientación popular. En la mayoría de los países latinoamericanos se han producido entre tanto derrotas electorales de los proyectos neoliberales; así mismo, en algunos casos han ocurrido levantamientos populares con marcados rasgos insurreccionales. Independientemente del curso definitivo y del desenlace de los procesos políticos que hoy se consideran alternativos al neoliberalismo, los cuales en su gran mayoría no son anticapitalistas, lo cierto es que el campo político ha cambiado de manera significativa en América Latina. Colombia pareciera –en ese contexto- representar una excepción.

Mientras que en el conjunto de América Latina es evidente el quiebre de los proyectos neoliberales y el debate en torno a los proyectos políticos tiende a trasladarse a los rasgos de un nuevo consenso posneoliberal <sup>[ 1 ]</sup>, en Colombia se aprecia la persistencia de las elites dominantes transnacionalizadas en el proyecto político económico neoliberal, ahora acompañado de la pretensión por establecer y consolidar un proyecto de Estado burocrático autoritario, con marcados elementos de un régimen que algunos investigadores sociales colombianos han calificado como bonapartista <sup>[ 2 ]</sup>.

Ese proyecto es expresivo a la vez de la tendencia transnacional a la militarización de la política, impulsada por fuerzas neoconservadoras y de derecha, y ha puesto en evidencia, como nunca antes, una compleja red de relaciones entre la incorporación sistemática al ordenamiento jurídico de los componentes del proyecto político económico neoliberal, la profundización del conflicto social y armado en la forma de guerra contrainsurgente, la consolidación de estructuras mafiosas y paramilitares de la organización política y social y un creciente intervencionismo político-militar estadounidense, en un contexto de reforzamiento de las tendencias de transnacionalización del capital y del “constitucionalismo global de mercado”. Un análisis de esa complejidad escapa a los propósitos de este trabajo, el cual se ha delimitado al examen de algunos aspectos de la problemática colombiana relacionados con la construcción del proyecto neoliberal y la intervención imperialista norteamericana, incluyendo sus tendencias más recientes.

## La construcción del proyecto neoliberal en la década de 1990

Durante la década de 1990 se asistió en Colombia al despliegue pleno de las políticas neoliberales. Frente a las tendencias desiguales y contradictorias de la década de los ochenta, que en todo caso ya indicaban el avance de tales políticas, en este período se produjeron las definiciones fundamentales que habrían de reorientar sustancialmente el proceso económico y

redefinir el marco de actuación de la economía y del Estado. Se trató del proceso de implantación (e institucionalización) de las políticas de ajuste y de reforma estructural. Ese proceso no ha sido en todo caso lineal; su trayectoria ha estado influenciada por la dinámica del proceso político, la tendencia del conflicto social y armado, las resistencias y luchas sociales y políticas en sus diversas expresiones, así como por las tendencias del orden capitalista transnacional de los últimos lustros; en general, por las configuraciones específicas del régimen político y del régimen de acumulación [3] .

La maduración de las condiciones para implementar una política de reformas estructurales era evidente al inicio de la década de 1990. Junto con las tendencias del orden interno, se contaba con un contexto internacional muy favorable merced a la crisis y el vertiginoso derrumbe de los proyectos socialistas de Estado de la Unión Soviética y Europa del Este. La vindicación de una organización económica y social basada en un orden de “libertad económica”, como el formulado por los intelectuales neoliberales, emergía mundialmente como único proyecto político consistente a considerar. Lo contrario era desatender los dictámenes de la historia, que se afirmaba, había llegado a su fin. Para entonces ya se había llevado a cabo la célebre reunión que dio lugar al llamado Consenso de Washington. Sus lineamientos de política no eran novedosos. La avanzada intelectual ya había corrido por cuenta de los teóricos del neoliberalismo desde la segunda posguerra del siglo pasado [4] . Uno de los atributos del Consenso consistió, no obstante, en sintetizar y sistematizar en una especie de programa político la agenda de reformas neoliberales (estructurales). Las condiciones de un capitalismo más transnacionalizado abrieron nuevas posibilidades para la pretensión de una homogenización de la política, al menos en los países de la periferia capitalista, como parte de un proyecto más integral y complejo: la construcción de un nuevo sistema de poder transnacional.

Las reformas del gobierno Gaviria Trujillo (1990-1994), aunque aparecían como una necesaria respuesta a la dinámica interna del capitalismo criollo (y en cierta forma también lo eran), mostraron una notoria coincidencia con la agenda de reformas propuesta por el Consenso de Washington, sin que se pueda afirmar que las primeras resultan exclusivamente de un mandato de la segunda. Como bien lo reconoce el tecnócrata Roberto Junguito, “estas reformas no fueron autóctonas o representativas de un pensamiento colombiano, sino tomadas de las recomendaciones casi textuales, todavía en boga, por parte de los organismos multilaterales, y frente a las cuales nuestro país mostraba cierto retraso en su adopción, frente a otros países del área. [...] Las reformas de Gaviria fueron la continuación lógica y esperada de los cambios en el manejo económico que se venían dando desde administración anteriores” [5] .

Las reformas de Gaviria fueron expresión de la consolidación de un enfoque de teoría y de política económica que sirvió de soporte para el apalancamiento transnacional de sectores de las élites dominantes, interesados en los “nuevos” negocios de la globalización capitalista y en su inserción en el nuevo sistema de poder en curso; aunque también, sin necesariamente proponérselo, para fortalecer la presencia económica y política del narcotráfico en la sociedad colombiana (gracias a las políticas de “desregulación”). Este enfoque, neoliberal en lo esencial, fue adoptado y reproducido por la élite intelectual y de tecnócratas neoliberales que habría de incidir de manera creciente sobre el diseño de la política económica.

El propósito de las reformas se encontraba sintetizado en una especie de lema que habría de caracterizar la administración Gaviria: “apertura económica y modernización del Estado”. En la producción de política económica, estas dos acepciones hacían aparecer las transformaciones en curso como parte de un proyecto político modernizador, que se presentaba como una “Revolución pacífica”, según la denominación del plan de desarrollo de ese gobierno. A una economía cerrada, debía oponérsele una economía abierta. A un Estado atrasado y arcaico,

debía oponérsele un Estado moderno. La ofensiva neoliberal, que contó en lo fundamental con el apoyo de los medios masivos de comunicación, consistió en mostrar el carácter imprescindible de las reformas. Con ellas se anunciaba la llegada al futuro. “Bienvenidos al futuro” fue precisamente una de las principales consignas mediáticas del gobierno de Gaviria.

Con las reformas de Gaviria se avanzó de manera significativa hacia la llamada desregulación de la economía y se sentaron las bases para el proceso de reforma neoliberal del Estado. El proceso de *juridización* de la política neoliberal frente a la economía se adelantó con fuerza en la segunda legislatura de 1990. La mayoría de reformas se aprobó al finalizar ese año; y, a más tardar, a principios de 1991, obtuvo la sanción presidencial.

La “desregulación de la economía” tuvo por objeto el establecimiento de “nuevas” reglas de organización de la actividad económica de acuerdo con la lógica del “libre mercado”. Las medidas que acompañaron este propósito abarcaron los diferentes mercados en los que se organiza la economía: a) mercado laboral, b) mercado de bienes y servicios y c) mercado de capitales. Junto con ellas, se inició el proceso de reforma estructural del Estado, que habría de redefinir su papel y funciones, así como su aparato institucional [6] .

Al tiempo que se definía un nuevo marco jurídico institucional del funcionamiento de la economía con la aprobación de las mencionadas reformas, se asistió a un desenvolvimiento del proceso político –cuyo análisis escapa a los propósitos de este trabajo– que culminó con la convocatoria a la elección de una asamblea nacional constituyente el 9 de diciembre de 1990, la cual habría de sesionar por seis meses y producir una nueva Carta política [7] . La Constitución de 1991 consagró en Colombia el Estado social de derecho y representó avances importantes en la constitucionalización de derechos económicos y sociales. No obstante, también produjo las condiciones institucionales para el afianzamiento –por vía constitucional– del proyecto político económico neoliberal durante los últimos lustros [8] . En efecto, el margen concedido por los diseños constitucionales al poder político para configurar y desarrollar el modelo económico, habría de favorecer la consolidación institucional del proyecto neoliberal y de sentar las bases para una creciente determinación económica (en la forma de “leyes del mercado”) de la producción política. En ese mismo sentido debe comprenderse la incorporación de normativa para la “internacionalización de la economía”.

El carácter presidencialista de los regímenes de planeación y de presupuesto –en presencia de un bloque dominante de poder identificado esencialmente con los preceptos neoliberales– contribuyó a la profundización de la política neoliberal. A través de los planes de desarrollo se avanzó en el proceso de desregulación de la economía, en la creación de nuevos mercados por parte del Estado y en la “apertura” de la economía al capital transnacional. Gracias a los diseños constitucionales del presupuesto se consolidó la política de ajuste fiscal selectivo. Atención especial merece el régimen de autonomía de la banca central, con el cual se prosiguió el proceso de desregulación monetario financiera, se afianzó la posibilidad de una política monetarista del control inflacionario y se propició en la práctica una tendencia al aumento del endeudamiento público. En efecto, la autonomía de la banca central obligó al Estado a buscar recursos de crédito a precios de mercado para financiar el gasto público. De esa forma se constituiría en un factor explicativo del crecimiento vertiginoso de la deuda pública durante la década de 1990.

El gobierno Gaviria –dotado ahora con el mandato constitucional– prosiguió los procesos de reforma estructural en dos sentidos. Por una parte, avanzó en el proceso de reforma neoliberal del Estado, gracias a las facultades que le fueron concedidas al poder ejecutivo (por el constituyente primario) para ese efecto; por la otra, mediante el trámite y expedición de normas legales que continuaron con el proceso de desregulación de la economía y de

redefinición del papel y de la función del Estado [9] .

Las transformaciones estructurales mencionadas ocurrieron en un contexto de crecimiento económico y de mejoría de algunas variables macroeconómicas, que le permitieron al gobierno reafirmar las bondades de su proyecto político económico. Durante el gobierno Gaviria se prolongó la fase expansiva del ciclo económico iniciada en el gobierno anterior; se incrementaron sensiblemente los flujos de capital desde el exterior, atraídos por las medidas de desregulación y las tasas de interés (hacia fines de 1992 habían entrado al país cerca de 3.000 millones de dólares), provocando que la desregulación comercial se acompañara con una revaluación de la moneda nacional. De esa forma, al tiempo que se acentuaba el déficit comercial (merced a las mayores importaciones) y se deterioraba la situación del aparato productivo industrial y agrícola, mejoraba la situación de la balanza de pagos, se incrementaban las reservas internacionales y se reducía el ritmo de crecimiento de la inflación. Por otro lado, en parte debido a los mandatos constitucionales (en materia de gastos en justicia y de transferencias intergubernamentales), pero sobre todo por el aumento del gasto en seguridad y defensa (debido a la declaratoria de “guerra integral” contra las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia - Farc por parte del gobierno), se asistió a una expansión del gasto público, que se constituiría también en factor explicativo del crecimiento sostenido de esa primera mitad de la década de 1990. Al finalizar el período presidencial la situación fiscal – aunque manejable– parecía deteriorarse aceleradamente; así mismo, se apreciaba un incremento importante de la deuda pública.

Las políticas de “apertura económica y de modernización del Estado” generaron una tendencia al deterioro de las condiciones de vida y de trabajo de la población; en especial, el empleo público se vio afectado por los procesos de reestructuración neoliberal del Estado; sectores empresariales vinculados a actividades productivas manifestaban su descontento con la “competencia desigual” a que sus negocios eran sometidos; pequeños y medianos productores veían afectados sus mercados tradicionales. En suma, las expresiones contra la liberalización de la economía y sus efectos económicos y sociales se encontraban hacia en 1994 en ascenso. La posición de los candidatos presidenciales frente a los procesos de reforma incidió sin duda en los resultados electorales. El candidato que era considerado como el continuador del proyecto neoliberal del presidente Gaviria, Andrés Pastrana Arango, fue derrotado por Ernesto Samper Pizano, quien gobernaría de 1994 a 1998. Este último se presentó a la contienda como crítico de la orientación neoliberal, decía apoyarse en las tesis del neoestructuralismo que sostenían algunos de sus más cercanos asesores económicos, y anunciaba que durante su gobierno se le pondría “corazón a la apertura económica”, para significar con ello, que habría una reorientación de la política hacia lo social [10] . Este perfil que Samper le imprimió a su proyecto político se vio reforzado con el apoyo de sectores políticos y sindicales, e incluso de algunos intelectuales y académicos, que consideraron (de manera equivocada) la posibilidad de redireccionar el proyecto neoliberal, para avanzar en la construcción del Estado social de derecho y realizar los mandatos constitucionales en esa materia.

Con la formulación del plan de desarrollo *El salto social* las expectativas de cambio se empezaron a moderar; la agenda económica del gobierno –exceptuando consideraciones de forma– habría de dar continuidad, en lo esencial, a la implantación del orden neoliberal en Colombia [11] . La tendencia del proceso político pudo haber incidido sobre el reforzamiento de la estrategia neoliberal, aunque las identidades fundamentales con la política de apertura se mantuvieron desde un inicio. Las diferencias se encontraban más bien en el procedimiento y en la forma de hacer la política -de manera “concertada”–, por ejemplo, a través del “pacto social” o de los “acuerdos sectoriales de competitividad”, y en aspectos del manejo macroeconómico [12] .

La “crisis política” desatada por la financiación de la campaña electoral de Samper con dineros del narcotráfico para llevarlo a la presidencia tuvo como resultado un gobierno débil, que dedicó buena parte de su mandato a lograr los apoyos políticos necesarios para su sostenimiento hasta el final del período. El distanciamiento con el gobierno de Estado Unidos no condujo a una redefinición sustancial de la relaciones con ese país. Como en el caso de gobiernos anteriores, también en éste pudo llevarse a cabo lo fundamental de la política norteamericana en materia de protección y estímulo a los negocios de las multinacionales y de la llamada lucha contra las drogas. Por otra parte, Samper –en momentos decisivos– obtuvo el apoyo de las familias dueñas del país, los propietarios de los principales grupos económicos.

Durante el gobierno de Samper prosiguieron los desarrollos legales de la Constitución de 1991. En especial deben mencionarse la expedición de normas ordenadoras de la función del Estado en materia de presupuesto (Decreto 111 de 1996), la ley con la cual se incorporó la legislación de la Organización Mundial del Comercio a la legislación interna (Ley 172 de 1994), la ley de privatizaciones (Ley 226 de 1995), la reforma al código de comercio (Ley 222 de 1995), la mayor desregulación de las telecomunicaciones (Decretos 517 de 1995 y 1295 de 1996), los acuerdos bilaterales de protección a la inversión extranjera, la ley de privatizaciones (Ley 226 de 1995), entre otras. De esa forma se dio continuidad a la política de liberalización de la economía, que se extendió a otros campos y condujo al surgimiento de nuevos negocios auspiciados por el Estado, principalmente a través de los contratos de concesión.

En el transcurso de este mandato se acentuaron las tendencias a la crisis. Desde 1997 se apreció una desaceleración del crecimiento económico, que posteriormente desembocaría en una aguda recesión económica durante el gobierno de Andrés Pastrana, y se asistió a la crisis del sector financiero. Por otra parte, los problemas de las finanzas del Estado se agravaron y adquirieron los rasgos de un déficit fiscal (estructural) en ascenso; en igual sentido, se apreció un sensible aumento de la desocupación y de la pobreza. En suma, al finalizar la década de 1990, Colombia se encontró frente a una situación de crisis económica, considerada por algunos analistas como la más aguda y profunda, después de aquella vivida en los años de la Gran Depresión mundial de 1929-1933.

Los críticos de las políticas neoliberales explicaron la crisis como el resultado de la implantación de tales políticas, en especial por sus efectos sobre el aparato productivo, el estímulo a la especulación financiera y el crecimiento del servicio de la deuda pública. En ese sentido, se señaló que el crecimiento de la década de 1990 estuvo asociado al aumento del endeudamiento de los hogares (créditos de vivienda y de consumo), de los empresarios (inversiones de innovación o de especulación) y del Estado (financiamiento del déficit fiscal), lo cual habría generado una especie de “prosperidad al debe”. Con el aumento de la desocupación y la caída de los ingresos, el crecimiento de la deuda en vivienda de manera más acelerada que la valorización de los activos, la revaluación sostenida y la consecuente pérdida de competitividad de un aparato productivo expuesto a los implacables rigores de la competencia transnacional, amén de la expansión inusitada del gasto público (no contrarrestada con las sucesivas reformas tributarias), el modelo de “crecimiento al debe” se reventó. Los defensores de las reformas neoliberales, por el contrario, adujeron la crisis como producto de un proceso inconcluso de reformas estructurales.

En 1998 se produjo la derrota del candidato liberal Horacio Serpa Uribe a manos de Andrés Pastrana Arango, quien gobernaría durante el período 1994-1998. El primero fue considerado en los sectores predominantes del establecimiento como un continuador del *samperismo*; su proyecto económico fue catalogado por los neoliberales ortodoxos como una amenaza del *populismo macroeconómico*. Para el triunfo de Andrés Pastrana fueron decisivos dos factores. La formulación de un compromiso para la búsqueda de una salida política negociada al conflicto

social y armado, con el anuncio del inicio de una etapa de diálogo y posterior negociación con la guerrilla de la Farc, y la decisión de proseguir con la agenda de reformas neoliberales, a juicio de su equipo de asesores, aplazada durante el gobierno de Samper, a través de lo que posteriormente sería caracterizado como “la segunda ola de reformas”. Estos dos factores pretendían dar respuesta a las preocupaciones del bloque dominante de poder en ese momento coyuntural: los efectos de una intensificación de la guerra sobre la situación económica y los negocios capitalistas; la consolidación de las transformaciones estructurales en materia económica, en un contexto de crisis económica que generaba descontento social y las cuestionaba.

En el marco de la crisis, se adoptó por parte del gobierno de Pastrana un plan de ajuste económico pactado con el Fondo Monetario Internacional, con el cual los lineamientos de la política económica del período, entre diciembre de 1999 y diciembre de 2002, quedaron predeterminados a lo definido en el acuerdo extendido [13]. Tales lineamientos guardaban en lo fundamental una estrecha relación con lo establecido en el plan nacional de desarrollo *Cambio para construir la paz*. Si al inicio del gobierno de Samper pudo suscitarse alguna duda respecto de la orientación que se imprimiría al manejo económico, durante el gobierno de Pastrana sería clara su alineación con la prosecución del proyecto político económico neoliberal; ahora reforzado por los mandatos del acuerdo. En efecto, en el acuerdo con el FMI se incluyó una agenda legislativa cuyo eje consistía en la implantación de una política de saneamiento de las finanzas del Estado con miras a reducir sustancialmente el déficit fiscal y garantizar el pago juicioso del servicio de la deuda pública para posibilitar los flujos de capital requeridos para la financiación del Estado.

Las políticas de ajuste en la administración Pastrana se centraron en el llamado ajuste territorial, con el cual se produjo un golpe certero a la política de descentralización [14]. Por otra parte, durante ese gobierno se inició la discusión y el trámite de reformas de “segunda generación” en materia laboral y de seguridad social, que luego serían aprobadas bajo el mandato de Álvaro Uribe Vélez. Así mismo se propiciaron medidas para favorecer al capital extranjero, especialmente mediante la redefinición del contrato petrolero que habría de favorecer a las multinacionales del sector.

Durante el gobierno de Pastrana se acentuó dramáticamente la crisis económica. Las medidas de ajuste fiscal deterioraron las condiciones del crecimiento y desmejoraron sensiblemente las condiciones de vida y de trabajo de la población. En términos de los propósitos de la política neoliberal, el saldo de esa administración puede considerarse favorable en tanto que se avanzó en los procesos de reforma neoliberal de carácter estructural. Al mismo tiempo, sin embargo, la situación fiscal no arrojó mejoría; el problema del servicio de la deuda se agravó al absorber cada vez más una porción importante del gasto público. El descontento social se encontraba en aumento. Por otra parte, el proceso de diálogo iniciado con las Farc no pudo avanzar hacia una negociación política del conflicto social y armado. Al finalizar el gobierno se produjo la ruptura de los diálogos con la insurgencia armada y se activó nuevamente, con mucha fuerza, el discurso de la guerra en el país. Rápidamente, en el seno del bloque dominante de poder, se fue configurando un consenso en torno a la necesidad y la posibilidad de una salida militar. El actual presidente, Álvaro Uribe Vélez, sería quien mejor encarnaría dicho propósito.

El gobierno de Uribe Vélez, además de representar un proyecto político de construcción de un Estado autoritario y de expresar fielmente los intereses imperiales del gobierno de Bush en la región, ha dado continuidad a la política neoliberal; se ha caracterizado por la aplicación estricta de los acuerdos con el FMI. En diciembre de 2002 firmó un acuerdo *stand by* con ese organismo multilateral, que se prolongó hasta abril de 2005 [15]. En mayo del mismo año, pactó de nuevo otro acuerdo que ha de regir hasta diciembre de 2006. De esa forma, el ciclo

de la política neoliberal se acentuó en el país y se ha venido ampliando sistemáticamente hacia otros campos en el marco de las “reformas estructurales de segunda generación”. Un punto culminante de esa política se ha podido apreciar en la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos.

## Neoliberalismo y “seguridad democrática” en el gobierno de Uribe Vélez

Durante el gobierno de Uribe Vélez se ha pretendido un reforzamiento del proyecto neoliberal. Sin duda alguna, se está asistiendo a una continuación de las reformas neoliberales del Consenso de Washington, en lo que podría ser caracterizado como una *fase de culminación o de cierre* de las transformaciones estructurales que han dado lugar a la construcción de un orden neoliberal en Colombia. No obstante, este gobierno posee algunas particularidades que conviene resaltar.

La particularidad del gobierno de Uribe Vélez consiste, en primer lugar, en que la fase actual de reformas está asociada a una creciente militarización de la política del Estado y a una pretensión de copamiento de la sociedad mediante el discurso en torno a la llamada seguridad democrática. Este concepto hace parte de un proyecto más amplio de construcción de un Estado corporativo, de corte burocrático autoritario, el cual ha sido definido en el lenguaje gubernamental como el *Estado comunitario*.

Si los diseños constitucionales de 1991 posibilitaron una cierta “dualidad” de la política, en la que la democracia participativa y la protección constitucional a los derechos fundamentales se comportaban aparentemente opuestos (al) o coexistían con la construcción del orden neoliberal en marcha, en el Estado comunitario tal dualidad es superada por la consideración de que en la base de la organización social y política se encuentra la “seguridad democrática” como condición *sine qua non* para pensar la política y el desenvolvimiento de la economía. Pese a que se asevere lo contrario por parte de voceros oficiales, el concepto de “seguridad democrática” es preso de las doctrinas de la seguridad nacional, de la lucha contra la subversión - ahora catalogada como terrorista -, a favor de la erradicación del enemigo interno, que es apreciado paranoicamente en toda expresión social o política que no se encauce por las orientaciones de política del “Estado comunitario”, o sea, se manifieste como contraria al orden neoliberal existente.

La particularidad del gobierno de Uribe Vélez consiste, en segundo lugar, en transformar la guerra social de las clases dominantes – consustancial al orden neoliberal - en un “proyecto nacional”, el cual debe ser provisto de una base social estable, que es buscada afanosamente en sectores medios de la población y entre los más pobres de los pobres. De ese “proyecto nacional”, encarnado en la “seguridad democrática”, también hace parte lo que podría catalogarse como el proyecto de constitución política del mercado total, esto es, la forma que se le pretende dar al régimen de acumulación.

La particularidad del gobierno de Uribe Vélez consiste, en tercer lugar, en que la construcción del orden neoliberal prosigue con fundamento en la construcción de una relación entre seguridad y economía, con el triple propósito de argumentar a favor de la guerra contrainsurgente, de sustentar la creciente disposición de recursos del presupuesto público para ese propósito y de justificar la creciente intervención imperialista en Colombia.

Los estudios del Banco Mundial (Paul Caullier) han cumplido la función de contribuir a la

producción de un discurso político en el que se señala que los contenidos altruistas de las luchas insurgentes habrían desaparecido y éstas habrían degenerado en industrias criminales. Con fundamento en ello, durante el gobierno Uribe se ha elaborado con más precisión la tesis (refinada en la administración Pastrana) de que las guerrillas colombianas se habrían convertido en industrias del narcotráfico. Al combatir a la guerrilla no sólo se enfrentaría una forma transnacional del delito (producción y tráfico de drogas ilícitas), sino que se proveerían condiciones para la prosperidad económica, en la medida en que habría mayor seguridad. De la seguridad se derivaría un círculo virtuoso, que comprende el crecimiento, el empleo y el bienestar general.

En tales condiciones se justifica cualquier aumento de la fuerza y del gasto militar, pues la perspectiva de una solución militar se hace aparecer cada vez más viable. El discurso de la seguridad permite reforzar el discurso del "aliado", del "amigo", de la "patria". Allí la intervención imperial aparece como una necesidad, como una condición de la existencia y de la supervivencia de la nación, del pueblo.

La particularidad del gobierno de Uribe Vélez consiste, en cuarto lugar, en la formulación de una política de "ajuste fiscal", que con fundamento en prácticas discursivas, busca desvirtuar el peso de los factores claves de la crítica situación fiscal del país: el financiamiento de la guerra y el servicio de la deuda pública, y colocar el énfasis en otros factores, como "la corrupción y la politiquería". De esa forma, se abre paso la justificación de dos piezas importantes de las políticas neoliberales en la actualidad: el nuevo ciclo de la reestructuración del Estado (tendiente a una nueva reducción selectiva del gasto), y la ampliación de la base de tributación, principalmente indirecta (tendiente a aumentar los ingresos del Estado).

Por otra parte, no obstante, son notorias - y cada vez más dramáticas - las manifestaciones de crisis de las políticas neoliberales a nivel mundial y especialmente en América Latina. Tal situación ha puesto en evidencia que la realidad puede controvertir de manera contundente los propósitos de política de la construcción neoliberal.

En el caso colombiano, aunque la "seguridad democrática" haya logrado crear, así sea ficticiamente, un nuevo "estado de ánimo" en sectores de la población, no ha logrado incidir para transformar objetivamente el balance militar de la guerra. Diversos expertos hablan más bien de un cambio en la táctica insurgente, de contracción y repliegue transitorio, en el que se juegan los afanes de un proyecto gubernamental de corto plazo y la solidez de un proyecto político militar de más de cuarenta años.

Por la misma razón, el discurso sobre la solidez de la economía con fundamento en la mayor seguridad resulta débil. Más aún si se considera que, en las condiciones de la actual fase de transnacionalización del capital a escala universal, son otros los determinantes - distintos a la seguridad y, esos sí, esenciales - del comportamiento de la economía, del crecimiento y de la inversión.

El escalamiento de la guerra con el consecuente aumento del gasto militar, así como los niveles exorbitantes de la deuda pública y de su servicio, son factores que se constituyen en límites objetivos del proyecto neoliberal en Colombia. Por la vía del discurso neoliberal se ha aseverado lo contrario. El esquema de profundizar las políticas neoliberales para sustraer nuevos recursos posee límites. La experiencia reciente de América Latina nos habla de explosiones sociales, de movimiento en ascenso, de nuevas condiciones de posibilidad, y de espacios para pensar alternativas al neoliberalismo.

Durante el gobierno de Uribe Vélez se ha acentuado una tendencia que ya se había registrado a



lo largo de la década de 1990, pero sobre todo hacia el final de ese decenio: la intervención imperialista norteamericana. Tal intervención se ha constituido en un factor clave para la consolidación de la institucionalidad neoliberal en el país. Aunque a primera vista no parecieran existir nexos entre la construcción de un orden neoliberal y el curso de la guerra contrainsurgente, un examen más juicioso permite mostrar que el Plan Colombia y la “ayuda militar” estadounidense a Colombia hacen parte del proyecto político de afianzamiento de las posiciones neoliberales en América Latina.

## Intervención imperialista, guerra contrainsurgente y acumulación de capital

A partir de la segunda mitad de la década de 1990, se acentuó la intervención directa del gobierno de Estados Unidos en Colombia mediante una creciente disposición de recursos en la forma de “ayuda militar”. En la tabla 1 se observa el vertiginoso crecimiento de esa “ayuda”. En efecto, de 1997 a 2006, Colombia habrá recibido un total de 5.260.4 millones de dólares (más de 12 billones de pesos a una tasa de cambio de 2.300 pesos); tal “ayuda” se habrá incrementado en cerca de 60 veces durante el mismo período. Con semejantes guarismos, el país se convirtió de lejos en el principal receptor de la “ayuda estadounidense” de todo el hemisferio occidental. Colombia obtiene anualmente un poco más del 80% del total de la “asistencia militar y policial” que se distribuye entre 32 países de América Latina y el Caribe; a nivel mundial, ocupa el tercer lugar, después de Israel y Egipto.

**Tabla 1: Financiación de la guerra en Colombia por parte del gobierno de Estados Unidos**  
-millones de dólares-

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006*	Total
<b>Militar y de policía</b>	88.6	112.5	308.8	765.3	242.6	401.9	621.0	549.7	629.5	590.4	<b>4.310.3</b>
<b>Programas económicos y sociales*</b>	0.0	0.5	8.8	212.0	5.7	120.3	149.2	149.3	152.1	152.2	<b>950.1</b>
	88.6	113.0	317.6	977.3	248.3	522.2	770.2	699.0	781.6	742.6	<b>5.260.4</b>

\* Datos estimados según proyectos de asistencia. Una exposición más detallada de la financiación de la guerra se encuentra en el anexo 2.

Fuente: [www.ciponline.org/colombia](http://www.ciponline.org/colombia)

Son varias las razones que explican este inusitado aumento de la “ayuda militar”, en una perspectiva de análisis que debe superar los argumentos oficiales (de los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia) en el sentido de que se trataría de recursos para enfrentar la llamada guerra contra las drogas.

En primer lugar, debe señalarse que –merced a consolidación de un régimen político autoritario y de derecha y dada su plena identificación programática con los intereses norteamericanos– Colombia se ha erigido en una punta de lanza de la estrategia imperialista para América Latina. El país es concebido como una opción de contención y, a la vez, de proyección de los intereses imperialistas en la región. De contención, en cuanto puede representar una avanzada contra proyectos políticos democráticos y alternativos, especialmente en la región andina, o contra proyectos económicos alternativos de integración.

En este sentido, se trata de garantizar la hegemonía estadounidense en tanto Colombia es convertida en plataforma para inducir un cambio en la correlación regional de fuerzas a favor de los Estados Unidos y de las clases dominantes locales. Las transformaciones políticas y sociales impulsadas por el gobierno Chávez en Venezuela, la avanzada del movimiento social e indígena en Ecuador y Bolivia, se acompañan de una persistente (en unos casos) o latente (en otros) inestabilidad política en esos países, que puede conducir a desenlaces inesperados y afectar los planes estratégicos de los Estados Unidos para la región. De la misma forma que se consideran eventuales efectos dominó en cuanto a la propagación de conflictos, también lo sería en cuanto a su contención.

Por otra parte, el estímulo a tratados de libre comercio bilaterales o “subregionales” a la medida del fracasado ALCA, como los que se promueven actualmente con Colombia, Ecuador y Perú, pretende -sin duda- neutralizar opciones alternativas de integración económica, que pudieran contrarrestar la hegemonía norteamericana en la región. La mayor o menor proyección de los intereses imperialistas en la región depende –en gran medida- de los resultados arrojados por las estrategias de contención.

Una consolidación de las posiciones norteamericanas en la inestable región andina se constituye en factor clave para enfrentar el cambio en la correlación general de fuerzas en América Latina, apreciado especialmente durante el último lustro, el cual indica –a diferencia de lo que ocurría hace una década- que se ha producido un resquebrajamiento en las formas de dominación propias del “consenso neoliberal” y en el proyecto político económico de integración imperialista (por la vía del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas), con el que se pretendía imponer un cerrojo jurídico supranacional a la estrategia neoliberal.

En segundo lugar, más allá de estas consideraciones, existen otros aspectos que explican de manera más precisa la creciente intervención norteamericana. Para que Colombia puede cumplir precisamente esa función de pieza clave, la intervención imperialista debe producir como rendimiento más cercano un reforzamiento político, económico y militar del régimen burocrático autoritario que su “principal aliado” en la región pretende instalar.

En ese sentido debe registrarse el apoyo del gobierno de Bush a todas las iniciativas tendientes a fortalecer el actual gobierno de Uribe Vélez, en especial las relacionadas con la aprobación de la reforma al ordenamiento constitucional que permite ahora la reelección presidencial, así como el acompañamiento casi irrestricto a la legalización impune de las organizaciones paramilitares.

Con la creciente “ayuda” norteamericana se busca igualmente “aliviar” las condiciones de financiación de la guerra, reducir su impacto fiscal y, en ese sentido, neutralizar eventuales fuentes de inestabilidad macroeconómica. Ello es lo que explica la especificidad colombiana en el sentido de que desde 1999 al tiempo que se han realizado tres acuerdos con el Fondo Monetario Internacional, para imponer drásticas medidas de ajuste económico y políticas de reforma estructural de “segunda generación”, se ha asistido a un crecimiento acelerado del gasto en seguridad y defensa. Ello es lo que hace posible –en gran medida- la fórmula “guerra con ajuste fiscal”; y posibilita además, la consideración de la relación entre la intervención imperialista y segunda fase de las reformas estructurales neoliberales, con las que se espera afianzar la estrategia neoliberal, cuyo punto de cierre en la etapa actual es la firma del tratado de libre comercio con Estados Unidos.

La creciente “ayuda” busca también contribuir un cambio en el balance militar del conflicto social y armado a favor del Estado, así como reforzar la tesis sobre la posibilidad de una salida

militar a ese conflicto. En ese aspecto, es claro que se ha construido una suerte de “encuentro de intereses” entre los gobiernos de Estados Unidos y de Colombia. Así como Colombia se erige en punta de lanza de los intereses imperialistas en la región andina merced a su alineamiento incondicional con la política norteamericana; de la misma manera, Estados Unidos se ha convertido en el principal soporte del gobierno colombiano (y de sus clases dominantes) en la pretensión de producir un desenlace militar al conflicto social y armado que tiene entre tanto más de cuatro décadas de duración.

Ello explica por qué la intervención imperialista llegó anunciando una “guerra contra las drogas” que rápidamente devino en lo que se intuía desde el inicio: en una guerra contrainsurgente, en una “lucha antiterrorista”. Luego de más de tres lustros de demarcación ambigua de las líneas de frontera entre narcotráfico e insurgencia armada (y aprovechando el acontecimiento del 11 de septiembre de 2001) se impuso la tesis –en la política oficial- de la amenaza (narco) terrorista contra la sociedad, de la guerrilla como industria criminal. Ese “giro” se aprecia en la tendencia de los planes de intervención, primero, el Plan Colombia en 1999 [16], luego la *Iniciativa Regional Andina* [17] (con lo que de paso se puso en evidencia que intereses estratégicos no se juegan exclusivamente en espacios nacional-estatales y asumen en la actualidad configuraciones regionales), y más recientemente en el *Plan Patriota* [18].

En tercer lugar, deben señalarse otras consideraciones del orden geopolítico y económico. La creciente intervención imperialista en Colombia se constituye en una forma de acceso a una región que resulta de la mayor importancia para los intereses estratégicos de los Estados Unidos y de empresas multinacionales de ese país. De por medio se encuentra, por una parte, la disputa por el control territorial de la Amazonía, región como es sabido con gigantescos recursos de biodiversidad, de acceso a importantes fuentes de agua y otros recursos naturales (minerales) no renovables, productora de oxígeno, con alto potencial para nuevos negocios de alta rentabilidad si se consideran tanto las tendencias del desarrollo científico en la biotecnología y la ingeniería genética, como las proyecciones de los llamados mercados verdes. Por otra parte, se trata del acceso a fuentes energéticas, especialmente petroleras (Venezuela, Ecuador y Colombia), aunque también a los importantes potenciales en carbón (Colombia) y gas natural (Bolivia y Colombia). Igualmente, se encuentran de por medio los llamados megaproyectos (especialmente de carácter infraestructural vial, terrestre y fluvial) con los que se esperaría generar un red de comunicaciones que permitiese conectar el mercado de Estados Unidos con Suramérica a través de Centroamérica para de esa forma facilitar el flujo de mercancías. Tales propósitos conllevan desplazamientos de población, expropiación violenta, daños ambientales sin precedentes. En ese aspecto, la intervención norteamericana en Colombia debe vincularse con los proyectos infraestructurales del Plan Puebla Panamá. El gobierno de Uribe Vélez ya ha exigido, por ejemplo, decisiones al gobierno de Panamá respecto de una vía que conectaría a Colombia con ese país, atravesando la selva del Darién.

Estas consideraciones se constituyen en otro factor explicativo de la intensidad del conflicto social y armado, de la disputa por el control territorial en aquellas zonas del país en las que juegan precisamente aspectos de carácter geopolítico y económico. No es casual que la cobertura territorial de las fuerzas paramilitares se haya extendido a zonas con ese alcance estratégico.

Junto con lo anterior, deben contemplarse adicionalmente intereses específicos provenientes de las empresas multinacionales estadounidenses directamente beneficiadas con el creciente involucramiento en el conflicto colombiano. A primera vista, quedan dos sectores en evidencia; aquellos beneficiados de manera directa por el negocio de la guerra: la industria productora de material bélico convencional y la industria productora de químicos herbicidas (recientemente se ha reabierto la discusión sobre la conveniencia de incorporar herbicidas biológicos

modificados genéticamente (“ambientalmente sostenibles”), utilizados mediante aspersión aérea en la destrucción de cultivos de coca. A las mencionadas industrias, se suma el negocio de las multinacionales petroleras y la condición de Colombia como país abastecedor de petróleo de Estados Unidos. Ello explica por qué parte de la “ayuda” se ha destinado de manera directa a la protección de empresas, que entre otras cosas estuvieron comprometidas con el cabildeo en el Congreso estadounidense, para lograr la aprobación de los primeros recursos del Plan Colombia. Así por ejemplo, de la “ayuda” prevista para el año 2003, 98 millones de dólares se destinaron para fortalecer la brigada XVIII del ejército colombiano, que fue encargada de proteger la infraestructura del oleoducto Caño-Limón Coveñas (por donde sale el petróleo de la multinacional petrolera *Occidental*).

En atención a lo señalado, lo que podría preverse en tendencia es un escalonamiento gradual de la intervención imperialista con el propósito de incidir sobre el curso de la guerra en Colombia. De esa forma, se da continuidad a una práctica que en la historia reciente del país se remonta al Plan Laso, emprendido hacia mediados de los años sesenta del siglo pasado contra las entonces nacientes Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, FARC. Hasta el momento, las modalidades de intervención se refieren a la disposición de “personal técnico”, a la inteligencia tecnológica y sobre todo a la creciente disposición de recursos (como se ha podido apreciar), a través de esquemas de financiación que han sido caracterizados como de privatización de la guerra, en tanto incorporan modalidades de subcontratación con empresas de mercenarios ¿Adónde conducirá el mayor involucramiento estadounidense en la guerra colombiana?, es una pregunta cuyos alcances se definirán en función de los desenvolvimientos de la confrontación militar que se adelanta en el país. Cambios en el balance militar en favor de las fuerzas del Estado, reproducirán un esquema de intervención basado en la asesoría técnica y en la disposición de recursos. Tendencias en contrario, esto es, cambios en el balance militar en favor de la insurgencia armada podrían conducir adicionalmente a formas más directas de la intervención militar.

Por otra parte, es claro que la tendencia específica de la intervención estadounidense en Colombia habrá de incidir sobre las configuraciones concretas del escenario político. El fortalecimiento de las posiciones imperialistas; su alianza con las clases dominantes locales guarda una relación estrecha con las pretensiones de un debilitamiento estratégico de las fuerzas democráticas y de izquierda comprometidas con la confrontación a las políticas neoliberales y en la construcción de una sociedad alternativa a la injusticia social y a la desigualdad económica y política.

---

## NOTAS:

- Trabajo presentado en el seminario internacional “Rosa Luxemburgo. Pensamiento y acción por el socialismo. América Latina en el siglo XXI”, realizado en Buenos Aires del 24 al 26 de octubre de 2004. El evento fue organizado por la Fundación de Investigaciones Sociales y Políticas de Argentina, la Fundación Rosa Luxemburgo de Alemania y contó con el auspicio del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, FLACSO.

[ \* ] Jairo Estrada Álvarez: Profesor del Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia.

[1] Al respecto véase por ejemplo el excelente trabajo de Beatriz Stolowicz Weinberger, “El posliberalismo y la izquierda en América Latina”, presentado en el *IV Seminario internacional Marx vive. Resistencias y alternativas en América Latina*, Bogotá, D.C., noviembre 3-5 de 2004.

[2] Ricardo Sánchez Ángel, *Bonapartismo presidencial en Colombia. El gobierno de Álvaro Uribe Vélez*, Bogotá, D.C., Uniediciones, 2005.

[3] Un acercamiento sistemático a las principales transformaciones capitalistas de este período se encuentra en el trabajo de Víctor Manuel Moncayo Cruz, *El Leviatán derrotado. Reflexiones sobre teoría del Estado y el caso colombiano*, Bogotá, Grupo Editorial Norma, 2004.

[4] Una exposición detallada al respecto véase en Jairo Estrada Álvarez, *Construcción del modelo neoliberal en Colombia 1970-2004*, Bogotá, D.C., Ediciones Aurora, 2004, cap. 1.

[5] Roberto Junguito Bonnet "Comentario al escrito de Oscar Marulanda", en Marulanda Gómez, Oscar, *Economía política del manejo macroeconómico en Colombia. Un primer recorrido de memoria*, Bogotá, Universidad de Bogotá Jorge Tadeo Lozano, 1999, p. 296.

[6] Para una exposición detallada de las reformas neoliberales de la década de 1990, véase Estrada Álvarez, Jairo, Op. Cit., (2004), cap. 2

[7] A través de la asamblea se buscaba una salida negociada a los evidentes signos de crisis estructural del régimen político y se daba curso a los acuerdos de negociación con sectores de la insurgencia armada (Movimiento 19 de Abril, M-19, y Ejército Popular de Liberación, EPL, principalmente), que le habían apostado a una reincorporación a la vida civil a cambio de participar en el rediseño de las instituciones políticas y de algunos incentivos económicos para desarrollar empresa y posibilidades de supervivencia.

[8] Esta afirmación resulta de una textura de la normatividad constitucional que le concede al poder ejecutivo un margen de maniobra suficientemente amplio para afianzar su concepción de "modelo económico". Al respecto, véase el concepto de *Constitución económica* formulado por Norbert Reich en su libro *Mercado y derecho*, Barcelona, Editorial Ariel, 1985, cap. II.

[9] En especial debe mencionarse la expedición de normas sobre banca central (Ley 31 de 1992), educación superior (Ley 30 de 1992), transferencias intergubernamentales (Ley 60 de 1993), seguridad social en salud, pensiones y riesgos profesionales (Ley 100 de 1993), servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994), energía eléctrica (Ley 143 de 1994), telecomunicaciones, planeación (Ley 152 de 1994), entre otras; igualmente, la expedición de cerca de 70 decretos presidenciales para reformar el Estado en 1992.

[10] Ernesto Samper, cuando fue miembro del gabinete ministerial del presidente Gaviria, ejerció alguna oposición frente a la *forma* como se adelantó la "apertura económica".

[11] En su discurso, Samper abogaba por continuar la apertura económica, pero sobre la base de la reciprocidad y el tratamiento selectivo; es decir, en contraposición a una política de apertura unilateral e indiscriminada como la del gobierno Gaviria; así mismo, insistía en complementar las medidas económicas con una política social.

[12] Al respecto, véase Jairo Estrada, "Elementos para una caracterización de la política económica y social del gobierno de Samper", *Hojas económicas*, revista de la Facultad de Economía, Centro de Investigaciones Económicas, No. 2, Bogotá, Universidad Central, 1994.

[13] Véase "Acuerdo extendido de Colombia con el Fondo Monetario Internacional", Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 1999.

[14] Los estrategias neoliberales, que habían concebido inicialmente tal política como mecanismo para reducir el déficit del gobierno central, ahora reorientaban el proceso, mantenían el discurso descentralizador, pero reconcentraban –por vía legislativa– la orientación del gasto local. En efecto, con la Ley 617 de 2000 se impuso un severo “ajuste territorial” que afectó el empleo público de departamentos y municipios, y estableció centralmente parámetros de gasto local. Al mismo tiempo, se aprobó una reforma constitucional que –al redefinir la fórmula de asignación– redujo los recursos a transferir por parte del gobierno central a los entes territoriales e incorporó en el ordenamiento constitucional criterios de asignación de recursos basados en la demanda, con los cuales se estimulará la organización mercantil y la privatización de actividades sociales financiadas con tales recursos (educación y salud, entre otros).

[15] Véase “Acuerdo *stand by* de Colombia con el Fondo Monetario Internacional”, Bogotá, Ministerio de Hacienda y Crédito Público, 2002.

[16] Un análisis detallado del Plan Colombia lo realicé trabajo “Elementos de economía política” publicado en libro *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia, 2000, del cual fui su editor.

[17] Con la IRA de Bush fue clara la intención de un involucramiento de los países de la región en el conflicto colombiano. Ella puede ser expresiva del interés por avanzar hacia un enfoque multilateral (regional) frente “narcoterrorismo”. Por ahora, dada la complejidad de los procesos políticos en la región no ha sido posible que prosperen propósitos estadounidenses en ese sentido. Al respecto véase mi trabajo “Plan Colombia. Tendencias recientes, debates, perspectivas”, en Jairo Estrada Álvarez (editor), *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra*, Bogotá, Observatorio Político, Departamento de Ciencia Política, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

[18] Según la organización no gubernamental Codhes, “la asistencia militar de los Estados Unidos representa hoy una clara estrategia contrainsurgente, con el nombre de *Plan Patriota*, nombre adoptado no tanto por un concepto soberano de seguridad, sino como una extensión del “Patriot Act” que abre interrogantes sobre la creciente intervención militar de Estados Unidos en el conflicto colombiano y no sólo a través de recursos bélicos sino también de tropas y asesores externos en el terreno”. El *Plan Patriota* es definido como un plan de guerra que se propone “desplegar una fuerza estimada entre 14.000 y 15.000 hombres en las selvas y poblados del sur del país, en donde las FARC han tenido presencia histórica y mantienen intacta su retaguardia estratégica”. El Plan Patriota buscaría a) copar los territorios del sur del país con fuerzas móviles al estilo de la FUDRA (Fuerza de Despliegue Rápido), y escuadrones

especiales de selva; b) concentrar unidades de comando en “blancos de alto valor”, con capacidad de llegar a los lugares dominados por las FARC en lo más profundo de la selva; c) romper los lazos de la subversión con los grandes centros urbanos (Bogotá, Medellín y Cali, entre otras ciudades) que sirven para el abastecimiento a través de sus milicias. Esta estrategia se desarrollaría a partir de detenciones masivas de personas acusadas de participar en estas redes de apoyo; d) movilizar la Fuerza de Tarea del Sur entre los departamentos del Guaviare, Meta, Caquetá y Putumayo (en la frontera con Ecuador). El Plan Patriota se desarrollaría por fases en los departamentos de Caquetá, Meta, Guaviare y Putumayo que conforman un área de 241.812 kilómetros cuadrados y una población estimada de 1.709.976 habitantes. Véase, *Codhes informa*, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 50. Bogotá, 31 de agosto de 2004, en [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

Revista Espacio Crítico  
Nº4, Enero - Junio de 2006  
[http://www.espaciocritico.com/  
revista.asp](http://www.espaciocritico.com/revista.asp)