

## FACETAS DEL ORDEN NEOLIBERAL: INSTITUCIONES, INTERVENCIÓN IMPERIALISTA Y TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

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

Las transformaciones capitalistas que han conducido a una nueva fase de la transnacionalización a escala planetaria se han acompañado del surgimiento de una nueva institucionalidad que redefine en gran medida el orden capitalista de la segunda posguerra del siglo XX. Instituciones de regulación como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, diseñadas en su origen dentro de un concepto de “relaciones económicas” entre Estados y adecuadas a las demandas del régimen de acumulación basado en el llamado consenso keynesiano de acumulación<sup>1</sup>, también han sido objeto de procesos de reforma. Hoy constituyen, junto con otras, como la Organización Mundial del Comercio y, más recientemente, los tratados de libre comercio, la arquitectura del nuevo sistema de poder transnacional. El proyecto político económico sobre el cual se erige

---

<sup>1</sup> Ver, por ejemplo, a Helmut Dubiel, *¿Qué es neoconservadurismo?*, Editorial Antropos, Barcelona, 1993.

ese poder, se funda en la actualidad en los preceptos teóricos e ideológicos de lo que ha dado en llamarse el *modelo neoliberal*<sup>2</sup>. En el caso colombiano, esas facetas del modelo neoliberal se entroncan de manera especial con la creciente intervención imperialista estadounidense, para dar lugar a una síntesis en la que la nueva institucionalidad se acompaña de una creciente militarización de la política.

### Las instituciones multilaterales del orden neoliberal

Con la Organización Mundial del Comercio, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, se está en presencia de una tríada del diseño y la implantación de un *orden neoliberal*, que ha constituido –por su parte– una gigantesca red global, supranacional y transnacional de “agentes de política”<sup>3</sup> (gobiernos, *think tanks*, intelectuales, tecnócratas, empresarios, asesores, consultores), cuya función consiste en garantizar que las orientaciones de política se cumplan en lo esencial en todos los rincones del planeta.

Los miembros de la tríada desempeñan funciones y tareas distintas, en ocasiones muestran enfoques diversos en las propuestas de política, admiten la crítica, aparecen contradictorios entre sí. No obstante, los identifica un propósito político e ideológico: desarrollar y afianzar un discurso sobre la superioridad de la organización económica y social basada en la “iniciativa privada” y el “libre mercado”, y en un Estado que se erige en regulador de las “reglas del mercado”, en organizador y creador de nuevos mercados, en protector y promotor de la competencia, para el que se reservan funciones relacionadas con el control monetario, la justicia y la seguridad, y algunas tareas sociales de asistencia a los más pobres dentro de los excluidos del mercado.

La tríada de la política neoliberal está constituida sobre una relativamente estricta división del trabajo, aunque las fronteras de los campos de trabajo pueden tornarse por momentos difusas o complementarias.

<sup>2</sup> Desde el punto de vista estrictamente doctrinario, la noción de *modelo neoliberal* comprende hoy postulados del neoliberalismo, del neoinstitucionalismo y del llamado liberalismo social.

<sup>3</sup> La noción de *red de agentes de política* está definida en términos de identidades con la política y el discurso neoliberal, no necesariamente supone relaciones contractuales.

### La Organización Mundial del Comercio

La OMC<sup>4</sup> se ocupa del proyecto de lo que he denominado la *constitución política del mercado total*. Su propósito inicial se encuentra definido en términos de la liberalización del comercio de bienes y servicios, mediante políticas tendientes a la desgravación arancelaria, la eliminación de barreras administrativas al movimiento de mercancías, la supresión de subsidios, subvenciones y otras prácticas proteccionistas del comercio. Dentro de la estrategia del neoliberalismo como proyecto político global, tiende, no obstante, a constituirse en un ente regulador de la totalidad del proceso económico, mediante la implantación paulatina de un estatuto protector de los flujos libres de capital en todas sus modalidades (capital productivo, capital-dinero, capital-mercancía). En ese sentido, la OMC representa hoy un renacimiento del malogrado Acuerdo Multilateral de Inversiones –AMI, que sucumbiera en 1998 ante las presiones sociales y populares.

La perspectiva política de la OMC se orienta a la regulación de los derechos de propiedad (incluida la propiedad intelectual), las inversiones, los servicios, las compras estatales, la competencia, la solución de controversias, es decir, toda la materia, que por otras vías, se viene introduciendo a través de la negociación de tratados de libre comercio. De hecho, la OMC ya posee actualmente tres instrumentos de regulación normativa encauzados en esa dirección: el GATT (Acuerdo general sobre comercio y aranceles), que incluye normas sobre *dumping*, subvenciones, aspectos comerciales de las inversiones, agricultura, textiles y confecciones, entre otros; el TRIPS (Acuerdo sobre derechos de propiedad intelectual en el comercio transfronterizo), que regula aspectos de la protección a los derechos de patentes y marcas, secretos empresariales, derechos de autor, patentes sobre seres vivos, entre otros, y el GATS (Acuerdo general sobre el comercio transfronterizo de servicios), que contiene la normatividad sobre el comercio de servicios.

En el caso de esta institución, la consolidación del proyecto neoliberal ocurre en tanto se asiste a una *juridificación* de la política, al ser traducida ésta a norma positiva en la forma de un tratado vinculante. En ese sentido, la OMC expresa la cesión de soberanía que acompaña la política neoliberal. Definiciones de política económica, en los ámbitos arriba señalados, ya han dejado (o dejarían) de pertenecer al ámbito nacional estatal de definición de la política.

<sup>4</sup> Esta institución surge en 1995 como heredera del GATT.

## El Fondo Monetario Internacional

El FMI tiene la función de regulación de las relaciones monetario-financieras, pero en términos de acciones que podrían considerarse preventivas, esto es, que garanticen el funcionamiento de los mercados de capitales o permitan enfrentar eventuales distorsiones o situaciones críticas. En ese sentido, su función consiste en generar condiciones de garantía a la *seguridad económica*, definida ésta en términos de estabilidad macroeconómica. Ésta se constituye, por su parte, en requisito para el pago *fluido* de la deuda pública, principalmente de los países de la periferia capitalista, y con ello, en fuente de rentabilidad y de solidez y liquidez de los mercados financieros internacionales. En ese aspecto, el FMI deviene en una agencia de cobro de deudas, con una especificidad: se trata de proveer las condiciones macroeconómicas, no importa su efecto político, económico o social, para que las deudas se puedan pagar y a tiempo.

Por tal razón, la noción de “estabilidad macroeconómica”, según los preceptos del FMI, se entiende dada cuando se controla (y reduce sensiblemente) la inflación, se evitan fluctuaciones abruptas en los tipos de cambio y se proveen las condiciones necesarias para ello, mediante la disciplina y la austeridad fiscal.

Desde luego que las políticas del FMI no necesariamente conducen a esas “virtudes”, como lo demuestran los reiterados fenómenos de crisis en diversos lugares del mundo capitalista. Aquí interesa mostrar que tras el velo de la “estabilidad macroeconómica” pretendida por el FMI, se encuentra la posibilidad de homogenizar –en la forma de recetario– un concepto neoliberal de política económica, que se concreta en los llamados “programas de ajuste”. A través de ellos, el proyecto neoliberal ha podido adelantar y profundizar sus propósitos de desregulación económica y de disciplina fiscal, esto es, las políticas del Consenso de Washington.

El camino hacia la consolidación de la política neoliberal tiene en este caso sus particularidades. No se trata de la *juridificación* de la política económica a través de normas supranacionales, como en el caso de la OMC. Se trata de la definición de agendas de política y de reforma –para garantizar unas metas macroeconómicas–, que, además de sometidas al seguimiento permanente, se convierten en agendas legislativas, con las que se comprometen los gobiernos contratantes de los acuerdos. El derecho que de allí surge, representando esencialmente lógicas supranacionales de homogenización de la política, aparece como resultado de “procedimientos democráticos” (los propios del trámite de normas positivas) en el ámbito del Estado nación.



## El Banco Mundial

El Banco Mundial, por su parte, se ha transformado en una instancia de diseño de lineamientos de política, complementaria a las políticas macroeconómicas y de desregulación económica. Su función se ha concentrado en la producción de teoría y de discurso para campos en los que, en un inicio, no parecía muy clara su compatibilidad con los presupuestos del mercado. Gracias a la labor del Banco, se ha producido una “captura” de espacios “extraeconómicos” antes impensables en un contexto de política neoliberal. Aquí se ha tratado de una labor de “copamiento sistemático” en beneficio del proyecto neoliberal de organización de toda actividad económica y social de acuerdo con las lógicas del mercado. La inclusión de temas campos, como el desarrollo, la salud, la educación, el conocimiento, el medio ambiente, la pobreza, entre otros, en los informes anuales del Banco Mundial de los últimos lustros dan cuenta de esta afirmación.

La función del Banco Mundial consiste hoy en mostrar una especie de “cara humana” de la política neoliberal. Las víctimas de las políticas de desregulación de la OMC y de los ajuste fiscales del FMI requieren atención. El Banco Mundial se encarga de diseñar los lineamientos de política social, ambiental e institucional y, eventualmente, de otorgar las líneas de crédito para esos propósitos.

Esta institucionalidad supranacional del capital al tiempo que se constituye en lo que se definió como la arquitectura de un nuevo sistema de poder transnacional, se encuentra perfectamente articulada con una institucionalidad propia del campo de regulación correspondiente a lo “nacional-estatal”<sup>5</sup>, la cual cumple una función de direccionamiento global del proceso de acumulación capitalista, en consonancia con las tendencias y los requerimientos mundiales de la acumulación.

## Las instituciones del orden neoliberal en Colombia

En el caso colombiano, la construcción del *orden neoliberal* se ha acompañado de una transformación institucional de la dirección y la regulación económicas. Pese al discurso ideológico sobre las capacidades autorreguladoras del mercado, a lo largo de las últimas décadas se ha puesto en evidencia que el modelo neoliberal demanda una fuerte *dirección centralizada* del proceso económico y de la política económica.

<sup>5</sup> Lo “nacional-estatal” comprendido en términos de una “jurisdicción geográfica” sometida a los procesos de desnacionalización y de transformación de la función del Estado.

En Colombia, esta aseveración se expresa en la constitución de una tríada para la dirección de la economía, que define las orientaciones fundamentales del proceso económico y los lineamientos principales de las políticas de construcción del orden neoliberal. Desde el punto de vista del ordenamiento, los alcances y las posibilidades de la tríada se encuentran definidos constitucionalmente y poseen sus correspondientes desarrollos legales en los regímenes de la planeación, del presupuesto y de la banca central.

Desde la perspectiva de la organización institucional del Estado se trata del Consejo Nacional de Política Económica y Social, Conpes (considerando el llamado Conpes social), del Departamento Nacional de Planeación, DNP (que ejerce la secretaría del CONPES), del Consejo Superior de Política Fiscal, Confis (adscrito al Ministerio de Hacienda y Crédito Público, “rector de la política fiscal” y coordinador del “sistema presupuestal”), del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, y de la junta directiva del Banco de la República. Sobre estas instituciones ha recaído el diseño, la concepción y la implantación de la política neoliberal en Colombia. En su dirección se encuentra lo más selecto de la tecnocracia neoliberal criolla que, junto con el ejército de asesores y consultores, directivos y miembros de los gremios económicos y de los grupos económicos, *think tanks* privados, centros de investigación y académicos de universidades privadas y de algunas universidades públicas, configuran el *intelecto del capital* en la actual fase neoliberal<sup>6</sup>. El funcionamiento del *intelecto* asume la forma de carrusel, por el que circulan sus miembros con una relativa frecuencia. Los miembros más aventajados de este *intelecto* –pues en él también existen relaciones de jerarquía y subordinación– hacen parte de redes neoliberales transnacionales, a través de las cuales se vinculan a los organismos multilaterales en cargos de dirección o de consultoría.

Un examen a las instituciones de la tríada durante los últimos tres lustros da cuenta, en la experiencia colombiana, del lugar preponderante que ocupan ellas en la construcción del orden neoliberal con base en lo que podría considerarse como los aspectos esenciales del programa político neoliberal: la llamada desregulación económica y la disciplina fiscal. Desde luego que, en un contexto de mundialización del capital, no se debe sobrevalorar ese lugar. La experiencia de los programas de ajuste económico del FMI, de los proyectos sociales del Banco Mundial, de las negociaciones

<sup>6</sup> Dicho *intelecto* tiene a su disposición los más importantes medios masivos de comunicación (incluidas las revistas y publicaciones especializadas en asuntos económicos).

de la OMC y de la negociación de tratados de libre comercio demuestra que las definiciones claves de política neoliberal discurren actualmente en los escenarios supranacionales.

### La planeación

En las instituciones de la planeación se definen los trazos estratégicos y de largo plazo del orden neoliberal, pero también los asuntos relacionados con las decisiones de política económica de mediano y corto plazo, así como los criterios de implantación en el inmediato plazo de tales políticas (por ejemplo, mediante el diseño de “instructivos”). Dentro del proyecto neoliberal, la planeación no se agota en los planes de desarrollo, aunque éstos se constituyen en un componente clave. Sobre los presupuestos de la política neoliberal, que demanda la existencia de un consenso por la construcción del “orden de mercado”, la planeación se erige en un campo para la organización mercantil de la sociedad, en terreno de definición de las nuevas relaciones de lo público y lo privado (de privatización de lo público), en instancia de las transformaciones del Estado, de la creación de nuevos mercados, de la promoción de la competencia. Como en el caso del presupuesto, la función de planeación se revela de naturaleza técnica, despojada de intencionalidades políticas.

Un examen a los diferentes planes de desarrollo implantados en Colombia durante los últimos tres lustros permite afirmar que con ellos se está en presencia de un instrumento en el que la política neoliberal no siempre sale a flote y se torna evidente. Ello ocurre, en gran medida, debido a los rasgos que asume la producción del discurso en los respectivos planes. No siempre puede mostrarse una línea de continuidad pues los énfasis parecieran ser distintos.

En el plan de desarrollo de la *Revolución pacífica*, el discurso neoliberal fue mucho más explícito; reproducía claramente los lineamientos de política del Consenso de Washington. Por ejemplo, al caracterizar los rasgos de la política macroeconómica se afirmaba en el plan: “Las lecciones de política macroeconómica que deja la historia económica reciente del país son claras: de una parte, los procesos de ajuste se deben complementar con reformas estructurales para estimular la productividad y el crecimiento, de modo que, junto con la estabilización macroeconómica, se logre una

<sup>7</sup> Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación, *La revolución pacífica. Plan nacional de desarrollo*, Bogotá, 1991, p. 611-612.

perdurable estabilidad de precios y unas sendas de crecimiento del PIB per cápita suficientes para satisfacer las necesidades básicas de la población. Desde el punto de vista macroeconómico, la reforma más importante tiene que ver con la apertura del comercio exterior, pero su aporte al crecimiento será aún mayor por estar acompañada con una serie de reformas estructurales adicionales (...). El proceso de exposición a la competencia se debe acompañar con el requisito del equilibrio macroeconómico. En particular se requiere una rígida disciplina fiscal para garantizar la estabilidad del nivel de precios y del sector externo, y para permitir un adecuado desempeño de la inversión del sector privado. Igualmente, el desarrollo de la reforma comercial debe estar acorde con el manejo de la tasa de cambio para evitar que éste se traduzca en una pérdida insostenible de reservas internacionales, o que se convierta en un factor perturbador del ritmo inflacionario”<sup>7</sup>.

El plan de desarrollo de la administración Samper pretendió más bien tomar distancia del discurso neoliberal, con fundamento en planteamientos que entonces fueron caracterizados como neoestructuralistas, aunque las políticas de esa administración dieron cuenta de la continuidad del proceso neoliberal de reforma, por vía legislativa. En particular, fueron evidentes los esfuerzos de José Antonio Ocampo, director del Departamento Nacional de Planeación, por mostrar el carácter “alternativo” de la política de Samper, frente a lo implantado con la *Revolución pacífica*<sup>8</sup>. Según Ocampo, el plan de desarrollo optaría por una posición intermedia entre los *neoliberales* (“a los que sería mejor llamar *neoconservadores* (que “reclaman que la mejor política redistributiva es el libre mercado”) y los marxistas (que “identifican equidad con intervencionismo estatal”)<sup>9</sup>. Con el plan *El salto social* se buscaría “incidir sobre la distribución del ingreso”, para de esa forma resaltar el matiz “social” de la administración Samper y la diferencia frente a una política de apertura, que sólo contemplaría la exposición de la economía al “libre juego” de las fuerzas del mercado. “Mientras en la *Revolución pacífica* los conceptos rectores del plan eran los de *competencia y modernización*, en *El salto social* son los de *equidad y solidaridad*”<sup>10</sup>.

El plan de desarrollo del gobierno Pastrana dio cuenta de una síntesis neoliberal-neoinstitucional, que hacía parte de los “renovados” discursos

<sup>8</sup> Véase, por ejemplo, José Antonio Ocampo Gaviria, “La estrategia económica y social del Plan de Desarrollo”, en Presidencia de la República. Departamento Nacional de Planeación, *El Salto social. Plan Nacional de Desarrollo. Ley de inversiones 1994-1998*, Bogotá, 1995, p. xxi-xxxv.

<sup>9</sup> *Ibidem*, p. xxii-xxiii.

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. xxii.

de política neoliberal de fines de la década de 1990. Un entorno institucional distinto, que reconstruyera el “tejido social” y garantizara un mejor funcionamiento de los mercados, era considerado como premisa para la construcción de la paz en el país. Cambio con equidad debía orientarse a resolver “los dos problemas actuales más graves del país”, “el conflicto social y el desempeño económico insatisfactorio”<sup>11</sup>.

El plan de desarrollo de Uribe Vélez, dentro de un marco de referencia estrictamente neoliberal, erigió la llamada seguridad democrática en condición *sine qua non* del desempeño económico y social. De su provisión, se desataría una especie de círculo virtuoso del crecimiento económico y el desarrollo social<sup>12</sup>.

Estas diferencias en la definición y la orientación de los planes de desarrollo dan cuenta de *matices de conceptualización*, originados en gran medida en la respectiva situación histórico-concreta del plan. El desenvolvimiento de la guerra en Colombia, así como la percepción de las clases dominantes respecto de su desenlace, en ocasiones con base en la negociación política, en otras con fundamento en la “solución militar”, han incidido de manera central en las configuraciones específicas del discurso de los planes de desarrollo. Así por ejemplo, mientras que en *Cambio para construir la paz*, el eje del plan pareciera estar en un discurso de paz, en *Hacia un Estado comunitario* tal eje se desplazó a la salida militar. El plan de la administración de Uribe Vélez da cuenta de la tendencia a la militarización de la política en Colombia y se inscribe claramente dentro de una estrategia de guerra.

Los matices de conceptualización se encuentran igualmente en la definición precisa de los objetivos del plan, de sus estrategias, de lo que podría definirse como sus puntos focales, en la definición del papel de Estado, o de las orientaciones de la política social, o de descentralización, o de política fiscal.

La existencia de esta diferencia de matices de conceptualización consolida una noción de “discurso gubernamental”, le da sentido a la “alternancia democrática” dentro del modelo neoliberal y lo dota con mayores posibilidades de gobernabilidad y legitimidad. Como ya se decía, no necesariamente revela el sentido fundamental y las orientaciones de la políti-

<sup>11</sup> Presidencia de la República/ Departamento Nacional de Planeación, *Plan Nacional de Desarrollo. Bases 1998-2002. Cambio para construir la paz*, Santafé de Bogotá, 1998, p.3.

<sup>12</sup> Véase: Presidencia de la República/ Departamento Nacional de Planeación, *Bases del plan nacional de desarrollo 2002-2006. Hacia un Estado comunitario*, Bogotá, D.C., 2002.

ca neoliberal, pues esta aparece desplazada por “otras prioridades”. A ello contribuyen los diseños institucionales del régimen de planeación, que en la “parte general del plan” permiten dar rienda suelta a la producción del discurso y la capacidad argumentativa neoliberal, demostrando incluso su compatibilidad o complementariedad con el ordenamiento del Estado social de derecho.

Precisamente el discurso de lo social ha sido un componente clave de la política neoliberal. No debe menospreciarse la capacidad del discurso neoliberal para producir política social. La preocupación social de los neoliberales se concentra, aparentemente, en los más pobres; los demás pueden ser incorporados al mercado y éste, con sus mecanismos, se encarga de resolver los eventuales problemas sociales. Por otra parte, la política neoliberal trabaja con el supuesto de que los sectores medios pueden actuar como “colchón” de los efectos de la política económica. Su nivel de vida, aún frente a la eventualidad de un deterioro o de un empobrecimiento, haría suponer un margen relativamente amplio de sostenibilidad política de las reformas estructurales.

Si en el discurso de los planes ha existido el intento de matizar el carácter neoliberal de la política, al momento de examinar los “mecanismos idóneos para la ejecución del plan” se ha develado el carácter esencialmente neoliberal de las políticas contenidas en ellos. Precisamente en este campo, que linda de manera fuerte con el campo de lo jurídico, se han propuesto los debates sobre los alcances de la ley del plan nacional de desarrollo. Ello fue notorio, en especial, en las pretensiones de la Ley 508 de 1999, con la cual se buscaba transformar el ordenamiento jurídico en muchos campos de la actividad económica y social, sin necesidad de recurrir al trámite propio de una ley ordinaria (reforma) en la respectiva materia<sup>13</sup>. Tal propósito se incorporó nuevamente en el plan nacional de desarrollo, *Hacia un Estado comunitario*, de la administración de Uribe Vélez, y resulta de una problemática interpretación del carácter especial de la ley del plan y del hecho de que “sus mandatos constituirán mecanismo idóneos para su ejecución y suplirán los existentes sin necesidad de la expedición de leyes posteriores” (artículo 341 de la Constitución)<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> La inconstitucionalidad de esta ley del plan obligó al gobierno de Pastrana a tramitar una amplia gama de leyes de carácter ordinario, para –por esa vía– dar cuenta de los propósitos del *Cambio para construir la paz*. “Se cayó el plan jurídico, pero el plan mental continúa”, dijo el entonces director del Departamento Nacional de Planeación, Juan Carlos Echeverri.

<sup>14</sup> Aunque la Corte Constitucional se ha pronunciado sobre los alcances de la ley del plan (por ejemplo, C 557-2000), no lo ha hecho de manera expresa en relación con la “materia espe-



El examen a “los mecanismos idóneos para la ejecución del plan” en las diferentes leyes del plan nacional de desarrollo permite la detección de las identidades gruesas de éstos con la política neoliberal. En ese aspecto, los planes de desarrollo se erigieron en instrumentos para la desregulación económica, la creación de nuevos mercados, el fomento de la competencia, la redefinición de las relaciones entre lo público y lo privado (a favor de lo segundo), la continuación de la reforma neoliberal del Estado, la inserción asimétrica en la economía capitalista mundial y la creciente organización mercantil de lo social.

Desde el punto de vista de la financiación, los planes son expresivos de las nuevas configuraciones de la fase neoliberal. En presencia de planes desfinanciados, se espera una participación creciente del sector privado y de la inversión extranjera. Como contraprestación, se implantan reformas que estimulen dicha participación. La “crisis fiscal” del Estado en un contexto de política neoliberal lleva al debilitamiento de la inversión pública y a una privatización de las condiciones del crecimiento. *Hacia un Estado comunitario* es suficientemente ilustrativo al respecto: “Para hacer sostenible el crecimiento en el largo plazo, el Gobierno llevará a cabo una serie de cambios normativos, regulatorios e institucionales orientados a propiciar la participación privada en los sectores de infraestructura, minería y servicios públicos. Estos cambios no sólo atraerán mayores inversiones (nacionales y extranjeras), sino que permitirán superar los rezagos en infraestructura estratégica que, hoy en día, constituyen un obstáculo para el crecimiento económico”<sup>15</sup>.

En suma, a través de los planes de desarrollo se ha asistido a un afianzamiento de las políticas de construcción del orden neoliberal en Colombia.

### El presupuesto

En el caso de las instituciones del presupuesto se definen los lineamientos de la política fiscal y de presupuestación. En el modelo neoliberal tal política asume la forma de una política de disciplina y austeridad fiscal selectiva. Esa política guarda, por una parte, relación estrecha con la pla-

---

cífica” de la ley. Pese a que, por ejemplo, la Ley 508 de 1999 había sido demandada, alegándose –entre otros– el desconocimiento de la unidad de materia, el fallo sobre la inconstitucionalidad de esa ley, se basó en los vicios de procedimiento (ver la sentencia citada).

<sup>15</sup> *Hacia un Estado comunitario, Op. cit., p.81.*



neación, en tanto planes y programas deben traducirse a presupuestos. Por la otra, se encuentra en relación de coordinación con la política monetaria y cambiaria. Estas funciones, que podrían considerarse funciones de política macroeconómica en la perspectiva de la *regulación técnica* del proceso económico (en la política económica neoliberal se asocian principalmente con una función de estabilización y provisión de “seguridad macroeconómica”, entendidas en términos de control monetario y estabilidad cambiaria), se han acompañado de una función de transformación estructural del Estado. La *técnica* de la política fiscal se ha convertido en la base argumentativa tanto de la redefinición del papel y de las funciones del Estado, como de una reformulación de la política de ingresos (y de financiación) y de gastos (selectivos) del mismo. Las instituciones del presupuesto desempeñan, además, una *función de agente-gestor* de las políticas contenidas en los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional.

Desde el inicio de la década en mención, se instituyó un discurso (y una política) de la disciplina fiscal. Aún antes de la expedición de la Constitución de 1991, desde la década de los ochenta, en el marco de los programas de ajuste con el FMI que se implantaron en América Latina, se había instalado en Colombia una política de estabilización macroeconómica, entendida ésta, como de reducción del déficit fiscal y de control de la inflación. Dicha política fue incorporada en la normatividad de las leyes del presupuesto.

Lo que se aprecia en los desarrollos normativos son dos aspectos: En primer lugar, una continuidad en la formulación de la necesidad del ajuste y la disciplina fiscal. En principio, en todos los proyectos de ley (y en las leyes) del presupuesto estudiados, en los noventa es reiterativo el lenguaje de la “disciplina fiscal”, “la austeridad fiscal”, “el ahorro fiscal”, la “racionalización del gasto” y, en momentos críticos, del “ajuste fiscal”. En segundo lugar, los argumentos para sustentar la “disciplina” o la “austeridad fiscal” varían.

Así por ejemplo, al inicio de la apertura, en los primeros años de la década de 1990, la consistencia de las reformas se veía en relación estrecha con la estabilidad macroeconómica y, ésta, con base en la disciplina y la austeridad fiscal.

Luego, una vez aprobada la Constitución de 1991, la “disciplina” se argumenta como una necesidad de respuesta a los requerimientos de gasto que demanda la puesta en marcha de la nueva Constitución (que obligaría a recortes fiscales en algunas actividades) y a la financiación de la “guerra integral” que se le declaró a la insurgencia al finalizar 1991.



Posteriormente, hacia mediados de los noventa, se da inicio a una argumentación que se irá consolidando y perfeccionando durante el resto de la década: el costo de las instituciones de 1991 (principalmente de las transferencias) es el causante esencial del déficit fiscal y, por ello, de las políticas de austeridad fiscal.

Finalmente, en el marco de las recomendaciones de la “Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas”<sup>16</sup> y de los acuerdos con el FMI, se inició una ofensiva gradual contra tales instituciones. Inicialmente estuvieron en la mira las transferencias de origen constitucional (a los entes territoriales, la seguridad social y las universidades públicas) y legal (fondo educativo de compensación); más recientemente, durante el gobierno de Uribe Vélez, tal ofensiva se amplió contra los efectos fiscales de las acciones de tutela y del control de constitucionalidad ejercido por la Corte Constitucional<sup>17</sup>.

Independientemente de los cambios en la argumentación sobre las políticas de austeridad fiscal, debe señalarse, por otra parte, que ellas han sido útiles para consolidar una política de financiación del Estado basada en la implantación de una estructura de tributación profundamente regresiva (en términos sociales)<sup>18</sup> y un creciente endeudamiento público (en una

<sup>16</sup>Comisión de racionalización del gasto y las finanzas públicas. *El saneamiento fiscal. Un compromiso de la sociedad*, Santafé de Bogotá, 1997.

<sup>17</sup> Este último ya había sido objeto de duras críticas por tecnócratas neoliberales del Departamento Nacional de Planeación y del Ministerio de Hacienda y Crédito Público, así como por miembros de la junta directiva del Banco de la República.

<sup>18</sup> Dentro de los principales rasgos de la política de tributación se pueden mencionar: a) Una modificación de la composición de los ingresos tributarios del Estado, en la que se aprecia una mayor participación de los tributos indirectos frente a los tributos directos. b) Un comportamiento relativamente errático de los tributos a las rentas y las utilidades. Aunque el receptor neoliberal sugiere una reducción impositiva en este campo, pues se parte del supuesto de que las reducciones impositivas generarían un mayor ahorro y con ello una mayor inversión, la tendencia de los noventa muestra que esa no ha sido necesariamente la tendencia. La situación fiscal ha obligado incluso a incrementarlos y ha establecer sobretasas transitorias, como en el caso de la última reforma tributaria, que, sobre el nivel de tributación existente (35%), estableció 2.5% adicionales por dos años. En este campo se mantienen importantes exenciones que favorecen sectores fundamentales de la actividad económica, en especial el sector financiero, y el mercado de capitales, en general. c) Una desatención frente al impuesto al patrimonio, que sigue sin castigar a los grandes capitales y propietarios de tierra. La tendencia muestra un aumento de la base gravable, principalmente para incorporar a sectores medios de la población. d) Un favorecimiento a la inversión extranjera mediante la introducción en el ordenamiento de diversas modalidades de incentivos y estímulos tributarios. e) Una ampliación de la base gravable del impuesto al valor agregado mediante la eliminación gradual de las exenciones a bienes y servicios que hacen parte de la canasta familiar; al mismo tiempo, la tendencias muestra un

suerte de “salto mortal”, éste se hace aparecer por los neoliberales como consecuencia y no como causa del déficit fiscal).

Tras cerca de dos décadas de políticas de ajuste, empero, lo que se ha apreciado en Colombia ha sido una inusitada expansión del gasto público, que lleva a plantear la pregunta por la eficacia de las políticas neoliberales en esta materia. El nivel del déficit fiscal, en lugar de descender, ha mostrado más bien una tendencia al aumento, particularmente en el último período, cuando se hicieron más drásticos los ajustes, con motivo de la implantación de las políticas pactadas con el Fondo Monetario Internacional. En este aspecto, la distancia entre el discurso neoliberal del ajuste, por una parte, y la política fiscal efectiva, por la otra, es cuando menos notoria y lleva a plantearse la pregunta acerca de las causas del déficit fiscal y de la naturaleza del ajuste. Todo indica que no se ha tratado de un ajuste en general al gasto público, sino de ajustes selectivos, que han castigado principalmente el empleo público, la inversión y las transferencias, al tiempo que otros rubros han tenido una expansión enorme: el servicio de la deuda pública y el gasto en seguridad y defensa.

La “disciplina fiscal” ha devenido en discurso falaz a lo largo de las últimas décadas. La (reiteradas veces) anunciada reducción del gasto público ha tenido el propósito esencial de fundamentar y legitimar el proceso de reestructuración y de reforma del Estado capitalista de acuerdo con los dogmas neoliberales, en diversos momentos y con variados énfasis. El discurso de la disciplina fiscal ha sido útil para sustentar la redefinición del papel y las funciones del Estado en dirección a la desregulación de la actividad económica, para argumentar los procesos de privatización, para adelantar la descentralización, para propiciar procesos de reforma institucional, o para transformar sustancialmente la estructuración del empleo público mediante la destrucción de puestos de trabajo (en los últimos quince años fueron despedidos cerca de 200.000 trabajadores públicos), o para inducir una reducción sensible del ingreso real de los trabajadores. Lo falaz del discurso consiste, precisamente, en que, pese

---

aumento en la tasa de tributación. f) Una tendencia a la unificación de la tarifa en el impuesto al valor agregado que estimula el consumo suntuario al tiempo que castiga el consumo de los sectores más favorecidos. g) Una política contra la evasión de impuestos y el contrabando, que aún no logra mostrar resultados que se traduzcan en una reducción sustancial de esos fenómenos. En suma se ha tratado de una política de tributación que ha hecho más inequitativa y regresiva la estructura impositiva del país. Si bien ha contribuido a un aumento importante de los ingresos del Estado, ha resultado insuficiente para contrarrestar la tendencia al aumento del déficit por la más acelerada expansión del gasto público.

a que la población colombiana ha estado sometida a la austeridad, especialmente y de manera dramática durante los últimos siete años, el déficit fiscal apenas ha logrado reducirse.

La “disciplina fiscal”, empero, no ha sido sólo discurso; se ha practicado con celo y, sobre todo, selectivamente; con ella se ha producido una transformación estructural importante, pues se han sentado y afianzado las bases para la construcción de un Estado autoritario que tiende a priorizar los gastos represivos y de financiación de la guerra y a privilegiar el pago del servicio de la deuda por encima de cualquier otra consideración, al tiempo que centra sus ataques contra las precarias instituciones sociales y de bienestar, las cuales, entre otras cosas, muestran fehacientemente la incapacidad histórica de las clases dominantes para proveer unas dignas condiciones marco de reproducción de la fuerza de trabajo y de su familia. Tal transformación estructural se acompaña de políticas de asistencialismo basadas en la financiación precaria de subsidios a la demanda (en salud, educación, vivienda, entre otros) dirigidas hacia los más pobres dentro de los pobres (con tal focalización de rubros del gasto se aspira a legitimar la política global del Estado y a construir una base social proclive a sus propósitos).

### La banca central

La banca central es la institución de la tríada que se ocupa de “regular la moneda, los cambios internacionales y el crédito; emitir la moneda legal; administrar las reservas internacionales; ser prestamista de última instancia y banquero de los establecimientos de crédito; y servir como agente fiscal del gobierno” (artículo 371, C.P.). Estas funciones pueden ser concebidas igualmente en una perspectiva de *regulación técnica* del dinero y la tasa de cambio, aunque también como posibilidad de construcción y consolidación de una política de desregulación financiera, que estimula un modelo económico especulativo, al tiempo que propugna por el control inflacionario (otro de los capítulos de las políticas de estabilización) y produce definiciones sobre las formas de instrumentalización de la política monetaria a favor del proyecto político de la “economía de libre mercado”.

La banca central ha sido otra de las instituciones claves en la implantación de las políticas neoliberales en Colombia. A diferencia del régimen de planeación o del régimen de presupuesto, que en principio no han sido objeto de grandes discusiones (salvo en lo referido al “presidencialismo” que caracterizaría tales regímenes al posibilitarse la “dictadura del plan” o



la “dictadura del presupuesto”), el régimen de banca central ha estado en el centro del debate sobre las instituciones de 1991.

El régimen de autonomía de la banca central se ha constituido en el fundamento de un nuevo superpoder, que escapa al efectivo control de los demás poderes públicos y, sobre todo, a formas de control que bien pudieran ser ejercidas por la sociedad. En ese sentido, tal régimen da cuenta de la profundización del déficit democrático y puede constituirse en la encarnación de proyectos políticos, que tienden hacia proyectos burocrático-autoritarios. El régimen de autonomía también puede ser concebido como una amenaza a la garantía de derechos fundamentales, sobre todo económicos y sociales, en tanto –al concentrarse en la estabilidad de la moneda– propicia políticas de ajuste fiscal y obliga a la subordinación del ordenamiento constitucional a las definiciones de la macroeconomía. En la perspectiva de los estrategas neoliberales, por el contrario, ese régimen de banca central es apreciado como la fuente de la estabilidad macroeconómica que requeriría una sociedad y como garantía de la financiación responsable –sin desbordamientos fiscales– de los fines del Estado.

El régimen de banca central es parte esencial de un conjunto de instituciones de regulación complementaria de las regulaciones del mercado, junto a los regímenes de planeación y de presupuesto, como ya se dijo. También represente una correa de transmisión de proyectos de homogenización de políticas de regulación económica propiciadas por instituciones financieras internacionales, esto es, como un instrumento al servicio de la hegemonía del capital financiero en el nuevo orden económico mundial.

Con el régimen de banca central autónoma se configuró un marco institucional favorable para una política antiinflacionario de corte monetarista. Dicho régimen limitó las posibilidades de financiación del gobierno, con recursos de emisión o mediante créditos preferenciales del Banco de la República, y condujo a una política de fijación de la tasa de cambio a través del mercado –en razón de la ya comentada eliminación del control de cambios– antes que por decisiones administrativas. Las intervenciones del banco sobre el mercado de divisas, incluso durante el régimen de banda cambiaria que existió hasta 1999, ocurren simplemente para corregir las “imperfecciones” del mercado que puedan afectar las metas trazadas por la junta del banco.

Este régimen de banca autónoma es factor explicativo del déficit fiscal en la medida en que obliga a operaciones de financiamiento del gobierno en el mercado de capitales y con ello a un encarecimiento del servicio de la deuda, pues impone al gobierno el pago de sus créditos a “precios de mer-

cado”, esto es, con tasa de interés más elevadas, que, por cierto, presionan a un aumento general de la tasa de interés, estimulan en determinadas circunstancias más bien el negocio especulativo y encarecen el financiamiento del sector productivo y de los hogares. Tras la política monetarista del control inflacionario y del manejo cambiario se montó otro de los lucrativos negocios del sector financiero en la actual fase capitalista: las operaciones de crédito al gobierno y la libre compra y venta de divisas, que pese a los controles administrativos posibilita el “blanqueo” y la legalización permanente de dólares de procedencia ilícita.

Los gestores de las políticas neoliberales señalan, no obstante, tener en su haber la reducción sensible de la inflación durante los últimos doce años: de 32% al inicio de la década de los noventa a algo menos del 6% en 2004. Si la cartilla neoliberal señala la reducción del déficit como una condición necesaria para la reducción de la inflación y los resultados en la reducción del déficit fiscal, con unos niveles de inflación en descenso, son magros, ello lleva a pensar que en la experiencia colombiana deben existir otros factores explicativos para esos registros. En efecto, en diversos trabajos se ha mostrado que no estamos en presencia de una virtud del régimen de banca central autónoma, sino más bien frente a la manifestación de algo consustancial a situaciones propias de una coyuntura capitalista determinada, en la que el ritmo de crecimiento del nivel de los precios se ve afectado por la reducción sensible de la demanda y ésta por el aumento del desempleo y de la pobreza. La menor inflación en Colombia se explica por el aumento del desempleo, que se duplicó en los últimos doce años, el ascenso del subempleo a niveles que cercanos al tercio de la población económicamente activa, al incremento de la informalidad y de la pobreza. Y desde luego, a aquellas políticas de “disciplina fiscal” que castigaron a la población beneficiaria de ciertos gastos sociales y al empleo público.

### **Tendencias recientes**

Con el gobierno de Uribe Vélez se ha asistido a un reforzamiento de la institucionalidad aquí descrita. 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. 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 presa 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 y de justificar la creciente intervención estadounidense en nuestro país.

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 deriva 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 –construida desde el discurso– 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, aunque se fundamente discursivamente, 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 y proyecto neoliberal**

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.

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 la 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 de 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 consi-

deran eventuales efectos dominó en cuanto a la propagación de conflictos, también se consideran en relación con su contención.

Por otra parte, el estímulo a tratados bilaterales o “subregionales” de libre comercio 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, evidente 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 una reforma al ordenamiento constitucional que permita 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 la 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 a 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 completa 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 –en la política oficial– la tesis 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, en el Plan Colombia en 1999<sup>19</sup>, luego en la *Iniciativa Regional Andina*<sup>20</sup> (con lo que de paso se puso en evidencia que intereses estratégicos no se juegan exclusivamente en espacios nacio-

<sup>19</sup> Un análisis detallado del Plan Colombia lo realicé en el trabajo “Elementos de economía política” publicado en libro *Plan Colombia. Ensayos críticos*, Bogotá, D.C., Universidad Nacional de Colombia, 2000, del cual fui editor.

<sup>20</sup> 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 expresión 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 Estrada Álvarez Jairo (editor), *El Plan Colombia y la intensificación de la guerra*, Bogotá, Observatorio Político, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2001.

nal-estatales y asumen en la actualidad configuraciones regionales), y más recientemente en el *Plan Patriota*<sup>21</sup>.

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 esperaba 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, expatriación

<sup>21</sup> 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 comprenden una población estimada de 1.709.976 habitantes. Véase, *Codhes informa*, Boletín informativo de la Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento, No. 50,0 Bogotá, 31 de agosto de 2004, en [www.codhes.org.co](http://www.codhes.org.co)

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 convierten 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*)<sup>22</sup>.

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 Lasso*, emprendido hacia mediados de los años sesenta del siglo pasado contra las entonces nacientes Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colom-

<sup>22</sup> El Tiempo, 10 de febrero de 2002

bia, 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? Esa 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 a 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 a 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, pues el fortalecimiento de las posiciones imperialistas— y 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.

En la perspectiva de la construcción del orden neoliberal en Colombia, junto con la institucionalidad supranacional y nacional ya estudiada, que define los marcos de actuación de la economía, por una parte, y la creciente intervención imperialista por la otra, la negociación del tratado de libre comercio con Estados Unidos se convierte en otro componente clave.

### **Los tratados de libre comercio y el nuevo sistema de poder transnacional<sup>23</sup>**

Los tratados de libre comercio representan otra institución a través de la cual se concretan hoy los propósitos del proyecto político económico neoliberal. Con ellos se busca crear un orden jurídico económico supra-

<sup>23</sup> En este acápite del trabajo me apoyo en algunos de los planteamientos de mi texto “La constitución política del mercado total. Reflexiones a propósito del Área de Libre Comercio de las Américas – Alca”, en Estrada Álvarez Jairo (compilador), *Dominación, crisis y resistencias en el nuevo orden capitalista*, Bogotá, D.C., Observatorio Político, Departamento de Ciencia Política, Facultad de Derecho, Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Nacional de Colombia, 2003.

nacional, una especie de *constitución política del mercado total*, que haga irreversible los procesos de reforma económica neoliberal de los últimos lustros. Aunque la perspectiva de tal orden aún es incierta, para los efectos de este trabajo interesa considerar que se trata de un proyecto político en marcha, cuyo desenlace posee, desde luego, diversos escenarios posibles. Por lo pronto, el gobierno de Colombia está comprometido a fondo con la negociación de Área de Libre Comercio de las Américas y de un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos. Tal compromiso muestra una identidad plena del gobierno de Uribe con los contenidos generales que a esos tratados le quiere imprimir el gobierno de Estados Unidos (aunque se intenten mostrar diferencias en los enfoques de la “negociación” y en la representación de intereses).

Por otra parte, la construcción del orden de los tratados debe comprenderse en la perspectiva de la continuación de una serie de normatividad que, en todo caso, ya se ha introducido en Colombia, dada su pertenencia a la Organización Mundial del Comercio, o merced a las condiciones de los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional o los préstamos de la banca multilateral, como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo. 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 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 Organización Mundial del Comercio y auspició convenios bilaterales de protección de los derechos de propiedad de las empresas multinacionales. 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 con políticas de integración.

Las reformas neoliberales de los últimos lustros 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”<sup>24</sup>.

En este contexto deben valorarse los procesos de negociación 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 más bien una de las expresiones institucionalizadas, en la forma de ordenamiento positivo, de las nuevas configuraciones del sistema de poder transnacional. Desde los años noventa se constata “una 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”<sup>25</sup>.

<sup>24</sup> Saskia Sassen, “Nueva geografía política. Un nuevo campo transfronterizo para actores públicos y privados”, Traducción de Beñat Baltza, publicado en el número 7 de *Multitudes*.

<sup>25</sup> *Ibidem*.

### 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 internacional (...). Los Estados Unidos, poder hegemónico de este período, han conducido (y casi obligado) a los otros estados a adoptar esas obligaciones frente al capital mundial (...)”<sup>26</sup>.

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 mismo sobre los procesos de reforma del Estado y, en general, de desregulación de la economía, que en Colombia llevan cuando menos tres lustros de aplicación.

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

<sup>26</sup> *Ibidem*.

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.

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 este 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 imperial<sup>27</sup>. 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 pudiera 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 de los derechos de propiedad privada y la garantía plena de la “libertad económica”, entendida ésta, por una parte, en su doble connotación, como “libertad de empresa” y como “libre competencia”, y por la otra, 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 pretenden un copamiento completo de la actividad económica y social, justamente con fundamento en la pretendida “libertad económica”.

<sup>27</sup> 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 intereses de Estados Unidos.

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 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, sino, 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, los estados firmantes, y éstos 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 los estados latinoamericanos sufrirá 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, desde luego, la existencia de un balance distinto de poder, desfavorable –a lo largo del continente– a la política y la ideología del neoliberalismo<sup>28</sup>.

Por otra parte, la producción de normatividad relativa a los desarrollos específicos de los TLC quedaría 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 ello, de legalidad. Tal derecho es

<sup>28</sup> Los TLC impondrán, en consecuencia, un tipo de acción política necesariamente de quiebre del orden institucional.

esencialmente un derecho privado, un derecho de las empresas transnacionales, aunque en su apariencia pareciera revelarse como otra institución del viejo derecho público internacional (interestatal). Por ello resulta ingenuo considerar los TLC como 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 capitalista<sup>29</sup>. Su materia no comprende los flujos del capital dinero (aunque si 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 Fondo Monetario Internacional en el marco de sus “programas de ajuste” se impone una tendencia a la homogenización de la política económica como política de estabilización macroeconómica (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 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 la que a éste 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).

<sup>29</sup> 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 de TLC.

Los TLC como “derecho del capital” no incorporan en absoluto 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. Estas podrían considerarse como interferencias innecesarias al libre funcionamiento del mercado, que alterarían, por tanto, su capacidad para asignar “eficientemente” los recursos<sup>30</sup>. Por otro lado, tampoco incorpora 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 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.

Por otra parte, debe decirse que aquí se ha examinado un proyecto capitalista en pleno proceso de implantación, no culminado, en todo caso. Si se logra concretar de acuerdo con los diseños aquí analizados, aún está por verse. Sus condiciones de posibilidad se encuentran también en función de la resistencia, del movimiento, del contrapoder, que se puedan desplegar por 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*.

El gobierno de Uribe Vélez ha impulsado la negociación de un TLC con Estados Unidos. El bloque dominante de poder tiene allí fincadas buena parte de sus aspiraciones económicas; no importa que ello implique la destrucción de valor (o la cesión de nuevos escenarios de la producción), de

<sup>30</sup> 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 del TLC.



puestos de trabajo o la mayor precarización del empleo. Intereses capitalistas particulares son vendidos a la opinión pública como “el interés nacional”. Empero, el TLC, junto con el plan de ajuste del FMI, el Plan Colombia (incluido el “muy original” *Plan patriota*) y la política de seguridad democrática, se revelan como piezas de un mismo rompecabezas: la consolidación de un régimen político burocrático autoritario, brazo extendido de los intereses imperiales de Estados Unidos en América Latina; pretensión de bloqueo a proyectos alternativos y revolucionarios en la región.