

# ECONOMÍA MUNDIAL, CORPORACIONES TRANSNACIONALES Y ECONOMÍAS NACIONALES

Julio C. Gambina  
Jairo Estrada Álvarez  
Victor Hugo Klagsbrunn  
Josefina Morales  
Berenice P. Ramírez López  
Claudio Casparrino  
Gian Carlo Delgado Ramos  
Silvio Baró Herrera  
Jacqueline Laguardia Martínez  
Orlando Caputo Leiva  
Jaime Estay R.  
Alejandro Álvarez Béjar  
Nora Lina Montes  
Agustín Crivelli  
Catalina Toro Pérez  
Hilda Puerta Rodríguez  
Teresa Morales Olivera  
Laneydi Martínez Alfonso  
Katia Cobarrubias Hernández  
Marcelo Dias Carcanholo  
María Sílvia Amaral  
Luis Rojas Villagra  
Antonio Elías

**JULIO C. GAMBINA**  
**JAIME ESTAY**

Jairo Estrada Álvarez\*

## TRANSNACIONALIZACIÓN Y DESNACIONALIZACIÓN DE LA ECONOMÍA COLOMBIANA. LA NEOLIBERALIZACIÓN DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO

### INTRODUCCIÓN

El proceso de transnacionalización de la economía colombiana adquirió nuevas dimensiones con la transición del régimen de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado y la expansión del mercado interno hacia el régimen de acumulación flexible, de financiarización.<sup>1</sup> De un proceso que había privilegiado la inversión extranjera directa, inicialmente en el sector primario de la economía, particularmente en la explotación petrolera, se pasó luego –durante la industrialización por sustitución de importaciones– al aumento de

\* Profesor del Departamento de Ciencia Política. Director del Grupo interdisciplinario de estudios políticos y sociales Universidad Nacional de Colombia. Coordinador académico del Seminario internacional Marx vive. Director de la Revista virtual Espacio crítico [www.espaciocritico.com](http://www.espaciocritico.com). Correo electrónico: [jhestradaa@unal.edu.co](mailto:jhestradaa@unal.edu.co)

1 En la literatura que se inscribe dentro de la tradición marxista, no existe aún –desde el punto de vista teórico y empírico– una unidad de criterios para caracterizar la tendencia (histórica) actual de la acumulación capitalista; en este trabajo se ha adoptado el concepto de “acumulación flexible” para enfatizar las transformaciones ocurridas en las relaciones entre el capital y el trabajo, así como entre los capitales entre sí; para mostrar que, en otro plano del análisis, tales transformaciones han conducido a la producción de nuevas formas de acumulación, de una nueva espacialidad capitalista. En la producción de esas formas, es indiscutible el papel del capital ficticio, la tendencia a la *financiarización*.

dicha inversión también en la industria de bienes de intermedios y de algunos bienes de capital. El capital transnacional controló rápidamente, durante las décadas de 1950 y 1960, las actividades industriales de producción más compleja e impuso una división del trabajo en la que a la capital industrial local le correspondió la “especialización” en la producción de bienes de consumo.

Con la transición al régimen de acumulación flexible, cuyos orígenes –en el caso colombiano– se remontan a la primera mitad de la década de 1970, siendo su despliegue hacia finales de los años ochenta, se aprecia lo que bien podría caracterizarse como una nueva fase de transnacionalización y de desnacionalización de la economía. Los fundamentos de dicha fase se encuentran en la producción de una nueva espacialidad, que pretende dar salida a los problemas de sobreacumulación del capital a través de la profundización y extensión de la relación social capitalista. En ese contexto, la producción de una nueva normatividad protectora de los derechos del capital transnacional ha ocupado un lugar central.

De acuerdo con la experiencia colombiana, se puede afirmar que en el país se ha asistido al surgimiento de un orden jurídico (político) de la transnacionalización y la desnacionalización de la economía. Del estudio de algunos de los rasgos de ese orden se ocupa el presente texto que, además, muestra el proceso de adecuación del ordenamiento jurídico económico nacional (en diversos campos) a las demandas del nuevo régimen de acumulación; asimismo, explora los rasgos de un nuevo derecho del capital, organizador y regulador del proceso de T&D.

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

Dentro de las múltiples expresiones del proceso de T&D, dos son los ejemplos de mayor notoriedad en la experiencia reciente colombiana: El Plan Colombia y el Tratado de Libre Comercio con Estados

Unidos. Estos dos ejemplos son la expresión clara de cómo se desarrollan procesos de acumulación conjugando lógicas de poder territorial con la lógicas de poder capitalista.

En el primer ejemplo, se trata de un caso de intervencionismo imperialista que, tras la fachada de la “guerra contra el narcoterrorismo”, tiene en realidad el propósito de “asegurar el control territorial sobre una región clave para las nuevas estrategias de acumulación de las empresas transnacionales en la actual fase capitalista, dada precisamente la riqueza en recursos energéticos y de biodiversidad, fuentes de agua y otros recursos naturales de la región andino-amazónica, así como las proyecciones de los negocios capitalistas en biocomercio, biocombustibles y megaproyectos infraestructurales, entre otros” (Estrada, 2007: 7). Este plan de guerra se encuentra articulado con el Plan Puebla Panamá, un plan de megaproyectos de infraestructura para unir corredores logísticos y biológicos de México con Centroamérica, y la Iniciativa para la integración de la infraestructura sudamericana – Iirsa<sup>2</sup>.

En el caso del Tratado de libre comercio con Estados Unidos (así como otros tratados bilaterales de libre comercio que se encuentran en proceso de negociación) se está frente a un punto de llegada (y de partida a la vez) del proceso de neoliberalización de la economía y de la sociedad colombianas; se trata de la reafirmación de la lógica capitalista de la acumulación, con la creación de un dispositivo (supranacional y transnacional) de “juridización” de la apertura total de la economía –dada la materia de los TLC- al capital transnacional, especialmente estadounidense. El TLC se inscribe dentro de la estrategia alternativa de Estados Unidos frente a América Latina ante al fracaso del Área de libre comercio de las Américas. Con él se busca crear un “cerrojo jurídico” de las reformas neoliberales

Por otra parte, la estrategia político económica predominante del proceso de T&D se ha fundamentado –teórica e ideológicamente- en la capacidad adaptativa desplegada por la teoría neoclásica, cuyo producto es actualmente, después de varias décadas de implantación, una síntesis de neoliberalismo, de neoinstitucionalismo y de elementos de filosofía política liberal social de la justicia. En el caso colombiano se ha construido, por ejemplo, el círculo virtuoso “seguridad – creci-

---

<sup>2</sup> En todo caso, “la intensificación de la guerra en Colombia no puede ser leída exclusivamente desde la perspectiva de la estrategia imperialista para la región. Si bien tal perspectiva ha adquirido una mayor relevancia en el momento actual, no debe olvidarse que el conflicto social y armado colombiano posee su propia dinámica interna, que se remite, cuando menos, a más de cuatro décadas de lucha insurgente, posee unas fuertes raíces sociales y se encuentra anclado en las persistentes condiciones de desigualdad y pobreza que afectan a la mayoría de la población colombiana” (Estrada, 2007: 7).

miento – bienestar”, sobre el que descansa el discurso del gobierno de Álvaro Uribe.

El proceso de T&D ha implicado, igualmente, un cambio en el papel y la función del Estado. Al respecto señala Saskia Sassen: “Si bien el transnacionalismo y la desregulación han reducido el rol del Estado en el gobierno de los procesos económicos, el Estado permanece como último garante de los derechos del capital, ya sea nacional o extranjero. Las empresas que operan transnacionalmente quieren asegurar las funciones tradicionalmente ejercidas por el Estado en el terreno nacional de la economía, básicamente la garantía de los derechos de propiedad y los contratos. El Estado aquí puede ser concebido como representando una capacidad administrativa técnica que no puede ser aplicada por el momento por ningún otro acuerdo institucional; además, ésta es una capacidad sustentada por el poder militar” (Sassen, 2003: 223).

Harvey precisa esas funciones al afirmar que el papel del Estado consiste en crear y preservar el marco institucional apropiado para las prácticas político-económicas neoliberales: “Por ejemplo, tiene que garantizar la calidad y la integridad del dinero. Igualmente, debe disponer las funciones y estructuras militares, defensivas, policiales y legales que son necesarias para asegurar los derechos de propiedad privada y garantizar, en caso necesario mediante el uso de la fuerza, el correcto funcionamiento de los mercados. Por otro lado, en aquellas áreas en las que no existe mercado (como la tierra, el agua, la educación, la atención sanitaria, la seguridad social o la contaminación medioambiental), éste debe ser creado cuando sea necesario mediante la acción estatal” y agrega que, según los preceptos neoliberales, “el Estado no debe aventurarse más allá de lo que prescriban estas tareas” (Harvey, 2007: 6).

El constitucionalismo neoliberal (Roettger, 1997; Scherrer, 2000) es expresivo del proyecto político de producción de un nuevo orden capitalista, comprendido en el sentido positivo del derecho, en el que a diferente escala –supranacional y nacional estatal- se incorporan de manera sistemática y programada a los ordenamientos jurídicos según sus diversos rangos (constitucional y legal), los principios, conceptos y lineamientos del proyecto político económico neoliberal. En la base de ese constitucionalismo se encuentran la garantía, la protección y la promoción de los derechos de propiedad (privada) como elementos estructuradores de la economía y de la sociedad, y su organización por medio de la fórmula política: economía de (libre) mercado más democracia liberal<sup>3</sup>.

---

3 “El neoliberalismo es, ante todo, una teoría de prácticas político-económicas que afirma

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

En Colombia se ha asistido durante las últimas décadas a la construcción de un orden neoliberal (Estrada, 2004). Uno de sus pilares se encuentra en la prolífica producción de normatividad para la transnacionalización y la desnacionalización de la economía. Los desarrollos, en ese sentido, se han orientado –de forma incremental- a la generación de condiciones para la libertad de los flujos de capitales en sus diferentes modalidades. Por ello, se ha apreciado la creación de nuevos marcos jurídicos e institucionales de (re)regulación neoliberal del mercado de capitales, del comercio exterior y de la inversión extranjera directa. En todos los casos, se ha tratado no sólo de estimular la llegada de capital extranjero, a través de diversos mecanismos e incentivos, sino de proteger sus inversiones; es conocido que a la política neoliberal le subyace la idea de otro círculo virtuoso: “inversión extranjera – crecimiento – empleo y bienestar”.

### **EL ORDEN JURÍDICO (POLÍTICO) DE LA TRANSNACIONALIZACIÓN Y LA DESNACIONALIZACIÓN**

Dentro del amplio espectro de normatividad producida, en este trabajo se van a considerar tres campos: el régimen de inversión extranjera y otras disposiciones de neoliberalización del ordenamiento jurídico, los regímenes especiales de comercio exterior y los dispositivos de aseguramiento de los derechos de propiedad del capital transnacional. Éstos últimos resultan de interés en la medida en que se constituyen en otra forma de incentivar el proceso de transnacionalización-desnacionalización.

#### **EL RÉGIMEN DE INVERSIÓN EXTRANJERA**

Hasta entrada la década de 1980, en Colombia, como en la mayoría de los países de América Latina existió un régimen de restricción a la

---

que la mejor manera de promover el bienestar del ser humano consiste en no restringir el libre desarrollo de las capacidades y de las libertades empresariales del individuo dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada fuertes, mercado libres y libertad de comercio. El papel del Estado es crear y preservar el marco institucional apropiado para el desarrollo de estas prácticas” (Harvey, 2007).

inversión extranjera. Aunque tempranamente, con la expedición de la Ley 1ª. de 1959, durante el gobierno de Lleras Camargo (1958-1962), se había definido un nuevo régimen cambiario que posibilitó y facilitó el ingreso de capitales y de créditos externos<sup>4</sup>, en el gobierno de Carlos Lleras Restrepo (1968-1972) se modificó dicho régimen con la expedición del Decreto 444 de 1967, que estableció importantes restricciones a la inversión extranjera y buscaba limitar el control del capital extranjero en aumento sobre el proceso de industrialización, que para entonces ya se reorientaba a la “promoción de exportaciones”.

Las restricciones a la inversión extranjera se acentuaron con el ingreso de Colombia al Pacto Andino, la expedición, por parte de este organismo de integración, de la Decisión 24 de 1970; y posteriormente con la promulgación del Decreto Ley 1900 de 1973, que incorporó a la legislación colombiana la decisión del Pacto Andino. Esta normatividad prohibía la inversión en sectores como la infraestructura, la energía eléctrica, las comunicaciones y las telecomunicaciones, los servicios públicos y el saneamiento básico; tampoco permitía nuevas inversiones en el sector financiero y a los bancos existentes se les obligaba a vender el 80% de su capital a capitales nacionales de los países andinos. Asimismo, se prohibía la participación extranjera en sectores donde se creara competencia a la actividad nacional o en sectores donde el Estado no la considerara necesaria. El Estado se reservaba igualmente el derecho de establecer el monto máximo de giro de utilidades y remesas de capital (fijado inicialmente en el 10%) y negaba la repatriación por valorización (Urrutia, 1996). Estas restricciones a los flujos de capital productivo se completaron con aquellas al capital especulativo, con las prohibiciones a las inversiones de portafolio<sup>5</sup>.

En suma, durante la última etapa del proyecto de acumulación basado en la industrialización dirigida por el Estado y como parte de sus estrategias –incluyendo el impulso a los procesos de integración subregional– se creó un régimen de inversión extranjera que, sin restringir de forma absoluta los flujos de capital, sí pretendía proteger algunos sectores de la actividad productiva y generar una mayor capacidad de negociación de sectores de la burguesía industrial (interior). En el caso colombiano, esta política no estuvo inscrita dentro de un proyecto nacional de construcción soberana y de desarrollo independiente; más bien, se trataba de la disputa por una parte del exceden-

---

4 A juicio de Moncayo y Rojas, ese nuevo régimen cambiario fue una respuesta a la crisis de acumulación de finales de la década de 1950 (Moncayo y Rojas, 1978).

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

te económico y por el control del proceso económico. Tal disputa fue saldada históricamente a favor del capital transnacional que, junto con sus aliados locales, presionando desde dentro, impuso la tendencia a la desnacionalización de la economía. A ello contribuyeron, sin duda, los procesos de crisis y las políticas de ajuste en América Latina durante la década de 1980. También en Colombia se estableció la trilogía de políticas neoliberales de estabilización macroeconómica, apertura en cuenta corriente y apertura en la cuenta de capitales.

Con el despliegue del régimen de acumulación flexible, se aprecia, a partir de la segunda mitad de la década de 1980, una clara redefinición de la política frente a la inversión extranjera. De lo que se ha tratado, a partir de la expedición de la Resolución 220 de 1987 del Acuerdo de Cartagena, de manera gradual e incremental, ha sido básicamente de levantar todo tipo de restricciones a los flujos de capital en sus diferentes modalidades, y de generar toda suerte de estímulos a esos flujos, inicialmente de carácter tributario, luego, en materia laboral. Por esa vía, se ha propiciado la creciente transnacionalización y desnacionalización de la economía que se ha observado particularmente durante los últimos tres lustros.

Con la mencionada resolución, cuyas principales decisiones fueron incorporadas al Decreto ley 1265 de 1987, “se aumentó el derecho a giro de utilidades, se autorizó la inversión en sectores antes prohibidos, se abolió la obligación de vender la inversión solo a nacionales y de transformarse en empresa mixta (incluyendo quienes desearan gozar del mercado subregional andino), se liberó el acceso al crédito interno exceptuando el crédito de fomento y se permitió que cada país miembro del Pacto Andino diseñara su propia política para el capital extranjero. No obstante, se continuaba restringiendo la inversión en ciertos sectores y en particular en el sector financiero” (Urrutia, 1996: 8-9). De esa forma, no sólo se asistió al entierro del proyecto integrador del Pacto Andino, que ya había quedado maltrecho en los años setenta con el retiro del Chile de Pinochet, sino que se sentaron las bases para el diseño de la “política colombiana” frente a la inversión extranjera<sup>6</sup>.

Los efectos de esa política se empezaron a apreciar, no obstante, después de que se aprobara, en el gobierno de César Gaviria Trujillo (1990-1994), en la legislatura del segundo semestre de 1990, el paquete de “reformas estructurales” neoliberales, conocidas como las “reformas de la apertura económica y de la modernización del

---

<sup>6</sup> Al discurso de la integración también se le cambiaría su significado a lo largo de la década de 1990 para adecuarlo a las claves de la política neoliberal. El BID elaboró la tesis de la “integración profunda”; la Cepal desarrolló el concepto de “regionalismo abierto” (Estrada, 2003: 310-312).

Estado” (Lora, 1991; Estrada, 2004). Para que las políticas de liberalización de los flujos de capital adquirieran la dimensión esperada era necesario que se acompañaran de una redefinición completa del proyecto político económico de acumulación. Las nuevas regulaciones en materia de inversión extranjera tenían que acompañarse de la producción –por vía normativa- de nuevos espacios para la acumulación capitalista.

Dentro del paquete de reformas neoliberales debe destacarse la expedición del nuevo estatuto cambiario, la Ley 9 de 1991. En palabras de sus diseñadores, dicho estatuto se fundamentó en tres principios: “Igualdad: Se eliminó toda discriminación entre nacionales y extranjeros en cuanto al tratamiento y oportunidades de inversión. Universalidad: se estableció que la inversión de capitales externos es bienvenida en todos los sectores de la economía, y se eliminaron las prohibiciones que existían en actividades como prestación de servicios públicos, comunicaciones, generación y distribución de energía eléctrica, transporte interno de pasajeros y construcción de vivienda” (Hommes, Montenegro y Roda, 1994: 73).

En el nuevo régimen, “los derechos cambiarios se liberalizaron con la eliminación de los topes máximos de giro de utilidades, reembolsos de capital y pagos por contratos de transferencia de tecnología”. Además, se garantizó la estabilidad de estos derechos, se permitió el acceso de las empresas con capital extranjero a todas las líneas de crédito internas. Adicionalmente se modificó el concepto de inversión directa por inversión de capital de exterior, “que incluye cualquier transacción internacional que implique asumir los riesgos que se deriven de la misma”. En ese sentido se abrió la puerta para las inversiones especulativas en el mercado de capitales, las inversiones de portafolio (Hommes, Montenegro y Roda, 1994: 73-74). Con la Resolución 51 de 1991 se fijó el estatuto de inversiones internacionales, que permitió la participación de la inversión extranjera directa en todos los sectores de la economía, con excepción de seguridad y defensa y manejo de desechos tóxicos. Esta resolución reguló la entrada, el arreglo de controversias, las garantías y las estrategias para promover la inversión.

La dimensión de estas disposiciones se comprende mejor cuando se considera que, al mismo tiempo, se adelantaron las reformas tendientes, primero, a la (mayor) flexibilización del mercado de trabajo (eliminación de factores salariales y prestacionales, facilitación del despido indemnizado, flexibilización de la jornada, entre otros); segundo, a la desregulación indiscriminada de los flujos comerciales y de servicios (con la reducción de aranceles y la eliminación de las restricciones administrativas a las importaciones, la supresión gradual de instrumentos de fomento a la exportación, etcétera); tercero, a la desregulación del

negocio financiero y del mercado de capitales (con la transición de la banca especializada a la banca múltiple, la eliminación del control de cambios y la privatización del mercado de divisas, entre otros); y cuarto, a la implantación de la política de privatizaciones.

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

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

En la actualidad, el eje central de la regulación sobre la inversión extranjera en Colombia lo constituye el Decreto 2080 de 2000, promulgado en el gobierno de Andrés Pastrana (1998-2002), que recogió las tendencias de normatividad precedentes y definió “el régimen general de inversión de capital del exterior y de capital colombiano en el exterior”<sup>7</sup>.

Además del régimen general, en Colombia existen regulaciones específicas para los sectores de minas e hidrocarburos. También en estos sectores, los desarrollos legislativos se han orientado a favorecer el proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía.

Lo que debe esperarse en el inmediato futuro es una mayor libe-

---

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

realización de las regulaciones en materia de inversión extranjera. Según el gerente ejecutivo del Banco de la República, es “urgente realizar ajustes importantes al régimen de inversión extranjera para estimular el ingreso de nuevos capitales a la economía nacional”. Se trataría de eliminar las diferencias que hay entre la inversión extranjera directa y la inversión de portafolio, simplificar los registros donde todavía nos son automáticos, simplificar el registro de inmuebles para facilitar la compra de esos bienes por parte de extranjeros.

### **OTRAS DISPOSICIONES DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO**

Además de la producción de un orden jurídico específico promotor, garante y protector de los derechos de propiedad del capital extranjero, debe indicarse que lo que ha ocurrido en Colombia es un alistamiento general del ordenamiento jurídico a favor del proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía. En la Constitución de 1991 se estableció, por ejemplo, la prohibición a los monopolios estatales (salvo los monopolios rentísticos); así mismo se señaló que los servicios públicos podrían ser prestados por el Estado o por los particulares.

Estos dos mandatos constitucionales se convirtieron en fundamento para desarrollos legales que habrían de alentar los procesos de privatización y la instalación del capital extranjero en campos de la actividad económica en los que éste había estado ausente. En especial, me refiero a la ley de servicios públicos domiciliarios (Ley 142 de 1994)<sup>8</sup>, a la ley eléctrica (Ley 143 de 1994)<sup>9</sup> y a la ley de privatizaciones (Ley 226 de 1995); pero también a la reforma financiera (Ley 45 de 1990)<sup>10</sup>, a la desregulación de las telecomunicaciones (Ley 72 de 1989, Decreto 1900 de 1991, Decreto 2824 de 1991, Decreto 930, 2122 y 2123 de 1992, Ley 37 de 1993)<sup>11</sup>, a la reforma al régimen de seguridad social en salud y pen-

---

8 Esta ley obligó a las empresas estatales a cambiar su naturaleza jurídica (“establecimientos públicos” o “empresas industriales y comerciales del Estado”) y convertirse en sociedades por acciones; como consecuencia de ello, tales empresas fueron sustraídas de la órbita del derecho público y quedaron sujetas al derecho privado. Las decisiones sobre sus destinos las tomaría la asamblea de accionistas. De esa forma se abrió paso una de las formas del proceso de privatización.

9 Con esta ley se organizó el negocio de la energía eléctrica, que por mandato legal fue dividido en generación, transmisión, distribución y comercialización de energía.

10 Con esta ley se estimuló el negocio financiero y se abrió paso a la inversión extranjera sin límites en este sector.

11 Con estas disposiciones se eliminó el monopolio estatal sobre las telecomunicaciones; se inició el debilitamiento de la estatal Telecom; se abrió la “libre competencia” en telefonía local y de larga distancia; si inició el negocio de la telefonía celular, entre otros.

siones (Ley 100 de 1993)<sup>12</sup>, y a la reforma al Código del Comercio (Ley 22 de 1995)<sup>13</sup>, entre otros. Todas estas normas proveyeron los fundamentos jurídicos e institucionales de la nueva espacialidad capitalista. A través de ellas se desarrollaron nuevos escenarios de la valorización y de la acumulación capitalista durante los últimos lustros.

Además de estas normas, deben tenerse en cuenta que a través de la ley del plan nacional de desarrollo<sup>14</sup>, así como del otorgamiento de facultades extraordinarias al poder ejecutivo por parte del Congreso, se ha ampliado sensiblemente el campo de inversión del capital extranjero. Particularmente por ésta última vía, se han acelerado procesos de privatización o de alistamiento de empresas del Estado para ser ofrecidas a los inversionistas privados. Tal fue el caso de la liquidación de la empresa estatal de telecomunicaciones (Decreto 1615 de 2003) y de las escisiones de la Empresa Colombiana de Petróleos –Ecopetrol (Decreto 1760 de 2003) y del Instituto del Seguro Social (ISS) (Decreto 1750 de 2003).

Por otra parte, desde el año 2000 se ha asistido a la producción de una nueva normatividad que sigue en la dirección de la transnacionalización y desnacionalización de la economía, pero incursionando en nuevos campos. En particular debe mencionarse la expedición de un nuevo Código minero (Ley 685 de 2001), que limita la función del Estado a la regulación y la fiscalización y a facilitar el desarrollo de la actividad por parte del sector privado, favorece la gran minería, establece en la concesión la única forma de contrato minero con el Estado (por un tiempo de 30 años, renovable por un período adicional de 25 años), y flexibiliza este contrato, además, permitiendo su cesión parcial o total y la adición de nuevos minerales su objeto, entre otros.

En la legislatura del primer semestre de 2005, el gobierno de Álvaro Uribe Vélez presentó una agresiva agenda de reformas tendiente a la provisión de nuevos espacios para la acumulación capitalista. Se trató de los proyectos de ley de páramos, de ley forestal y de ley del agua. Aunque el primero de ellos no prosperó, debido a las fuertes resistencias que generó, aquí interesa resaltar los diseños de una polí-

---

12 Con esta ley se crearon los fondos privados de pensiones y se estableció la intermediación financiera en salud.

13 Esta ley desarrollo nuevas forma para la organización de la propiedad empresarial, procurando así responder a los procesos de absorciones, fusiones, adquisiciones, “alianzas estratégicas” y a la formación de nuevos grupos y conglomerados económicos a que estaban llevando las reformas neoliberales.

14 Dada la desfinanciación de la inversión pública estatal, a través de los planes de desarrollo se han fijado las pautas –por medio de contratos de concesión– para las inversiones en infraestructura vial, portuaria y aeroportuaria. En estos se ha apreciado la conformación de consorcios de capitales privados nacionales y extranjeros.

tica en curso, que en estos casos muestra claramente la pretensión de extender el proyecto de acumulación.

Al definir el agua como un servicio ambiental –en concordancia con los mandatos de los tratados de libre comercio–, se fortalece el proceso de su apropiación privada y de su mercantilización en todas sus fases: producción, tratamiento, distribución y vertimiento<sup>15</sup>. La ley de bosques establece la apertura a la explotación comercial de los bosques, allí donde no hay “cobertura boscosa natural”. La ley está llamada a estimular las transnacionales de la industria maderera.

Más recientemente, en 2007, se ha aprobado el Estatuto de tierras que además de constituirse en un instrumento para la legalización de las propiedades (apropiadas violentamente) por el narcoparamilitarismo y de sectores de latifundistas y terratenientes aliados, representa un estímulo para el desarrollo de la nueva agricultura de plantación (principalmente de palma africana y de caña de azúcar) que se encamina a la producción de agrocombustibles. También, en este campo, se espera una fuerte presencia del capital extranjero.

Si se pretendiese hacer un balance de los desarrollos legislativos de los últimos años no cabe duda que ellos se encuentran articulados a un proyecto de reprimarización de la economía, con base en la apertura a la explotación transnacional de recursos naturales y de biodiversidad, junto con megaproyectos de infraestructura que tienen como propósito, no sólo garantizar el acceso a esos recursos y su explotación, sino su integración en los circuitos mundiales de la acumulación capitalista. Todo ello se constituye adicionalmente en un factor explicativo fundamental de las tendencias recientes de la guerra y la intervención imperialista en Colombia.

Finalmente, debe mencionarse la ratificación, por parte del Congreso, del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos en el primer semestre de 2007, con la cual se sella la creación de un ordenamiento jurídico (supranacional y transnacional) de apertura total de la economía y de protección de los derechos de propiedad de las empresas transnacionales norteamericanas<sup>16</sup>. Dada la materia del TLC, se trata

---

15 En este mismo contexto deben considerarse los páramos, que además de representar la fuente, también posee un gran potencial productiva minero y energético; los páramos contienen, además, oro, azufre, plata, carbón, generan de hidroenergía, y poseen condiciones especiales para la instalación de estaciones de telecomunicaciones, de bases militares, conducción de energía y de desarrollo de la industria ecoturística, geoturística y agroturística (Censat-Agua Viva, 2005).

16 El Tratado no ha sido ratificado por el Congreso norteamericano. Al momento de escribir este texto, todo parecía indicar que no iba a ser considerado en la legislatura del segundo semestre de 2007, dada la oposición de sectores importantes del Partido Democrática.

de la culminación del proceso de liberalización de la economía en materia de inversiones, servicios, propiedad intelectual, compras del Estado, agricultura, acceso a mercados, competencia, solución de controversias, entre otros; el TLC encarna la aspiración a favor de un régimen de libertad de los flujos de los capitales (Red Colombiana de Acción frente al libre comercio y el Alca, 2006).

### **LOS RÉGIMENES ESPECIALES DE COMERCIO EXTERIOR**

Como parte del alistamiento general del ordenamiento jurídico y desde el punto de vista de la organización y disposición institucional para profundizar el proceso de transnacionalización y desnacionalización de la economía, los regímenes especiales de comercio (ZECE) exterior ocupan un lugar central (Proexport y Coinvertir, 2005). Por esa vía, se ha venido constituyendo –en la lógica de la nueva espacialidad capitalista– una nueva territorialidad del proceso económico en la que, al tiempo que lo articula con la producción y circulación del capital transnacional, desestructura cualquier posibilidad de organización nacional.

Con las ZECE se trata, además, de la instauración de un régimen de excepcionalidad permanente, que subvierte el régimen económico (“nacional”) existente al imponer atractivos incentivos tributarios y promover nuevas regulaciones laborales situadas por debajo de los estándares nacionales, con el propósito –se afirma– de estimular la inversión. La tendencia que se aprecia en Colombia es a la ampliación territorial de estos regímenes, desplegando de esa forma una nueva geografía de la acumulación, que produce múltiples (e innumerables) lugares de la nueva reproducción capitalista, en la forma de estaciones intermedias de fases del proceso de producción y de circulación del capital a escala transnacional. Con las ZECE se está en presencia de escenarios de valorización extraordinaria que tienden –en forma incremental– a generalizarse.

Las ZECE se desarrollan en Colombia en el marco de las transformaciones neoliberales que ha traído consigo el régimen de acumulación flexible, de financiarización. Las ZECE están conformadas por una amplia gama de modalidades de regímenes excepcionales; algunas de ellas, concebidas originalmente como parte de la estrategia de industrialización, con el propósito de estimular exportaciones de origen industrial. Tal es el caso, por ejemplo, del plan Vallejo, diseñado en 1959, cuya función inicial se desvirtuó y hoy sirve más bien al proceso de transnacionalización, pues además de favorecer con sus programas a las corporaciones trasnacionales, incorpora nuevas formas de la producción como las maquilas. Actualmente la principales modalidades de ZECE son las zonas aduaneras especiales, las zonas francas y las zonas especiales de

exportación. Si en un inicio la ZECE representaron una excepcionalidad, la política estatal está orientada a su promoción. Entre tanto, la diseminación por diversos lugares del territorio nacional es notoria y se aprecia la tendencia al estímulo de zonas uniempresariales.

#### **EL ASEGURAMIENTO DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD DEL CAPITAL TRANSNACIONAL**

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

Entre tanto, existe una amplia gama de modalidades de protección a la inversión extranjera. Dentro de ella, se pueden mencionar los convenios internacionales de protección de inversiones, los acuerdos bilaterales de protección a la inversión, los tratados de libre comercio y la normatividad específica nacional sobre la materia. De manera específica se trata de los acuerdos de promoción y protección recíproca de inversiones, de la firma de convenios internacionales de protección de inversiones, de acuerdos de protección de la inversión de empresas transnacionales (Galán Barrera, 2006), así como de la normatividad de los tratados de libre comercio (sobre todo en los capítulos de inversiones, servicios y propiedad intelectual).

#### **CONSIDERACIONES FINALES**

Como se ha podido apreciar, durante las últimas décadas se ha asistido en Colombia al surgimiento de un nuevo derecho protector de los derechos de propiedad del gran capital, particularmente del capital transnacional. Ese derecho es expresivo del proceso de neoliberalización de la economía y sobre todo de las tendencias a la T&D de la economía. Los principales impactos de este nuevo ordenamiento jurídico se han expresado, entre otros, en el crecimiento espectacular de la inversión extranjera: a partir de la década de 1990 se aprecia una tendencia al aumento acelerado. Mientras que de 1971 a 1980, el acervo de inversión extranjera alcanzó 1.030.1 millones de dólares, y de 1981 a 1990, ascendió 4.998.6 millones de dólares; en la década siguiente, de 1991 a

2000, el monto de la inversión alcanzó 19.997.7 millones de dólares, y de 2001 al primer semestre de 2007, llegó a 26.115 millones de dólares. Si se compara el período de 1971 a 1990, con el período de 1991 a junio de 2007, el aumento de la inversión extranjera es impresionante, pues de un acervo de inversión de 6.028.7 millones de dólares, se llegó a un monto de 46.111.7 millones de dólares; es decir, se presentó un incremento en 7.6 veces<sup>17</sup>. Tras ese extraordinario aumento se encuentran, sin duda, los procesos de liberalización de la economía, la implantación del paquete de reformas neoliberales y los cambios ocurridos en el régimen de inversión extranjera. Es evidente que las restricciones existentes hasta entrada la segunda mitad de la década de 1980, incidieron de manera importante sobre los flujos de inversión extranjera.

## BIBLIOGRAFÍA

Censat-Agua Viva 2005 *Páramos, altas montañas: privatizar el origen y entregar las fuentes de la vida* (Bogotá: Censat-Agua Viva).

Estrada Álvarez, Jairo 2003 “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: Universidad Nacional de Colombia).

Estrada Álvarez, Jairo 2004 *Construcción del modelo neoliberal en Colombia* (Bogotá: Ediciones Aurora).

Estrada Álvarez, Jairo 2007b “Proyectos de izquierda y gobiernos alternativos. Un análisis de la experiencia colombiana reciente” (Bogotá).

Galán Barrera, Ricardo 2006 “Los contratos de estabilidad jurídica”, en *Estudios gerenciales* (Cali) Vol. 22, No. 101.

Harvey, David 2007 *Breve historia del neoliberalismo* (Madrid: Ediciones Akal).

---

<sup>17</sup> El gobierno de Alvaro Uribe Vélez aspira a que el flujo anual de inversión extranjera se sitúe en 12.500 millones de dólares; estudia actualmente la creación de nuevos incentivos a la inversión, especialmente a la inversión de portafolio. El ministro de Comercio, Industria y Turismo, Luis Guillermo Plata, se precia de que “el clima de la inversión está cambiando de manera positiva para la atracción de capital extranjero, incluso, en el reporte Doing Business 2008, del Banco Mundial, el país fue calificado como el más destacado en América Latina, y el sexto en el mundo, en reformar su entorno, es aspectos como agilización del comercio exterior, mejora en la protección de las inversiones, y aligeramiento de las cargas fiscales”, en Portafolio (Bogotá) 12 de octubre de 2007, p.12.

- Hombres, Rudolf, Montenegro, Armando y Roda, Pablo 1994 *Una apertura hacia el futuro. Balance económico 1990-1994* (Bogotá: Ministerio de Hacienda y Crédito Público, Departamento Nacional de Planeación).
- Lora, Eduardo 1991 *Apertura y modernización del Estado. Las reformas de los noventa* (Bogotá: Tercer Mundo Editores, Fedesarrollo).
- Ministerio de minas y energía 2002 *Sector colombiano de la minería. Realidad y perspectivas para su desarrollo* (Bogotá: Ministerio de minas y energía).
- Moncayo, Víctor Manuel y Rojas, Fernando 1978 *Luchas obreras y política laboral en Colombia* (Bogotá: La Carreta).
- Proexport y Coinvertir 2005 *Regímenes especiales de comercio exterior* (Bogotá: Proexport).
- Red Colombiana de Acción frente al libre comercio y el ALCA 2006 *De la indignidad a la indignación. La verdad sobre las negociaciones del TLC* (Bogotá).
- Roettger, Bernd 1997 *Neoliberale Globalisierung und eurokapitalistische Regulation. Die politische Konstitution des Marktes* (Muenster: Verlag Westfaelisches Dampfboot).
- Sassen, Saskia 2003 *Los espectros de la globalización* (Buenos Aires: Fondo de cultura Económica).
- Scherrer, Christoff 2000 "Global governance: Vom fordistischen Trilateralismus zum neoliberalen Konstitutionalismus", en *Prokla Zeitschrift fuer kritische Sozialwissenschaft* (Berlín) No. 118.
- Urrutia Montoya, Miguel 1996 "Inversión extranjera en Colombia. Un recuento", en *Revista del Banco de la República* (Bogotá) No. 829.