

Maquinación democrática: Plan Colombia, constitucionalización y poderes presidenciales hegemónicos en América Latina (1970-2022)

Ricardo Gómez Pinto*

Pontificia Universidad Javeriana (Colombia)

Recibido: 30 de octubre del 2023 | Aceptado: 17 de enero del 2024

Cómo citar: Gómez Pinto, Ricardo. “Maquinación democrática: Plan Colombia, constitucionalización y poderes presidenciales hegemónicos en América Latina (1970-2022)”. *Latin American Law Review* n.º 12 (2024): 1-28, doi <https://doi.org/10.29263/lar12.2024.01>

Resumen

La expansión de poderes presidenciales en muchos países de América Latina plantea una seria amenaza para la estabilidad democrática de la región. Principalmente, después de 1950, las regulaciones y disposiciones desde la Rama Ejecutiva han superado los límites que fijaba el Estado social. Esto último puede verse a través de las reformas constitucionales y legislativas que han aumentado el “poder de fuego” de los regímenes presidenciales. La “constitucionalización”, como Loughlin lo denomina, que ha tomado lugar en América Latina al inicio del siglo XXI, muestra la inestabilidad de los derechos humanos de minorías políticas y grupos de trabajadores. Además, la constante reducción de las garantías en materia de seguridad social avizora la debilidad de los gobiernos para tomarse en serio la equidad económica como una prioridad. Estas metas sociales fueron unas de las principales conquistas del constitucionalismo democrático en América Latina para finales de la década de 1990. Así pues, estos cambios constitucionales representan el

* Profesor de la Pontificia Universidad Javeriana-Colombia y Universidad del Rosario- Colombia. Magíster en Derecho Económico y especialista en Derecho Sustantivo y Contencioso Constitucional. LLM in Constitutional Politics, Law and Theory del Birkbeck College, London University. Actualmente, consultor y asesor en gestión pública, derechos sociales fundamentales, atención en derechos humanos a víctimas y relaciones laborales. Bogotá-Colombia. ✉ l.gomezp@javeriana.edu.co.

Agradezco al profesor Óscar Guardiola Rivera sus valiosos comentarios durante mi estancia en el Birkbeck College, en la primavera de 2020.

desplazamiento de subculturas del escenario político. El Plan Colombia, como este ensayo lo describe, se convirtió en un programa neocolonial que, en el nombre de la homogenización política, despliega una atmósfera de guerra en contra de libertades básicas y derechos sociales fundamentales, para así fortalecer el autoritarismo presidencial en el continente.

Palabras clave

América Latina, constitucionalización, culturas subalternas, contrainsurgencia, Plan Colombia, poderes presidenciales, *vigilant-state*.

Democratic engineering: Plan Colombia, Constitutionalisation and hegemonic presidential powers in Latin America (1970-2022)

Abstract

The expansion of presidential powers in many Latin American countries poses a serious threat to democratic cohesion in the region. Chiefly, during the second half of the Twenty century, the administrative legislation has overcome the boundaries of what is known as the Social State in Latin America. The latter has taken shape through constitutional and legislative reforms that have increased the “fire-power” of the presidential ruling. The “constitutionalisation”, as Loughlin calls it, which has taken place in Latin America at the begging of the Twenty-first century, shows up the instability of human rights of political and working-force minorities. Besides, the steady reduction of social security standards reflects the weakness of governments to take seriously economic equality as a priority. These social goals were some of the main conquests of democratic constitutionalism in Latin America in the late 1990s. Yet these constitutional changes represent the displacement of subcultures of the political scenario. Herein, Plan Colombia, as this essay will describe, becomes a neocolonial program that in the name of political homogenisation deploys warfare against basic liberties and social rights to enforce authoritarian presidentialism in the continent.

Keywords

Constitutionalisation, counterinsurgency, Latin America, Plan Colombia, presidential powers, subaltern cultures, *vigilant-state*.

‘But, my dear friend, what lie are you living?’

G. Orwell.

INTRODUCCIÓN. SOMBRAS Y FANTASMAS DEL COLONIALISMO

A lo largo de la década de 1990, los Estados Unidos (EE. UU.) se convirtieron en el centro hegemónico de producción de poder político y económico sobre América Latina y el Caribe. Este giro geopolítico trajo consigo una renovada búsqueda por colocarse como eje del centro

del “sistema mundo”¹ en lo que se podría considerar la modernidad occidental. No obstante, este escenario geopolítico requería enfocarse en la persecución de los carteles de la droga, evitar la influencia política de grupos guerrilleros y desplegar una lucha en contra del tráfico de recursos no renovables en el sur del continente. Este contexto permitiría a los EE. UU., a finales de 1990, iniciar una guerra política y militar en contra de lo que Castro y Guardiola denominan *culturas subalternas*². Estas subalteridades representan, principalmente, consignas que desde la izquierda interactúan en reacción hacia la homogenización, el neocolonialismo y un entendimiento universalista derivado del sistema de capitalismo postmoderno concebido bajo los gobiernos de los EE. UU.

Las reflexiones originadas en la necesidad de controlar las vías del poder de mercado y el libre comercio en el Este de Asia y en gran parte de América Latina, como también el urgente llamado por el posicionamiento de una ideología dominante³ y una unificada democracia, expandieron una narrativa que clamaba por el fortalecimiento de la Rama Ejecutiva del poder en el continente. Como consecuencia directa de la concentración de poderes excepcionales y facultades legislativas temporales sobre asuntos económicos y políticos, los poderes presidenciales en América Latina alcanzaron, en los inicios del siglo XXI, un floreciente periodo de expansión.

Con este contexto en mente, este ensayo plantea que, como parte de este escenario neocolonial iniciado a través de la unificación del modelo de mercado, de la cultura y del derecho, por las administraciones de los EE. UU., el *Plan Colombia* (en adelante PC) se convirtió en una nueva vía para el proceso de *constitucionalización*, tal como Loughlin lo denomina. Esta constitucionalización, desplegada a través de reformas constitucionales y administrativas, cambió el papel de las comunidades locales y la autonomía económica en las regiones, así como la propia idea de cultura democrática que caracterizaba a América Latina y que se asentaba en la promoción de espacios de participación e inclusión. En este sentido, el PC, diseñado como un instrumento de reorganización geopolítica para las Américas⁴, permitió la adopción de reformas que, con el fin de garantizar la consolidación del Estado de seguridad y el Estado-mercado, lo llevaron a convertirse en un marco constitucional paralelo en la región. De este modo, el PC debió ser asimilado con la austeridad económica que, al final de cuentas, terminó por reducir los espacios alternativos de deliberación e inclusión económica y política que se daban desde las comunidades y regiones en la localidad, y que desde sus posturas tenían mucho que aportar para las discusiones democráticas.

1 Castro y Guardiola, *El Plan Colombia*, p. 119.

2 Castro y Guardiola, *El Plan Colombia*. Esta lucha en contra de narrativas (subculturas) no hegemónicas o incluso contrahegemónicas y percepciones antidemocráticas se volvieron más fuertes en las Américas y en otras partes del mundo después de los eventos ocurridos el 9/11 del 2001.

3 Chomsky, *(Des)Educación*. Sobre esto, véase el prólogo de Donaldo Macedo, “Educar para la libertad”, en el mismo texto, pp. 7-21.

4 El Plan Colombia, como programa de los EE. UU., fue adoptado en Colombia durante la administración de Andrés Pastrana (1998-2002). Sin embargo, sus consecuencias militares y económicas más fuertes se dieron durante las administraciones de Álvaro Uribe (2002-2010) y Juan Manuel Santos (2010-2018).

Como se plantea en el punto uno, las políticas del PC ratifican la influencia hegemónica de los gobiernos de los EE. UU. sobre América Latina incluso en nuestros días. El juego de acciones económicas adoptadas bajo los lineamientos del PC⁵, como se describe en el punto dos, ha llevado a la privatización de instituciones que garantizaban servicios públicos o ha permitido la desregulación de sectores económicos y sociales considerados estratégicos para hacer financieramente sostenible la guerra en contra del narcotráfico, organizaciones guerrilleras y, en general, la oposición política. Esta prevalencia de los poderes administrativos, seguida no solamente por medidas económicas restrictivas sobre la población, sino por técnicas de propaganda, según se explica en el punto tres, repercutió en una reducción de los escenarios democráticos, como resultado de la constitucionalización de aspiraciones administrativas. Finalmente, el PC se convirtió en una vía para ocultar la persecución política y económica en contra de la población civil⁶, lo cual ha sido reconocido por la Corte Constitucional colombiana y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH). De este modo, la concentración de poderes presidenciales aparece como una de las principales preocupaciones que habrán de ser desarrolladas por las políticas públicas que emanaron del PC y su modelo de seguridad, que como en los años 1960 y 1970 en América Central, tiende a imponerse sobre la región.

I. ESCENARIO GEOPOLÍTICO EN LAS AMÉRICAS: WE, THE MARINES! CIRCA 1970-1990

La lucha iniciada por los gobiernos de los EE. UU. a lo largo del mundo, pero especialmente en Latinoamérica en la década de 1960, en contra del comunismo como parte del plan para organizar una hegemonía neoliberal, estaba interconectada con la misma idea del Estado-nación democrático⁷. La soberanía globalizada, que Chomsky⁸ denomina *ideología dominante*, como se explica en el punto III, es desplegada por las administraciones de los EE. UU. después de la Segunda Guerra Mundial, con el propósito de alcanzar un universalismo cultural y económico. Bajo este proyecto colonial, impulsado por aspiraciones políticas y financieras sobre el continente, el Estado-nación se convertiría en el Estado-mercado.

Por otro lado, las consecuencias de la Revolución cubana que tuvo lugar en 1959, fortalecieron el activismo de la sociedad civil en las Américas en contra de los excesos del Estado de derecho, representado en la opresión económica y restricciones políticas, primero por parte de España hasta la independencia y luego por EE. UU. Se trató de una revolución que advirtió sobre los excesos del colonialismo y la expansión de influencias foráneas a través del

5 Como se verá a través de todo este ensayo, el PC trajo consigo la idea de la interferencia en las administraciones locales desde perspectivas globales. Las reglas y políticas iniciadas por el PC son parte del proyecto neocolonial desplegado en América Latina.

6 Véase la presentación de Noam Chomsky: *Impacts of Free Market and US Foreign Policy on Colombia and Latin America Revolution*. Disponible en: <http://youtu.be/Un3v-5bsxeY>.

7 Petras, "Geopolitics of Plan Colombia", p. 4617.

8 Chomsky, *(Des)Educación*.

esquema de administración pública en la región. Al respecto de esta panorámica cubana que se extiende entre la independencia en 1898 y 1959, Helen Yaffe anota:

“La determinación de los EE. UU. de colonizar Cuba tuvo una fuerte racionalidad económica antes de que les arrebatara la independencia que habían ganado de España en 1898. La penetración del capital de los EE. UU. había iniciado antes de la ocupación. Ya en la década de 1870, el 75 % del azúcar cubano era enviado a los EE. UU. En 1896, las inversiones estadounidenses en Cuba se estimaron en \$50 millones de dólares. En 1929, tras la concesión de la “independencia” de Cuba y la implementación de la Enmienda Platt en 1901, esta cifra se había multiplicado por 18 hasta alcanzar los \$919 millones de dólares, 62 % de la cual se invirtió en agricultura, principalmente en la industria azucarera. La mayoría de las importaciones que ingresaban a Cuba provenían de EE. UU., incluyendo 95 % de bienes de capital. El gobierno estadounidense se aseguró de que la isla permaneciera siendo una máquina de salvamento y al asignarle una cuota anual de azúcar consolidó su dependencia económica. Esto fue asegurado con injerencia política y militar, incluyendo el regreso de las tropas americanas a la isla entre 1906 y 1909, de nuevo en 1912 y desde 1917 a 1923.”^{9,10} (Traducción propia).

Por lo tanto, hechos regionales tales como la administración de Salvador Allende, que promovió una integración política para impulsar el acceso de la clase trabajadora a los procesos de industrialización en Chile durante los inicios de la década de 1970, y los escenarios convulsionados en Nicaragua, El Salvador y Colombia para mediados de 1980, representaron una amenaza al programa contrainsurgente lanzado por la administración Kennedy y su idea de organizar un Estado-nación global, al menos en Latinoamérica y el Caribe. En este sentido, la revolución que iniciaron en Cuba los hermanos Castro, Cienfuegos, Guevara y muchos otros,

9 “US determination to colonise Cuba had a strong economic rationale before the US stole away the independence the Cubans had won from Spain in 1898. The penetration of US capital had begun decades before the US occupied Cuba. Already by the 1870s, 75 per cent of Cuban sugar was shipped to the US. In 1896, US investments in Cuba were estimated at \$50 million. In 1929, following the granting of Cuba’s ‘independence’ and the implementation of the Platt Amendment in 1901, this had increased 18-fold to \$919 million – 62 per cent of which was invested in agriculture, mainly the sugar industry. The majority of imports flowing into Cuba came from the US, including 95 per cent of capital goods. The US government ensured that the island remained on a life-support machine, and by allocating it an annual sugar quota it consolidated Cuba’s economic dependence on the US. This was secured by political and military interference, including the return of US troops to the island from 1906 to 1909, again in 1912, and from 1917 to 1923.” Yaffe, *Che Guevara*, p. 7.

10 En concreto, hay una constante histórica que va desde la independencia cubana, pasando por la revolución, hasta nuestros días: el sometimiento en nombre de la esclavitud, el azúcar y el tabaco, todos intereses siempre relacionados y definitivos para los foráneos: primero España, luego EE. UU. Esta lucha por la identidad cubana entre finales del siglo XIX y mediados del XX, como resistencia a un modelo de progreso y organización administrativa impuesto desde afuera, según lo muestra la cita de Yaffe, será de importante resonancia en el Cono Sur y el Caribe por la segunda mitad del siglo XX. Cuba ganó su independencia en 1898, pero no fue dueña de su libertad sino hasta 1959. Sobre este contexto político puede verse, adicionalmente, el documental *Cuba Libre* (2015, Netflix). Allí se refleja el papel que representó Cuba para el mundo en este periodo de tiempo. Los historiadores y sociólogos ahora prestarían atención no a los 300 de Leónidas en las Termópilas, sino a los 300 de Castro en La Habana. Sobre este relato pueden verse, en particular, los episodios uno: “Rompiendo las cadenas” y cinco: “Forjando héroes” del documental mencionado.

se convertía en una gran resistencia al proyecto de universalización económica y política que buscaba expandir la lucha contra el comunismo, primero en el Este de Asia y luego en Centro y Suramérica. La revolución no pretendía cerrar Cuba al resto del mundo. Por el contrario, dentro de su proyecto económico y financiero, como finalización de la dependencia y opresión de los EE. UU., Cuba propuso un cambio en la táctica de relaciones de comercio que le permitiesen dar una mirada a nuevos aliados, en busca de otros canales de comunicación e intercambio que redujesen su esquema de dependencia¹¹. No obstante, como se vio para finales del siglo XX, la necesidad de EE. UU. de contener la Revolución cubana hizo evidente la reducción de espacios de participación y proyectos económicos que promovieran formas alternativas de producción y alianzas estratégicas, sobre todo desde las tendencias de izquierda o socialistas en el continente. Sobre esto se hacen evidentes los casos de persecución política y militar a nombre de un plan de seguridad regional impulsado por los gobiernos americanos, contra partidos y organizaciones de trabajadores, sobre lo que se hablará en el último punto.

Por ahora habrá que detenernos en lo siguiente: para recuperar el balance de poderes en el Cono Sur y contener la potencial influencia de la Revolución cubana en la región, los gobiernos de los EE. UU., durante la segunda mitad del siglo XX, desplegaron una contraofensiva militar. Esta intervención estuvo siempre caracterizada por consignas “democráticas” y fue soportada por un discurso de defensa de los derechos humanos, como resistencia a los aislados movimientos guerrilleros que iban surgiendo en Latinoamérica, pero que usaban el comunismo u otras formas en la periferia que trataban de distanciarse del centro como bandera política. Esto lo describe Petras a continuación:

“El factor histórico que necesita ser tenido en cuenta al discutir el PC son los recientes conflictos regionales, es decir, la intervención de EE. UU. en Centroamérica. El PC está poderosamente influenciado por la exitosa reafirmación de la hegemonía de Washington en Centroamérica después de los llamados “acuerdos de paz”, que estuvo basada en el uso del Estado de terror, los desplazamientos masivos de la población, el gasto militar a gran escala y a largo plazo, los consejeros militares y la oferta de un acuerdo político que conllevaba la reincorporación de los comandantes guerrilleros en la política electoral. (...). Washington creyó que podía repetir en el país andino la fórmula de terror por paz de Centroamérica a través del PC.”^{12,13} (Traducción propia).

11 Yaffe, *Che Guevara*, pp. 4-5.

12 “The (...) historical factor that needs to be taken into account in discussing Plan Colombia are the recent regional conflicts, namely, the US intervention in Central America. Plan Colombia is heavily influenced by Washington’s successful reassertion of hegemony in Central America following the so-called ‘peace accords’. Washington’s success in Central America is based on the use of state terror, mass displacement of population, large-scale and long-term military spending, military advisors and the offer of a political settlement involving the reincorporation of the guerrilla commanders into electoral politics. (...). Washington believes it can repeat the terror for peace formula of Central America via Plan Colombia in the Andean country.” Petras, “Geopolitics of Plan Colombia”, p. 4617.

13 Sobre la expansión de la estrategia neocolonizadora de los Estados Unidos, que a diferencia de las guerras en el Este de Asia se daba sin “salir de casa”, se resalta la necesidad de concebir seguridad y democracia como una misma narrativa. Este ideario de seguridad se fue construyendo entre 1970 y 1990 desde un argumento que legalizaba los derechos humanos y hacía unívoca la idea de progreso como garantía de orden público, seguridad económica y personal. Sobre estos contrastes que hablan de la resistencia al modelo neoe expansionista de EE. UU., por una parte, así como las posiciones contrarias que defendían la necesidad de un modelo

Consecuentemente, los EE. UU., entre 1960 y 1970, legitimaron su intervención vía acciones militares sobre varios países de Latinoamérica que representaban ubicaciones estratégicas desde lo militar, lo económico y lo geopolítico¹⁴. En pocas palabras, el PC simplemente fue la extensión de la estrategia de política de seguridad que nació en la lucha contrainsurgente iniciada por el gobierno Kennedy en los años 1960 en Centroamérica y Suramérica, en donde el Plan Cóndor en Chile aparece como antecedente definitivo de la expansión del esquema de defensa y acuerdo de paz contra el comunismo a nivel regional. Ahora, este imaginario de estabilidad continental promovido por aquellas políticas, se dio a través de estatutos y políticas públicas de seguridad, así como el sobreuso de facultades legislativas extraordinarias en cabeza del presidencialismo, que irradió las relaciones laborales y la regulación financiera. Esto es lo que denominaremos con Somek *racionalidad administrativa*¹⁵. De ahí por qué hoy el PC sigue no solo vigente, sino que, además, como lo veremos, continúa teniendo impacto en toda la región desde procesos administrativos que neutralizan el poder soberano constituyente.

En este punto surgen dos preguntas preliminares importantes para el resto de este ensayo. Una, ¿qué es el Plan Colombia? y, dos, ¿cuál es su relevancia para el constitucionalismo latinoamericano? Por el momento se sugiere una posible respuesta para la primera de ellas. El PC es un programa de intervención de orden militar y administrativo, diseñado a largo plazo, que inició a mediados de la década de 1990 bajo la administración del presidente Clinton y se fortaleció en gobiernos que, hasta nuestros días, representan la continuidad del programa contrainsurgente y militarista en Latinoamérica¹⁶.

Sin embargo, habría que decir que las relaciones entre el centro y la periferia al inicio del siglo XXI han cambiado enormemente. Hoy en día el PC diseñado desde Washington, en este sentido no significa un proyecto expansionista militar en contra del comunismo como lo fue la Guerra de Vietnam, también conocida como la Segunda Guerra de Indochina, que representó más de quince años de conflicto militar; el genocidio indígena en Guatemala; las torturas y asesinatos de los llamados “rebeldes” en El Salvador, Haití, Nicaragua y Chile, todos ocurridos entre 1960 y 1990¹⁷. El PC, por el contrario, se ha convertido para los EE. UU. en una política neocolonial sin aspiraciones expansionistas. Este programa de inversión millonaria en seguridad, tiene entre sus principales aspiraciones buscar la homogenización económica y administrativa de la región. Esto se demuestra con el constante interés de los gobiernos de los EE. UU. en el tercer cuarto de siglo por las relaciones ecológicas, así como por la industria minera y petrolera en el Cono Sur. La evidente relación entre control del territorio y el

de progreso económico conservador al estilo “americano” para Latinoamérica, por la otra, pueden consultarse en Hobsbawm, *Age of Extremes*, Cap. VIII; González, *Estados de excepción y democracia*, pp. 235-245 y Alviar, “La búsqueda del progreso”.

14 Chomsky, *(Des)Educación*, pp. 67-157. La expansión de la guerra anticomunista y contra las drogas podría ser vista desde la intervención política y militar en El Salvador, Haití, Guatemala, Nicaragua, Panamá, entre 1960 y 1990, principalmente.

15 Somek, “Administration without Sovereignty”.

16 Esto, sobre todo, en países donde el PC ha tenido influencia: Venezuela, Bolivia y Ecuador. Véase Petras, “Geopolitics of Plan Colombia” y Ramírez-Orozco, “Plan Colombia”, p. 4.

17 Chomsky, *(Des)Educación*, pp. 62, 153.

paquete de medidas de austeridad *antisocial*¹⁸ y regulación débil hacia las multinacionales americanas¹⁹, deja ver, en términos de Petras, esa conexión entre plan de seguridad militar y plan de seguridad jurídico-administrativa que representa el PC como marco constitucional a nivel continental.

“En términos más concretos, el conflicto entre el triángulo radical (Colombia-Venezuela-Ecuador) y el poder imperial estadounidense centra su atención en el hecho de que mucho de lo que se describe como “globalismo” se basa en los fundamentos de las relaciones sociales de producción y el equilibrio de las fuerzas de clase en el Estado nación. El reconocimiento de este hecho tiene particular relevancia para el conflicto EE. UU.-FARC en Colombia. La suposición aquí es que, sin bases sociales, políticas y militares sólidas al interior del Estado nación, la empresa imperial y las redes globales que la acompañan están en peligro.”²⁰ (Traducción propia).

Todo lo anterior queda mimetizado bajo un velo de guerra en contra de las drogas y la amenaza militar que representa la expansión de grupos de guerrilla que podrían ser identificados tanto por su organización financiera como por sus aspiraciones y poder electorales. Siguiendo a Petras, se podría decir que a cambio de fortalecer la estrategia de guerra contra las drogas en Suramérica y asegurar los valores democráticos americanos, ahora las naciones beneficiadas compensan la inversión dando paso libre a la explotación de recursos naturales. En otras palabras, el PC inició lo que el gobierno de los EE. UU. denominó la guerra en contra de grupos narcoguerrilleros en nombre de la democracia neoliberal²¹.

De este modo, el escenario desplegado por el PC requería una estructura administrativa unificada y una organización militar comandada por el centro de producción de las acciones legales. En Colombia, como su destinatario principal, necesitaría un nuevo marco constitucional paralelo que facilitara acciones administrativas encaminadas a preservar y justificar el ejercicio de poderes soberanos, así esto implicara el uso de fuerza desmedida y unas estrictas políticas de austeridad en lo financiero²².

18 Hobsbawm, *Age of Extremes*, pp. 409-410.

19 Chomsky, *(Des)Educación*.

20 “In more specific terms the conflict between the radical triangle (Colombia- Venezuela-Ecuador) and US imperial power focuses attention on the fact that much of what is described as ‘globalism’ rests on the foundations of the social relations of production and the balance of class forces in the nation state. The recognition of this fact has particular relevance to the US-FARC conflict in Colombia. The assumption here is that without solid social, political and military foundations within the nation state, the imperial enterprise and its accompanying global networks are imperiled”.

21 Petras, “Geopolitics of Plan Colombia”. Estas medidas económicas y jurídicas fueron desplegadas, en un primer momento, durante la dictadura de Pinochet después del golpe de Estado patrocinado por la administración Nixon, pero sobre todo impulsadas por el ideólogo y cerebro del Plan Cóndor, su secretario de Estado, Henry Kissinger, lo que terminó con el gobierno socialdemócrata de Salvador Allende. Esto está estrechamente relacionado con la influencia del programa contrainsurgente del presidente Kennedy, que dio inicio a la interferencia de los gobiernos posteriores de los EE. UU. sobre América Latina, que apoyaron el expansionismo militar en el territorio durante la segunda mitad del siglo XX. Sobre estas conexiones, véase Guardiola, *Story of a Death*.

22 Somek, “Administration without Sovereignty”, p. 276. En palabras de Somek, las medidas represivas podrían ser interpretadas como la coerción adoptada por la administración en nombre de la soberanía, que presupone

Bajo este contexto, la Constitución colombiana de 1991, que representó un acuerdo civil y social adoptado en nombre de la paz, la diversidad cultural, el pluralismo y la inclusión política, resultaba ser una interferencia en el camino hacia aquellas premisas bajo las cuales se identificaban los compromisos nacionales y regionales adquiridos en el PC. Resumiendo, la Constitución colombiana, por otra parte, representaba una reacción en contra del uso y concentración excesiva de facultades administrativas, y la centralización de la regulación económica sobre todo en el Poder Ejecutivo²³. Por esto, las metas constitucionales de 1991 aparecieron como contradictorias al marco militar y económico que se desplegaba bajo el PC con impacto en toda la región²⁴.

En otras palabras, el nombre de Colombia en un plan diseñado a nivel regional terminó siendo un argumento populista ideológico, que mediante una estrategia de *propaganda estadounidense*²⁵ pretendía minimizar los efectos que realmente traería al incentivar un presidencialismo tradicionalmente fuerte, pero ahora con un amplio poder militar, legislativo y de intervención económica sin ningún tipo de control o regulación, debido al marco constitucional paralelo en que se amparaba. Se trataba de un ideario que, a nombre de la seguridad regional y el (re)fortalecido Estado-nación, amalgamaba en sí argumentos como el progreso de los pueblos, los avances democráticos y la lucha por los derechos humanos, todo en uno. Sobre esto llama la atención Ramírez-Orozco:

“Si se analiza en detalle el aparte que se refiere a “la ayuda de Estados Unidos al Plan Colombia en apoyo al proceso de paz y a la región: US\$183 millones”, se observa que la ayuda concreta al proceso de paz es de apenas US\$3 millones. Los restantes US\$ 180 millones se asignan a planes en otros países de la región como Ecuador y Bolivia, en donde se implementarán con estos recursos el trabajo en las bases militares alternas del SOUTHCOM (Comando Sur de Estados Unidos, hoy en Puerto Rico) en Manta, Ecuador, y el Chapare, Bolivia. Es preocupante la inconsistencia de varios puntos. Sólo a manera de ejemplo, cabe preguntar: ¿Qué relación hay entre el proceso de paz colombiano y la “interdicción regional” aérea a la que se le asignan US\$55 millones, o con el supuesto desarrollo alternativo de Bolivia, US\$85 millones, o con los

un rígido y robusto concepto de legalidad. El documento del Plan Colombia es bastante evidente al respecto cuando se refiere a *severas políticas de austeridad*. Véase https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/plancoles.htm.

23 La Constitución identifica los principios que condicionan el ejercicio de poderes, especialmente en la Rama Ejecutiva. Tales principios son: descentralización administrativa y desconcentración y autonomía de las localidades (arts. 1, 209 y 286); sistema de “check and balance” (art. 113); autonomía financiera y tributaria en las regiones (art. 287), entre otros.

24 Aquí es necesario recordar que la Constitución colombiana fue el resultado de un movimiento colectivo originado en la sociedad civil, que contó con la participación de defensores de derechos humanos, el sector de la academia (estudiantes y profesores), entre otros movimientos políticos. Estos grupos se manifestaban en contra de los excesos y control hegemónico del gobierno central tanto en lo político como en los asuntos económicos. El movimiento que dio forma a la nueva Constitución significó un profundo y colectivo rechazo a cien años del régimen de la Regeneración que representaba la Constitución de 1886. De hecho, uno de los principales retos que planteó la Constitución de 1991 fue la reducción de la acumulación de prerrogativas presidenciales, muchas de las veces ejercidas bajo la figura de los “estados de sitio”, que fue usada al punto de convertirse en fuente primaria del derecho en el país, según González, *Estados de excepción y democracia*.

25 Chomsky, *(Des)Educación*, p. 156.

US\$8 millones para la frontera norte de Ecuador (...)? Además, hay total falta de claridad sobre si estos equipos operarán sobre Colombia o sólo sobre los otros países.”²⁶

La excesiva concentración de regulaciones administrativas y su transposición con competencias legislativas, principalmente heredadas de los poderes excepcionales que la Constitución de 1886 confería al Ejecutivo, impactaron a la sociedad colombiana. Sin embargo, también países como México, Bolivia, Ecuador, Venezuela y Perú, interconectados por la riqueza ambiental y minera de la zona Caribe, así como por las secuelas de los grupos guerrilleros y su conexión con el negocio del narcotráfico, como lo anota la cita de Petras, vivirían los efectos de la gobernanza continental que se derivó de las políticas de seguridad regional desde el PC, sobre lo que Chomsky considera *democracias inexpertas*²⁷. Concepciones sobre el derecho y la localidad, que venían desde la periferia de la periferia en Colombia, fueron consideradas expresiones insurgentes, especialmente aquellas que provenían de minorías en la izquierda, defensores de derechos humanos y líderes sindicales. La participación local, la oposición electoral y la organización política de las regiones fueron prohibidas o por lo menos desplazadas de la arena política. Este contexto significó que la multiculturalidad, la diversidad y las aproximaciones locales desaparecieran bajo la idea, como sostiene Benjamin²⁸, de un Estado-de-seguridad. En términos de Chomsky, la noción de lo que se entendía como un Estado estable, principal prioridad en el discurso que se elabora desde el PC, es lo que da forma a una ideología dominante donde los intereses privados se confunden con un Estado-nación corporativo.

“Una de las posibles maneras de mantener el control sobre el “rebaño desconcertado” es adoptar la concepción de escuela que hemos visto antes, la que propuso la Comisión Trilateral: las escuelas son las instituciones responsables del adoctrinamiento de los jóvenes. Los miembros del “rebaño” tienen que ser rigurosamente adoctrinados en los valores e intereses de tipo privado y estatal-corporativo. Los que asimilen mejor esta educación en los valores de la ideología dominante y demuestren su lealtad al sistema doctrinal podrán, a la postre, entrar a formar parte de la clase especializada. El resto del “rebaño desconcertado”, por el contrario, ha de ser mantenido a raya, de forma que no creen problemas, sean simples espectadores del desarrollo de la acción y no reflexionen sobre aquellos aspectos de la realidad que son de veras importantes.”²⁹

Así, el nuevo y refundado Estado-de-seguridad-y-mercado domestica la soberanía bajo la figura de una Rama Ejecutiva que resulta refortalecida³⁰. Dicho de otra forma, la agenda

26 Ramírez-Orozco, “Plan Colombia”, pp. 82-83.

27 Chomsky, *(Des)Educación*.

28 Benjamin, “Critique of Violence”.

29 Chomsky, *(Des)Educación*, p. 31. Sobre la misma idea de privatización del mercado y del neoliberalismo como racionalidad política dentro del Estado, véase Brown, “We are all Democrats Now”.

30 Por ejemplo, en el caso del constitucionalismo colombiano, valdría la pena considerar que el presidente es la suprema autoridad administrativa y, al mismo tiempo, es el jefe de Estado. Estas categorías le dan la autoridad para controlar y liderar las fuerzas militares. Esta clase de lectura constitucional, la cual es frecuentemente

de seguridad regional en nombre de la estabilidad democrática, se ampara, como pasa a explicarse en el siguiente punto, en la urgencia de recurrir a figuras del clásico derecho administrativo, como centralización, desconcentración y delegación de funciones, lo que permite absorber el control administrativo y territorial desde la dimensión de una soberanía centralizada³¹. Lo anterior, desde el derecho administrativo, hablará del desplazamiento de la predominancia de los estados de excepción o estados de sitio por las facultades legislativas ejercidas ahora, de manera más expedita, desde la reglamentación administrativa. Esto representa no solo actos administrativos desbordados en regulación financiera y desregulación de estándares laborales, sino un grave riesgo para la presencia de voces políticas en la periferia, que ahora se ven homogenizadas en el discurso de orden jurídico, seguridad territorial y administración centralizada³².

II. ESTRUCTURA DEL PLAN COLOMBIA. ORGANIZACIÓN NEOCOLONIAL EN LATINOAMÉRICA: CIRCA 1990-1998

El documento del PC empieza por advertir sobre la necesidad de fortalecer muchas de las estructuras administrativas en el gobierno colombiano. Esto con el firme propósito de adoptar decisiones que se esperan sean exitosas en la guerra contra los carteles de las drogas y la violencia política en las regiones. Bajo estas premisas yace la necesidad de ajustar y dar forma a una nueva idea de Estado de derecho que adelante específicas reformas orientadas a alcanzar instituciones más sólidas y con mayor autonomía, sobre todo en las fuerzas armadas y la Rama Ejecutiva. La principal preocupación de los gobiernos colombianos para finales de 1990 fue, de acuerdo al PC, garantizar la reunificación de un orden económico y social fundamentado en el valor de la explotación de la propiedad privada, el libre comercio, la inversión extranjera y el crecimiento económico. Consecuentemente, el estado de guerra dirigido en contra de las organizaciones guerrilleras bajo el comando militar de las FARC-EP y otros grupos urbanos insurgentes debería convertirse en el objetivo primordial.

Las metas económicas del PC debían justificar, entonces, una estrategia militar que redujera cualquier tipo de riesgo de que la influencia guerrillera se expandiera en la región sobre otros países estratégicos alrededor del norte de Suramérica, tales como Venezuela, Bolivia y Ecuador. Así, la estrategia militar del PC trajo consigo el fortalecimiento del Comando Sur (SOUTHCOM) de los Estados Unidos³³, con el propósito de detener toda posible expansión del mercado de las drogas o la influencia insurgente. Esta parte de la región, especialmente el triángulo formado por Colombia, Ecuador y Venezuela, es muy rica en recursos no renovables,

usada para justificar los actos de guerra en Colombia, permite al presidente sobrepasar, en muchos casos, la simple noción de autoridad administrativa. En este sentido, los actos de guerra desplegados por la administración terminan por carecer de real y efectivo control por parte de otros órganos del Estado o del control político de instancias ciudadanas. Véase al respecto el artículo 189 de la Constitución colombiana.

31 López, “El sueño weberiano”.

32 Somek, “Administration without Sovereignty”; López, “El sueño weberiano”.

33 Ramírez-Orozco, “Plan Colombia”, p. 4. El SOUTHCOM es el comando de los EE. UU. que sirve de eje para las operaciones militares en América Latina y el Caribe. Su base principal está ubicada en Puerto Rico.

principalmente el petróleo. De este modo, y para evitar la falta de control en este tipo de países³⁴, el gobierno de los EE. UU. tuvo que reforzar su geoeconómica presencia³⁵ para no perder influencia sobre sus aliados estratégicos en la región y en la explotación de petróleo³⁶. En ese sentido, los grupos guerrilleros; los sindicatos y líderes de organizaciones de trabajadores; las minorías políticas con consignas de izquierda; los líderes en derechos humanos, en conservación de recursos naturales y preservación ambiental; los aliados de partidos políticos en oposición al gobierno que se encontraban en el Congreso³⁷, representaban la mosca en la leche para las ambiciones de los EE. UU. de optimizar el control militar regional y así, más libremente, poder intensificar la guerra en contra de los carteles de las drogas en las democracias inexpertas. La regulación económica que fue apoyada bajo las consignas del PC, como aconteció durante las décadas de 1960 y 1970, necesitó impulsar el poder contrainsurgente para así mantener la seguridad nacional tanto en lo político como en lo económico³⁸.

De acuerdo con lo anterior, el PC identifica lo que se denomina estrategia económica. La meta de esta fue adoptar tanto medidas financieras como de planeación económica y políticas más robustas en materia de austeridad³⁹. La incorporación y anticipación de poderes presidenciales en Colombia implicaba necesariamente nuevas y más definidas acciones sobre la Rama Ejecutiva. Por lo tanto, este proceso que traía consigo reformas administrativas incluía la fusión o eliminación de agencias y ministerios, para permitir la concentración de facultades regulatorias en la figura del presidente⁴⁰. Estos proyectos políticos que fueron desplegados en Latinoamérica⁴¹ recordaban, por una parte, la doctrina Johnson diseñada para contener el

34 Algunas de las principales preocupaciones del gobierno de los EE. UU., además de la presencia de grupos guerrilleros en Colombia, era la influencia en el Cono Sur del presidente Hugo Chávez (1954-2013) en Venezuela y la oposición de movimientos de origen campesino-indígena (CONAIE) en Ecuador. Cfr. González, *Estados de excepción y democracia*.

35 Petras, "Geopolitics of Plan Colombia", p. 4618.

36 Una de las metas más representativas del PC era la necesidad de organizar un escenario de seguridad para la inversión privada internacional. Esto significaba, en concreto, compañías multinacionales americanas dedicadas a la explotación de petróleo y minería. Cfr. Ramírez-Orozco, "Plan Colombia", p. 87.

37 La persecución sobre movimientos políticos con orientaciones de izquierda ha sido una tendencia destacada y ejecutada por los gobiernos de las Américas en contra de la oposición política. Sobre esto, Chomsky en su obra *(Des)Educación*, habla en particular de los casos de Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

38 Guardiola-Rivera, *Story of a Death*, p. 253.

39 De hecho, la adopción de políticas de austeridad por parte del gobierno colombiano, que habían sido diseñadas por organismos internacionales como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, envolvería necesariamente la intervención sobre actividades económicas y sociales, con el propósito de centralizar el manejo de recursos financieros para evitar el despilfarro en las regiones. Por ejemplo, una de las aspiraciones que aparece en el PC es el congelamiento de los salarios de servidores públicos y destaca la necesidad de encontrar fuentes de apoyo financiero por medio de la venta de compañías estatales. Cfr. López, "El sueño weberiano", pp. 33-38.

40 Chomsky, *(Des)Educación*, pp. 23-44.

41 Tales programas de gobierno adoptaron posiciones económicas que reaccionaron en contra de la narrativa del multiculturalismo como discurso incluyente desde los derechos humanos. Esto es, los paquetes de reformas legislativas se alinearon hacia una *globalización hegemónica*. Cfr. Saffon, "¿Los tribunales constitucionales?". Por el contrario, activistas en derechos humanos, las "vías indígenas" y, desde un enfoque mucho más institucional, la CIDH y los tribunales constitucionales, como en el caso de la CCC, sugerirán una más inclusiva y democrática interpretación de los derechos humanos. Cfr. Rodríguez y Rodríguez, "Un giro en los estudios" y Alviar, "La búsqueda del progreso".

programa sociodemocrático adoptado por Salvador Allende en Chile y, por otra parte, los procesos neofascistas que se iniciaron como consecuencia de la guerra fría en Latinoamérica⁴².

Dicho de otra forma, las estrictas políticas de austeridad requirieron, para “cooperar” con la lucha en contra de los carteles de la droga y los movimientos guerrilleros, el *sacrificio económico* especialmente de la clase trabajadora privada y de los servidores y trabajadores del Estado⁴³. La *doctrina Clinton*, que definió el marco de operación del PC para mediados de los noventa, se desplegó en Latinoamérica a través de los tratados de libre comercio (TLC). Estos instrumentos de comercio buscaron abrir el libre mercado en la región a costa de reducir los costos de transacción en el intercambio. No obstante, tanto para EE. UU. como para los países socios la reducción de costos se vio reflejada en *inseguridad laboral*⁴⁴. Resumiendo, entre mayor era la reducción de la inversión pública en sectores sociales y servicios públicos vitales⁴⁵ como educación, trabajo y salud, mayor sería la eficiencia en la reorganización de la administración.

La realineación geopolítica a través de la reducción de inversión social, tiene sus antecedentes en los procesos de desregulación iniciados por el fascismo en Alemania e Italia y durante la dictadura del general Franco en España. Una de las principales preocupaciones de esta clase de políticas que integran una racionalidad económico-administrativa⁴⁶ y que abrieron el camino para la optimización de la figura del Estado-nación y el nacionalismo en aquellos países, conlleva la concentración de prerrogativas administrativas dentro del Estado de derecho, que permite al Ejecutivo reducir la participación y la autonomía financiera en los territorios, en la periferia. Es más, el uso de las políticas de austeridad, interconectadas con la reducción de participación política en las regiones, como lo sugiere Guardiola⁴⁷, fue el directo resultado de

42 Guardiola-Rivera, *Story of a Death*, p. 137. Los proyectos fascistas que supuestamente habían desaparecido a finales de la segunda guerra mundial, habían renacido en gobiernos de Latinoamérica y mediante políticas económicas que habían venido siendo adoptadas desde el punto de vista de la necesidad de perpetuar los poderes presidenciales. Estos proyectos, en el nombre de la competitividad de los mercados, han usado el Estado de derecho, las facultades legislativas excepcionales (en lo político, lo ambiental y lo social), pero, especialmente, la tesis de derechos liberales de propiedad, libertad económica y libre comercio para alcanzar nuevas reformas constitucionales. Estos proyectos constitucionales han venido siendo regulados por un cuerpo de reformas legislativas relacionadas con el derecho comercial, comercio exterior y el derecho de la competencia. Cfr. Saffon, “¿Los tribunales constitucionales?”; Somek, “Administration without Sovereignty”, p. 271 y Macmillan, “From Empire to Austerity”.

43 Los principales efectos de las medidas de reducción de salarios y de condiciones laborales de los servidores públicos se vieron reflejados, en las regiones, en el sistema de protección social de los maestros. En este punto el PC señala: “Colombia necesita asistencia financiera para ayudar a cubrir su presupuesto de seguridad y antinarcóticos, lo mismo que las necesidades apremiantes de inversión social. Al tiempo que los narcotraficantes y los grupos rebeldes siguen financiándose a través de los productos del narcotráfico, el Estado se ha visto obligado a hacer recortes en áreas críticas debido a la carga del endeudamiento y el servicio del mismo”. https://adamisacson.com/files/old_cip_colombia/plancoles.htm.

44 Chomsky, *(Des)Educación*, p. 181.

45 Loughlin, “What is Constitutionlisation?”, p. 60.

46 Somek, “Administration without Sovereignty”.

47 Guardiola-Rivera, *Story of a Death*, p. 134. La doctrina conservadora y ortodoxa de la escuela de Salamanca y su regresivo entendimiento de la economía, por ejemplo, tuvo un impacto definitivo sobre las medidas adoptadas por Franco entre 1933 y 1978 durante la dictadura. Las políticas neoliberales que se expidieron bajo la consigna del libre mercado y la desregulación de servicios públicos, que muchas de las veces vinieron acompañadas de la idea de austeridad y centralización de finanzas y poderes administrativos, como sinónimos de

los métodos de enseñanza que consolidaban a la economía clásica como el eje de las discusiones en materia de política económica en Europa, principalmente aquellas enseñanzas que tomaron lugar en Viena, inspiradas por la escuela de Salamanca⁴⁸, durante la década de 1930, primero, y después las doctrinas de los Chicago Boys y la economía radical de Hayek durante la década de 1970⁴⁹.

Entre tanto, las políticas de desregulación y la reducción de la participación local en las provincias sería una prioridad, por ser relevantes para conseguir un Estado más pequeño en economía, pero sobre todo permitirían dar paso a un vasto y homogenizado Leviatán en términos administrativos. En este sentido, los gobiernos colombianos comprendidos especialmente entre 1998 y 2018 iniciaron un inmenso paquete de medidas legislativas y administrativas dirigidas a la reorganización y simplificación de la estructura del Estado y a la reducción de la inversión social a nivel regional. Se trató, como se verá en el punto cuatro, de una especie de legalización de la Constitución, que contenía las garantías fundamentales mediante reglamentos desde el Ejecutivo. Esta clase de políticas ratificó el continuo proceso de privatización encaminado a conseguir mayores fuentes de ayuda financiera para así lograr, consecuentemente, mayor soporte militar y alcanzar una más sólida posición contrainsurgente en el Cono Sur, como se describe en el siguiente punto.

III. CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PLAN COLOMBIA. LA AGENDA GLOBAL DEL CONSTITUCIONALISMO COLOMBIANO. CIRCA 1998 A 2022

Para finales de la década de 1990, los EE. UU. habían vuelto a desplegar una nueva estrategia para expandir su discurso de seguridad nacional a lo largo de Latinoamérica, como ocurrió durante la segunda mitad del siglo XX. En palabras de Guardiola: “América Latina se estaba distanciando en lugar de integrarse, discursos de ‘seguridad nacional’ convirtieron las prácticas asesinas en ‘medidas necesarias de contrainsurgencia’ y la noche oscura del neoliberalismo –una reacción a la crisis del desarrollo hacia adentro y la amenaza inminente de la revolución– se había establecido.”⁵⁰ Por lo tanto, el control económico y el uso de la fuerza a través del apoyo militar, para el gobierno colombiano irían de la mano y serían de una influencia determinante⁵¹. La experiencia aprendida del bloqueo a Cuba para apagar la chispa

estabilidad económica, serían muy bien conocidas posteriormente en Chile durante la dictadura de Pinochet. Cfr. González, *Estados de excepción y democracia*, p. 273.

48 Específicamente, la doctrina económica jesuítica, expandida durante la escolástica neoadministrativa de los siglos XVI y XVII. Esta escolástica sería el antecedente directo de lo que teóricos del derecho constitucional denominan una administración sin soberanía en Latinoamérica. Cfr. Somek, “Administration without Sovereignty”.

49 Guardiola-Rivera, *Story of a Death*, p. 185.

50 “Latin America was growing apart rather than integrating, ‘national security’ discourses turned murderous practices into ‘necessary counter-insurgency measures’ and the dark night of neoliberalism – a reaction to the crisis of inward-looking development and the looming threat of revolution – set in”. Guardiola-Rivera, *What if Latin America Rules*, p. 253.

51 Véase Chomsky, *Impacts of Free Market and US Foreign Policy on Colombia and Latin America Revolution*. <http://youtu.be/Un3v-5bsxeY>.

de la revolución y la intervención en América Central⁵², y así detener la expansión de los movimientos insurgentes, fue de inmenso valor para los propósitos de los EE. UU. de reorganizar una nueva área geopolítica de influencia por los inicios del siglo XXI⁵³. Fue una curiosa coincidencia que el siglo XX iniciara y terminara con Colombia como el centro de atención en el tema de la influencia neocolonial y en el eje para hablar del poder geopolítico de los EE. UU. Es de recordarse, primero, la separación de Panamá en 1903, gracias, en gran parte, a los intereses del gobierno americano en la región, lo cual llevaría a la construcción del canal, y, segundo, a la implementación del PC en la década de 1990.

Sin embargo, desplegar la estrategia militar y económica del PC necesitaba de una plataforma legal y administrativa. Entonces, entre 1998 y 2018, los gobiernos colombianos alineados con el esquema neoliberal de austeridad fiscal⁵⁴ presentaron diferentes reformas legislativas y modificaciones constitucionales, que les permitieran reorganizar el sector administrativo y reducir el gasto público⁵⁵. Con esto en mente, se inició un largo proceso de reducción del Estado. Resumiendo, la alta inversión en poder militar tanto de fuego como político necesitaba, consecuentemente, la expansión de políticas de austeridad. Esto es lo que Somek⁵⁶ llama el gobierno sin soberanía, cuando la gestión administrativa está marcada por la distancia entre la administración y los ciudadanos. La noción de distancia en Somek⁵⁷, de hecho, es lo que permite a los gobiernos actuar en secreto por fuera de toda clase de democracia real y de un escenario de transparencia y moralidad en la gestión pública. En forma más breve, actuar bajo la idea de ocultamiento. Entonces los *administrados* (soberanía popular) son parte del Estado de derecho pero la soberanía dominante (*administración*) es la que rige al final. Para Somek⁵⁸, las consecuencias naturales de hablar de una gobernanza global⁵⁹, organizada a través de un derecho administrativo global, que es lo que se evidencia bajo el velo de las exigencias que

52 Chomsky, *(Des)Educación*.

53 Petras, "Geopolitics of Plan Colombia", p. 4618.

54 López Medina, "El sueño weberiano". De hecho, la visión dominante que motivó la restricción en gasto social y la reducción de los esquemas de regulación en servicios públicos, provino de la "reorganización" administrativa y regulatoria desde el esquema de agencia americano. Este esquema convenció fácilmente a quienes compartían el modelo conservador de progreso, pues resultaba asimilable con el modelo de reducción de la presencia del Estado. Se podría decir, con las reformas legales que se citan en la siguiente nota al pie, que este esquema tiende a predominar actualmente. Al respecto, López resulta pertinente para este punto al hablar de las reformas sobre la Rama Ejecutiva a finales del siglo XX: "La crítica neoliberal llegará, sin embargo, a partir de preocupaciones fiscales: las múltiples y excesivas funciones que se realizan por parte del sector descentralizado son excesivamente costosas, generan indebida complejidad en la administración del Estado y, finalmente, asumen tareas que el sector privado podría realizar más adecuada y eficientemente" (p. 38).

55 Para empezar, las leyes 489 de 1998, 715 de 2001, 790 de 2002 y 1444 de 2011, que recogen en mayor medida reformas administrativas y reorganización de los órganos descentralizados por servicios de la Rama Ejecutiva, y las reformas constitucionales de 2001 y 2007 en el régimen de transferencias, redujeron la autonomía financiera del sector descentralizado territorial y las provincias en temas relacionados con los servicios de educación y salud, y permitieron al presidente modificar la estructura administrativa del gobierno para reducir el gasto público. Era otra forma en que la austeridad se manifestaba en lo social desde el ejecutivo. Cfr. López, "El sueño weberiano" y Saffon, "¿Los tribunales constitucionales..."

56 Somek, "Administration without Sovereignty", p. 275.

57 Somek, *idem*, p. 277.

58 Somek, *idem*, p. 284.

59 De modo complementario, Tully, "The Imperialism", p. 322.

condicionan al PC en seguridad militar y económica, es un *segundo-orden* administrativo transnacional que opera a modo de un proceso administrativo que toma el lugar de la regulación. Lo último comprende un distanciamiento, parafraseando al mismo Somek, entre la administración y los administrados:

“No debe pasar desapercibido que a medida que se desarrolla el proyecto se le da un giro más americano al concepto de derecho administrativo. La atención se centra no tanto en los actos administrativos individuales, sino en el establecimiento de una nueva autoridad regulatoria. La dimensión de los derechos, entonces, recibe menos atención que la dimensión de la gobernanza, ya que las garantías de transparencia y participación son la modalidad que usan los reguladores para respetar los intereses de los sectores interesados y grupos afectados. Sin embargo, un entero rango de fenómenos entra en el ámbito del derecho administrativo global, que van desde la administración por organizaciones formales (...) pasando por la acción colectiva de redes transnacionales más o menos formalizadas de funcionarios reguladores nacionales, hasta instituciones privadas con funciones regulatorias.”⁶⁰ (Traducción propia).

Estos efectos que se derivaban de un macroplan regional impactaron la reorganización administrativa y el destino del presidencialismo latinoamericano desde lo que sería la expansión del populismo tanto en la esfera de la izquierda como de la derecha política. Por un lado, los gobiernos de Colombia, particularmente los de Pastrana Arango y Uribe Vélez, por un lado, y Fujimori en el Perú, por el otro, representan las voces que, desde la reducción de la presencia intervencionista del Estado, el condicionamiento de derechos humanos a facultades legislativas y la ortodoxia económica, adoptaron el esquema de seguridad como garantía de progreso y garantía contra facciones comunistas. Al otro lado de la moneda, los gobiernos de Ecuador con Rafael Correa y de Venezuela con Hugo Chávez, hablaban de la resistencia a una doctrina foránea en materia de inversión y explotación de recursos naturales. Así, el PC resulta paradójico: por un lado, propuso reducir el populismo en nombre de la integración regional desde la lucha militar contra el narcotráfico y el fortalecimiento institucional democrático como pilares del liberalismo y en nombre de la estabilidad democrática, pero, por otro lado, avivó el caudillismo y la perpetuación presidencial en el Cono Sur tanto desde la derecha como desde la izquierda, en un espectro político de por sí diezmado⁶¹.

En este contexto, además de la intensificación de la guerra civil en las regiones, que costó la pérdida de muchas vidas civiles, desplazamientos masivos y guerras internas entre los carteles de las drogas por el dominio del mercado, y de la infiltración de la guerra por fuerzas

60 “It should not go unnoticed that as the project unfolds the concept of administrative law is given a more American twist. The focus lies, not so much on individual administrative acts but on the establishment of new regulatory authority. The rights dimension hence receives less attention than the governance dimension, for the guarantees of transparency and participation are the regulators’ modality of respecting the interests of stakeholders and affected groups. Nevertheless, a whole range of phenomena enters the purview of global administrative law, ranging from administration by formal organisations (...) over collective action by more or less formalised transnational networks of national regulatory officials all the way down to private institutions with regulatory functions (...).” Somek, “Administration without Sovereignty”, p. 271.

61 González, *Estados de excepción y democracia*, p. 343.

paramilitares de extrema derecha en el Congreso colombiano y el Ejecutivo, la administración del presidente Uribe Vélez (2004) presentó una reforma constitucional con el propósito de (re)crear la figura de la reelección presidencial por otro periodo de cuatro años. Este contexto permitió la intensificación de la polarización política al interior del país y el incremento de las facultades administrativas, ahora concentradas en el presidente tanto en escenarios económicos como militares, bajo el imaginario de que la seguridad jurídica traería, consecuentemente, orden y estabilidad económica. Este plan de gobierno fue conocido como “seguridad democrática”. Lo anterior, además de fortalecer desmedidamente las prerrogativas presidenciales en los países que se veían cobijados por sus efectos, al extender el control sobre órganos de regulación e intervención económica a nivel desconcentrado, y de descentralización por servicios para aumentar la distancia entre la administración y los administrados, sobre todo en las regiones, una de las más notorias consecuencias del PC fue la marcada tendencia a fortalecer la intervención y el hostigamiento sobre la población civil, por medio de la supervisión ciudadana bajo los servicios de inteligencia al servicio del Estado⁶². Lo último vino seguido de reformas tributarias regresivas que favorecían a grandes sectores empresariales y compañías multinacionales. Aunado al hecho que entre 2000 y 2018 los gobiernos colombianos, apoyados por los recursos del PC, llegaron a aumentar los poderes militares contrainsurgentes. Aquí la noción del Estado-vigilante floreció de forma fortalecida. Estado-nación y soberanía para los países latinoamericanos, como lo sintetiza la noción de una *racionalidad administrativa* global de Somek⁶³, se convertirían en una sola. Es decir, un extendido y fortalecido esquema de administración sin soberano, que contiene al poder constituyente y hace más expeditos (y efectivos) los poderes del Ejecutivo: “La relación con la soberanía explica por qué el poder administrativo es tan amenazador. Las administraciones regulan, eso sí. Sin embargo, recurren a la regulación solamente como un recurso para conseguir que las cosas se hagan. Cuando existe la promesa de que las cosas se harán más efectivamente a través de acción directa, la racionalidad administrativa es la primera en anular su propia restricción preestablecida.”⁶⁴ (Traducción propia).

En otras palabras, el PC, concebido como esa racionalidad que permite la operatividad de competencias administrativas y de regulación a la vez, se convirtió en el marco legal que posibilitó la suspensión del Estado social, a través de un interminable estado de excepción promovido por un constante escenario de guerra dirigida en contra de la población civil. Vale aclarar que la guerra, ahora, no fue a través del poder militar, sino preferiblemente por medio

62 Sobre estos hechos, véase *El Tiempo* del 20 de enero del 2020: <https://www.eltiempo.com/unidad-investigativa/chuzadas-en-colombia-datos-ocultos-del-nuevo-escandalo-453220>. Así mismo, Guardiola, citando a Metaheaven, describe esta clase de vigilancia vertical como actos del “white transparency” del Estado, para efectos de mantener la supervisión económica. bajo el velo de “white transparency” y la consigna de razones económicas y de seguridad, el Estado-nación se convierte en el Estado-mercado ideológico que está en todas partes, pero, en contraste, nadie puede verlo. Guardiola, “Maestrapeace”.

63 Somek, “Administration without Sovereignty”, p. 275.

64 “The coupling with sovereignty explains why administrative power is so menacing. Administrations regulate, to be sure. But they resort to regulation only as an expedient in order to get things done. (...). When there is promise that things get done more effectively through direct action, administrative rationality is the first to override its own pre-established constraint.” Somek, “Administration without Sovereignty”, pp. 274-275.

de restricciones económicas⁶⁵, presión y estigmatización en contra de los ciudadanos. En particular, sobre las minorías en oposición política y activistas desde lo social y ambiental, como Ramírez anota:

“Así la burda traducción de un plan elaborado y emitido en Estados Unidos, bautizado como Plan Colombia, hizo especial énfasis en la militarización extrema del país, mientras las causas sociales que obligan a los campesinos pobres a la ilegalidad se atienden de manera marginal. Pocos meses después, ante el avance de la insurgencia política, Estados Unidos intensificó la ayuda contraguerrillera, no sólo con recursos bélicos, sino con personal especializado. Este plan fue impuesto, sin que hubiera un debate interno sobre lo efectivo y benéfico de este proyecto, a un país azotado por una tremenda crisis institucional y económica, por la violación sistemática de los Derechos Humanos, por cruentas masacres realizadas por grupos paramilitares de derecha y por la degradación de un conflicto que enfrenta desde hace medio siglo a grupos guerrilleros rebeldes contra los gobiernos liberal-conservadores que monopolizan el aparato estatal durante toda su vida republicana.”⁶⁶

Siguiendo a González⁶⁷, los estatutos de seguridad y regulaciones de “proteccionismo” del libre mercado, que se extendieron entre las décadas de 1970 y 1990 en la región, representaban lo que desde la derecha era la lucha contra el terrorismo y el “enemigo interno”, al que no se podía enfrentar mediante el acercamiento y la negociación. Por esto, el argumento de los derechos humanos debía desplazarse de modo que las vías democráticas asegurasen el *derecho a la guerra* por la fuerza y el control de las cadenas de producción entre socios regionales. Era necesario, entonces, un triunfo militar sobre el potencial germen del comunismo que impedía el desarrollo económico. Esto era algo que tanto las doctrinas de seguridad, primero, y el PC, luego, asimilarían de buena forma. Mientras tanto, las posturas desde los movimientos civiles y los delegados políticos de los grupos guerrilleros, sobre todo en Colombia, promovían la necesidad de incorporar a la solución del conflicto la narrativa de los derechos humanos y el diálogo por los derechos sociales, en particular, como promotores de la equidad social, la reducción de la concentración de la propiedad y la disminución de las brechas de desigualdad económica, que fomentaban la extensión del conflicto civil y perpetuaban las condiciones de pobreza de la mayoría de la población, dando según Chomsky continuidad a la *doctrina Clinton*⁶⁸, que se fijaba en transmitir que la seguridad de los pilares democráticos debía ser equiparada con la seguridad del mercado libre. El PC, ahora, facilitaba un terrorismo de Estado, armado de estrategias publicitarias que promovían nuevas *técnicas de control*⁶⁹ en nombre de la estabilidad legal y democrática.

65 Bajo este contexto, la reforma constitucional de la reelección, finalmente, se convirtió en la cereza del pastel de un boyante presidencialismo que reemergió no solo en Colombia, sino en toda América Latina.

66 Ramírez-Orozco, “Plan Colombia”, p. 79.

67 González, *Estados de excepción y democracia*, pp. 311-316.

68 Chomsky, *(Des)Educación*, p. 160.

69 Chomsky, *(Des)Educación*, p. p1.

El derecho de guerra del que hablamos, y tal como Benjamin⁷⁰ lo denomina, permite al hacedor-de-la-ley preservar la violencia por medio no solo de acciones militares, sino además mediante supervisión económica sobre la población, como se muestra a continuación. Así la vida corriente de los ciudadanos se empareja con el estado de excepción que se vuelve la cotidianidad. Ficción y realidad representan una transmutación donde la excepción y el reino de las vías del poder se convierten en el día a día, la paz en violencia y la violencia en paz. Alternativamente, la realidad se transforma en falsedad, lo que es no-cierto en verdad en nombre de la pacificación y la democracia en estrategia propagandista. Desde las formas de homogenización y universalización de saberes, con las que estaba familiarizado Orwell, sobre todo desde la noción de hipervigilancia, es que la cita que sirve de preámbulo a este ensayo toma sentido, y es lo que ratifica el ideario, sobre todo en seguridad personal, que trasciende normas que hablan de regímenes administrativos globales como el PC, esto es, la interminable historia que busca justificar el ejercicio de los poderes soberanos y las facultades excepcionales del Ejecutivo.

Como sugiere Loughlin⁷¹, la misma idea de soberanía envuelta en el racionalizado Estado-nación, trae consigo la desaparición de los poderes constituyentes de la gente; con esto, la vida pública se mueve a las instituciones gubernamentales o a los poderes constituidos. La expansión de la decisión gubernamental a la esfera de la seguridad nacional y la planeación macroeconómica, entre otros asuntos públicos, implica la constante reducción de la presencia y acción de la gente. La Constitución y sus marcos paralelos, como ocurre en la *domestic constitutionalisation*⁷², adquiere un *carácter sagrado*⁷³ y racional⁷⁴. Sobre esto resultan apropiadas las palabras del mismo Loughlin:

“El rápido avance del proceso de constitucionalización a nivel nacional coincide con un creciente reconocimiento de que, cada vez más, la toma de decisiones gubernamentales se está produciendo más allá de las estructuras del Estado-nación. El poder público lo ejercen ahora organismos supranacionales de alcance regional o global. En campos como la reglamentación financiera, la política de competencia, la política energética y comercial, la protección del medio ambiente, la delincuencia y la seguridad, etc., la formulación de políticas gubernamentales se expresa periódicamente a través de acuerdos transnacionales.”⁷⁵ (Traducción propia).

70 Benjamin, “Critique of Violence”, pp. 241-243.

71 Loughlin, ‘What is Constitutionlisation?’, pp. 59-68.

72 Loughlin, ‘What is Constitutionlisation?’

73 Loughlin, *idem*, p. 62.

74 Interpretando al mismo Loughlin, la necesidad de un dios, como la cabeza del cuerpo político, es reemplazado por un nuevo pacificador. La acción gubernamental adopta, de hecho, un concepto religioso de unidad. La acción del gobierno es asimilada bajo la figura de la trinidad sagrada incorporada en la noción institucional de la Iglesia, la cual da a esto la connotación de un personaje sagrado. Por lo tanto, lo público, bajo la seguridad nacional, implica la simplificación de las ramas del poder en una sola: la Rama Ejecutiva.

75 “The rapid advance of the process of constitutionalisation at the national level coincides with a growing recognition that, to an increasing extent, governmental decision making is occurring beyond the structures of the nation-state. Public power is now being exercised by supranational bodies of regional or global reach. In fields such as financial regulation, competition policy, energy and trade policy, environmental protection,

El poder pacificador de las instituciones queda incorporado en el Estado de derecho (poder constituido), pero como dice Loughlin, esto ocurre más allá de las estructuras internas del Estado-nación. El Estado-nación no termina con una mixtura entre religión y Estado, por el contrario, el Estado-nación solamente cambió la cabeza de la religión. Esta expansión de la administración hegemónica es lo que Loughlin identifica con los efectos más notorios de la *constitucionalización*: “La constitucionalización se refiere a los procesos por los cuales un rango creciente de la vida pública está siendo sometida a ser disciplinada por las normas del constitucionalismo liberal-legalizado”⁷⁶ (Traducción propia). Aquí Loughlin continúa: “Constitucionalización es el proceso de extender los principales cánones del constitucionalismo liberal-legalizado a todas las formas de acción gubernamental”⁷⁷.

El que aparece como principal objetivo de los gobiernos colombianos entre los años 1990 y 2020 es el consolidar un Estado más reducido, con más y continuos poderes administrativos. Sin embargo, bajo las influencias neocoloniales del PC no había espacio de maniobra para que las comunidades, los partidos de oposición ni las organizaciones civiles pudieran participar o decidir sobre sus asuntos locales o regionales, tales como conservación ambiental o autonomía administrativa sobre impuestos y servicios públicos. Parafraseando a Loughlin^{78,79} y Somek⁸⁰, la Constitución, de ser un acto de personas pasó a convertirse en un acto de gobierno de segundo-orden, sujeto a una regulación transnacional. El último es el resultado simple de la gobernanza administrativa sin el gobierno, donde el administrador define las fuentes del derecho desde la distancia⁸¹. De hecho, Somek, al referirse a la expansión del derecho administrativo global, llama la atención en lo siguiente: “Si es cierto que los procesos políticos y legales internos están cada vez más bajo la influencia sustantiva de los procesos de coordinación global, entonces parece que, en últimas, los procesos administrativos de segundo-orden administrativo están reemplazando cada vez más el lugar de las normas.”^{82, 83} (Traducción propia).

crime and security and such like, governmental policy making is regularly formulated through transnational arrangements”. Loughlin, ‘What is Constitutionlisation?’, p. 63.

76 “Constitutionalisation refers to the processes by which an increasing range of public life is being subjected to be discipline of the norms of liberal-legal constitutionalism”. Loughlin, *idem*, p. 61.

77 “Constitutionalisation is the process of extending the main tenets of liberal-legal constitutionalism to all forms of governmental action.”. Loughlin, *ibidem*.

78 Loughlin, *idem*, p. 67.

79 En palabras del mismo Loughlin: “The common feature of multi-level constitutionalism is its pervasive normativism. Legal rules and values are treated as forming a set of rational moral principles implicitly located within legal constitutionalism, with constitutional rooted in the constituent power of the people scarcely being mentioned”. “La característica común del constitucionalismo multinivel es su omnipresente normativismo. Las reglas y los valores legales son tratados como si formaran un conjunto de principios morales racionales implícitamente ubicados dentro del constitucionalismo legal, con lo constitucional arraigado en el poder constituyente del pueblo apenas siendo mencionado”. (Traducción propia).

80 Somek, “Administration without Sovereignty”, p. 270.

81 Aquí la idea puede ser ubicada especialmente en Somek. Su interpretación de gobernanza sin gobierno es parte de la administración sin la inclusión, y muchas veces en contra, de la soberanía de la gente. La legislación global, como ha sido sugerido en el caso PC, reemplaza el sistema local para proferir el derecho.

82 Somek, “Administration without Sovereignty”, p. 286.

83 “If it is true that domestic political and legal processes are increasingly under the substantive influence of global coordination processes then it seems that ultimately second-order administrative processes are increasingly taking the place of norms”.

En la última parte de este ensayo se muestran tres casos donde la Corte Constitucional de Colombia (CCC) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) identificaron formas sistemáticas de violencia económica y política en contra de la población civil. Se trata de casos relacionados con la persecución de grupos socioeconómicos o población que representan, en contextos y modos diferentes, una oposición a la distante austeridad social y recia centralización administrativa, que aparecen como unos de los objetivos prioritarios del proceso de gobernanza regional que se asentaba en el PC. Dicho de otra forma, los siguientes casos serán de utilidad para ilustrar las consecuencias derivadas de la intervención hegemónica en la región y la constitucionalización de la regulación económica frente a los intereses que representan los defensores y activistas de los derechos humanos, partidos con consignas de izquierda y, en general, la gente con mayores privaciones y limitaciones socioeconómicas en Colombia.

IV. EL DÍA DESPUÉS Y EL *VIGILANT STATE*. LAS CONSECUENCIAS DE LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DEL PLAN COLOMBIA

4.1. Impuestos sobre los bienes básicos de la canasta familiar. Violencia financiera y económica

En el 2002 el gobierno colombiano presentó una reforma⁸⁴ al sistema tributario. El objetivo de esta era imponer el impuesto de IVA (impuesto al valor agregado) a los bienes de la canasta familiar. Un año después, la CCC⁸⁵, bajo el control abstracto de constitucionalidad en acción pública⁸⁶, profirió una decisión donde el impuesto del IVA sobre bienes sociales esenciales fue declarado inconstitucional. La principal razón para esto fue el hecho de que el gobierno colombiano justificó la necesidad del impuesto sobre la canasta familiar en la necesidad de patrocinar la persecución contrainsurgente de los grupos guerrilleros, auspiciado por la política presidencial entonces denominada *seguridad democrática*. Es decir, mediante los tributos pagados sobre bienes básicos se pretendía financiar el programa militarista del gobierno, a través de las contribuciones de los asalariados.

En este sentido, la CCC encontró que no había suficientes razones constitucionales para imponer un tributo sobre los bienes de primera necesidad, para soportar con estos recursos acciones militares, porque la gente que tiende a requerir más bienes básicos es aquella con menos recursos para adquirirlos. Es decir, no se demostró por el gobierno la relación entre la carga tributaria impuesta a modo de austeridad financiera por el fuerte impacto que representaba gravar bienes básicos de subsistencia, con la progresividad que se debería recibir del beneficio colectivo esperado con el recaudo. Por esto, no había suficiente justificación

84 Ley 788 del 2002.

85 Sentencia C-776 del 2003.

86 En Colombia, cualquier ciudadano puede, bajo la acción pública de inconstitucionalidad, demandar cualquier ley aprobada por el Congreso, cuando estas desconocen principios, reglas o normas constitucionales. Para esto, véase artículo 241 de la Constitución colombiana.

para tributar sobre bienes donde gran parte de la población no veía una directa contraprestación, esto es, la progresividad del impuesto se veía altamente diezmada. Puesto en términos más simples: las razones usadas por el gobierno para subsidiar actos de guerra, tales como la política de *seguridad democrática*, no podían incluir, siguiendo las consideraciones de la CCC, medidas económicas que terminaran sometiendo a población desprotegida, socioeconómicamente hablando. Más arriba se advertía sobre los efectos de la austeridad social que el PC traería sobre la población trabajadora, en nombre de estrategias administrativas, para la financiación de la guerra, las agencias del Estado y la lucha contra el narcotráfico y el terrorismo. Desde este tipo de políticas fiscales, esa austeridad –que habla también muchas veces desde la necesidad de financiar derechos humanos y seguridad personal– termina por imponer cargas desproporcionadas sobre la población vulnerable. Como lo afirma Macmillan, se trata de medidas que desde el eje de producción administrativa y bajo el imaginario de seguridad financiera del que se habla aquí, buscan mantener a raya a los países en la periferia.

“El ajuste estructural usando la condicionalidad de los préstamos se ha convertido en una de las formas famosas en que estas instituciones presionan a los países en desarrollo (...) para cambiar sus leyes e instituciones. Abundan los casos preocupantes de daños causados por este tipo de condicionalidad crediticia. Estas formas de condicionalidad no solo requieren de la occidentalización de la ley y las instituciones de los países receptores, sino que también reflejan los principios del neoliberalismo, especialmente tal como se expresan en el Consenso de Washington. En consecuencia, (las formas) están dirigidas por ideas como la reducción del sector público, bajos impuestos, privatización de los servicios públicos, limitación –o incluso eliminación– de normas laborales (...) y austeridad. En otras palabras, la condicionalidad está impulsada por las necesidades del capital global.”⁸⁷ (Traducción propia).

Esto es, el Estado de derecho, tal como se describió en el punto tres, se convierte en el *vigilant state* que clandestinamente opera sobre la ley. De ahí las connotaciones de un derecho administrativo global que, a través de esquemas de seguridad regional como el PC, condicionan instrumentos de regulación financiera e intervencionismo económico, en el sentido de reducir su función social. La estrecha relación entre la financiación de políticas de lucha contrainsurgente, que fueron los antecedentes del PC, con la homogenización económica a través de cargas sociales y tributarias a la población, se hace más que evidente en la necesidad de suspender, como lo advertía Chomsky, garantías laborales y *moderar condiciones salariales*⁸⁸.

87 “Structural adjustment using loan conditionality has become one of the famous ways in which these institutions put pressure on developing countries (...) to change their laws and institutions. Distressing cases of the damage caused by this type of loan conditionality abound. Not only do these forms of conditionality require the Westernization of the law and institutions of the recipient states, they also reflect the tenets of neoliberalism, especially as expressed in the Washington Consensus. Consequently, they are driven by ideas like reduction of the public sector, low taxation, privatization of public services, limitation – or even elimination – of labour standards (...), and austerity. In other words, conditionality is driven by the needs of global capital.” Macmillan, “From Empire to Austerity”, p. 8.

88 Chomsky, *(Des)Educación*, p. 181.

En breve no hubo oposición entre ley y orden y el *vigilant state* en lo relacionado con la persecución y el terrorismo de Estado sobre la población, como los siguientes casos lo terminarán de mostrar. La vía clandestina –o la doctrina del enemigo interno– ahora era desplegada no a través de acción militar, sino usando vigilancia económica, presión financiera y opresión social, tal como se comentaba ocurrió durante las décadas de 1960 y 1970 en varios países de América Central.

4.2. La persecución y aniquilación en contra de las minorías políticas. El caso del partido político de la Unión Patriótica

En 2018, la Corte IDH conoció el caso *Isaza-Uribe vs. Colombia*. A finales de la década de 1980, el señor Víctor Manuel Isaza-Uribe, un líder sindical y miembro del partido político Unión Patriótica (UP), quien representaba intereses de la izquierda, fue arrestado por los organismos de seguridad del Estado colombiano por su posible participación en el asesinato de una mujer en la ciudad de Puerto Nare, donde el señor Isaza-Uribe vivía. La región donde los hechos tomaron lugar (Magdalena medio) fue ampliamente conocida por ser el centro de operaciones de grupos paramilitares y persecución en contra de organizaciones y líderes sindicales.

Meses después, un grupo de comandos paramilitares, con el apoyo de las fuerzas militares colombianas, se introdujo en la prisión donde se encontraba el señor Isaza-Uribe. Los primeros secuestraron a Isaza-Uribe, quien después fue declarado persona desaparecida. Teniendo en cuenta estos hechos, la Corte IDH inició las pertinentes investigaciones, que concluyeron con la condena al Estado colombiano por el desaparecimiento de Isaza-Uribe.

De acuerdo con la Corte IDH⁸⁹, entre 1980 y 2010 hubo una fuerte y estrecha relación entre fuerzas militares, multinacionales, organismos del Estado y grupos paramilitares en Colombia. Estas alianzas originaron una ola de hostigamiento y estigmatización en contra de sindicatos, partidos políticos con tendencia de izquierda tales como la UP, y en general contra ciudadanos y población civil en diferentes regiones del país. La gobernanza administrativa de la que habla Somek⁹⁰, ahora se mostraba a nivel regional a través de técnicas de persecución e hipervigilancia que prometían lograr una especie de asepsia en los escenarios políticos. Eso sí, como lo advertía el mismo Somek páginas atrás en el punto III, tanto las posturas populistas de izquierda como de derecha coincidían en la necesidad de alcanzar la transparencia y participación como garantía de esa depuración. La administración global permite, entonces, la homogenización, primero financiera, como en el caso anterior, y ahora política. Al respecto, para la Corte IDH hubo una violencia institucional patrocinada por el Estado y desplegada por fuerzas paramilitares, para apoyar movimientos contrainsurgentes, y seguimiento de oponentes a los gobiernos nacionales durante las últimas dos décadas de 1900 y los primeros años del siglo XXI. Por lo anterior, en el nombre de las políticas excepcionales de seguridad nacional y poderes militares, instituciones y servidores públicos de las administraciones colombianas

89 Corte Interamericana de Derechos Humanos. *Caso Isaza Uribe y otros vs. Colombia*. Ref. 69.

90 Somek, "Administration without Sovereignty".

participaron en los procesos de persecución y aniquilación sistemática de miembros de sindicatos, periodistas y partidos políticos minoritarios⁹¹.

4.3. Asesinatos extrajudiciales. El asesinato de civiles por parte de las fuerzas militares (“falsos positivos”)

En julio de 2007, dos jóvenes ciudadanos del municipio de Chaparral, departamento del Tolima, desaparecieron. De acuerdo con la versión de testigos de los hechos, como fue posteriormente probado en el proceso, el secuestro de estas personas fue realizado por miembros del Ejército colombiano usando vehículos sin ninguna identificación y con vidrios opacos. De acuerdo con Chomsky⁹², estas son metodologías de operación que caracterizan el accionar de los “Escuadrones de la muerte” en Centroamérica y, en general, de grupos militares privados de ultraderecha. Al día siguiente ambos hombres fueron encontrados sin vida usando uniformes y armas. Según los reportes de las fuerzas militares, ambos hombres eran parte de grupos guerrilleros irregulares presentes en la región y fueron dados de baja en acciones de combate.

En la decisión, la CCC⁹³ encontró que un comando militar había asesinado a ambos hombres, con el propósito de mostrar eficiencia en los resultados de las acciones militares sobre la región. Esta clase de ejecuciones son conocidas en Colombia como asesinatos extrajudiciales o falsos positivos. Además, a través de estas acciones que se extendieron entre las décadas de 2000 y 2010, tropas militares y agentes de las fuerzas armadas colombianas violaron declaraciones y mandatos del derecho internacional humanitario, en particular, el Convenio de Ginebra para la protección de población civil en tiempo de guerra, de 1949.

El asesinato de civiles se convirtió en una práctica reiterativa dentro de las fuerzas militares colombianas entre 1993 y 2015, tal como ha sido declarado por las autoridades judiciales colombianas⁹⁴ y la Corte IDH⁹⁵. Por lo anterior, el Estado colombiano, junto con la activa participación de miembros de las fuerzas militares, ha desplegado un estado de guerra que ha dado paso a una violencia institucional en contra de la población civil, lo cual desconoce los derechos humanos de los civiles ajenos al conflicto⁹⁶.

91 Siguiendo a la Corte IDH (*Caso Vélez Izasa vs. Colombia*. Ref. 123) la persecución política fue especialmente dirigida en contra de aquellos partidos políticos que representaban intereses de izquierda.

92 Chomsky, (*Des)Educación*, p. 147.

93 Sentencia T-535 del 2015.

94 Consejo de Estado colombiano y CCC. Sobre estos casos podemos observar las sentencias T-535 del 2015; SU-035 del 2018; SU-062 del 2018 y muchas otras. Además, la Sala de Reconocimiento de Verdad y Responsabilidad, de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP), que tiene entre sus principales funciones juzgar los crímenes que tuvieron lugar dentro del conflicto civil en Colombia, ha reconocido que los asesinatos extrajudiciales fueron una práctica sistemática llevada a cabo por las fuerzas militares entre 2002 y 2008. Como resultado de estas acciones, de acuerdo con la JEP había alrededor de 6400 víctimas para junio de 2021. Sobre estos hechos, véase el “Caso 3” y los subcasos relatados en la JEP.

95 Sobre este tema véase *Masacres de Ituango vs. Colombia*. Sentencia del 1 de julio de 2006.

96 Respecto a estos hechos, véase “Las tres fases de los “falsos positivos” del Batallón La Popa”. *El Espectador*, 14 de abril del 2020.

CONCLUSIONES

Regresando a la segunda pregunta formulada en la primera parte de este escrito, es dable concluir que el PC representa una inmensa amenaza no solamente para los propósitos de paz en las Américas, sino además para la estabilidad democrática en la región y para los logros alcanzados por el Estado social en materia de bienestar colectivo, participación política y redistribución de la riqueza. La expansión de poderes presidenciales a lo largo del Cono Sur significa una intervención hegemónica sobre el constitucionalismo y los procesos democráticos al interior de los países de Latinoamérica. La idea de una economía homogenizada y una democracia universal, son muestra de la constitucionalización de subalteridades políticas que reaccionan en contra de los excesos del Estado-de-seguridad tanto en lo económico como en los asuntos políticos. La constitucionalización en las Américas, recordando a Loughlin, ha diezmado de forma profunda escenarios de participación del poder constituyente, para dar más espacio a las políticas de seguridad y a medidas neoliberales. Así mismo, siguiendo a Chomsky, las políticas de seguridad que promueven la protección del libre mercado imponen condiciones de austeridad social y sacrificio sobre las relaciones de trabajo y los empleados. Estas premisas parecen una tendencia que se expande sobre los gobiernos presidenciales de Latinoamérica al comienzo del siglo XXI.

En particular, los casos que se mencionaban aquí en relación con Colombia, se convierten en muestra de un escenario de violencia institucional actual en contra de civiles, que es patrocinado por fuerzas y agentes del Estado. Como igualmente lo advertían Benjamin y Chomsky, esto ha dado una nueva forma a la idea del Estado-terrorista. La construcción de la noción de enemigo, adoptada por las fuerzas militares, yace sobre la influencia y herencia de la doctrina contrainsurgente que ahora, a diferencia de los años 1970, ha tomado una dinámica que incluye no solo objetivos militares, sino además económicos, población civil y organizaciones promotoras de derechos humanos o líderes sindicales.

Para la derecha, la estabilidad democrática de la región, históricamente, ha implicado la suspensión de los derechos humanos y sociales en nombre de la apertura de mercados, tal como lo advertía González. Esto, como lo hace el PC, ha proliferado las facultades legislativas excepcionales y los poderes administrativos presidenciales. En particular, para esta posición, se requiere fortalecer la centralización administrativa del poder, sobre todo desde agencias desconcentradas y funciones delegadas pero sujetas a supervisión. Aquí, el esquema de reorganización administrativa que surge desde el marco paralelo que propone el PC, resulta paradójico. Siguiendo a López, el Estado institucionalmente se redujo para finales de 1990, pero a la vez la extensión de facultades de supervisión se centralizó en la Rama Ejecutiva, sobre todo en materia de gastos en servicios sociales como salud, trabajo y educación.

Al contrario, las minorías políticas de izquierda, los derechos humanos, los activistas ambientales y con ellos la estabilidad constitucional de libertades, se ven en riesgo al promoverse un presidencialismo fuerte, inmerso en una gobernanza global que favorece la intervención económica bajo la sombra del clásico caudillismo latinoamericano. Desde aquí se puede afirmar que la aseveración de que la seguridad personal defendida por el Estado-nación da paso a un orden económico, como lo preconizan los gobiernos liberales desde la derecha, compone solo un imaginario de estabilidad y progreso.

La forma de la guerra ha mutado en acciones donde aquellos en las peores condiciones socioeconómicas fueron quienes sufrieron las consecuencias de la presión económica y militar. Al contrario de la persecución contrainsurgente iniciada en la década de 1960, ahora

las acciones militares y la presión financiera que recogen restricciones en inversión social están directamente encaminadas a la limitación y condicionamiento de derechos humanos y constitucionales. Esto último representa, parafraseando a Somek, la legalización no solo de la Constitución, sino de la guerra. Como Benjamin también lo sugiere en una interpretación crítica del Estado de violencia, los gobiernos ven la violencia en contra de los grupos políticos como una posibilidad de refundar el Estado-nación. Las acciones de estos gobiernos representan un potencial riesgo para las aspiraciones del Estado social de derecho. El resultado de esto fue la justificación de más violencia jurídica y económica, sin consideración de que los costos fueron asumidos por la población civil: persecución masiva en contra de sindicalistas, servidores públicos, activistas de derechos humanos, periodistas o impuestos y cargas económicas sobre bienes esenciales. La idea del monopolio de la ley como un fin justo, como lo recuerda Benjamin, ha sido la justificación de la intensificación del monopolio de la violencia a través de las organizaciones privadas patrocinadas por las instituciones gubernamentales.

Los proyectos de seguridad y vigilancia iniciados con el propósito de reconfigurar ideas tales como el Estado-mercado, la austeridad democrática y la preservación de los derechos humanos, se convirtió en el instrumento de legalización que abrió el camino para edificar espacios que justificaron el distanciamiento entre el soberano y los administrados. Considerando esto, las relaciones de trabajo, el sindicalismo, los líderes sociales y defensores de derechos humanos se convirtieron en el enemigo del Estado. El orden económico internacional y las declaraciones sobre seguridad, que fueron dadas siguiendo políticas de contrainsurgencia, han sido transformados en un nuevo marco constitucional paralelo que constitucionalizó, en términos de Loughlin, la presión económica. Este antecedente representa la maquinación que da cabida a la mitificación de la violencia, de la que Benjamin nos advertía. El Estado de seguridad se ha convertido en el Estado-terrorista que, con el propósito de mantener la supremacía ideológica y la homogenidad del mercado y la cultura, desplegó la violencia económica y el orden por medio de lo jurídico, como ha sugerido Chomsky, convirtiéndose él mismo en la figura del hacedor-del-derecho.

En vez de reforzar la democracia, el PC la ha debilitado en toda la región de Latinoamérica. El efecto colateral de planes de gobernanza global como este, siguiendo a González Jácome y Chomsky, ha sido el de promover el caudillismo popular desde el presidencialismo, y con esto el asentamiento de poderes administrativos desbordados a nivel regional. Los proyectos neocoloniales, tales como el PC, representan una severa amenaza en contra de la protección y la estabilidad de los derechos humanos en el Cono Sur. El PC trae consigo un riesgo de que el virus del Estado-nación terrorista se esparza sobre otros países de Latinoamérica. La administración de derecha ultraradical de Bolsonaro en Brasil y el golpe de Estado en Bolivia en contra del presidente Evo Morales, elegido democráticamente, son una muestra de la fragilidad de las pretensiones de comunidades indígenas, de la debilidad de las políticas que llaman la atención sobre la conservación ambiental, de la ausencia de regulación financiera sobre todo de las actividades bancarias, de las amenazas continuas sobre la población más desvalida y sus derechos sociales fundamentales. Estos, sobre todo, son casos que advierten sobre la debilidad del constitucionalismo latinoamericano para contener los excesos del presidencialismo, cada vez con menos contrapesos de control en lo financiero y lo político a lo largo del continente.

Las medidas financieras, en este sentido, se han convertido en una nueva vía de violencia económica en contra de la población en condiciones precarias. Las políticas de austeridad antisocial, como las denominó Hobsbawm, están caracterizadas por el secreto político y

nuevas competencias para las autoridades administrativas, que permiten ocultar información pública como está pasando con las medidas en materia de tributación y atención de servicios públicos.

Las políticas de austeridad están caracterizadas por el secretismo político y por nuevas competencias de autoridades administrativas, para ocultar información de interés público relacionada con los efectos de acciones militares que involucran y afectan a la población civil. Contrario al expansionismo de la guerra contrainsurgente durante la segunda mitad del siglo XX, las prerrogativas presidenciales en nuestros días en el Cono Sur están representadas por violaciones masivas de derechos humanos, por propaganda desbordada que soporta esquemas de seguridad y acoso en contra de minorías, con la aquiescencia de agentes del Estado a un alto nivel y ciertos sectores de la empresa privada tanto nacional como transnacional, tal como lo identifican las decisiones judiciales aquí recogidas. Esta violencia ha sido consecuencia de los intereses geopolíticos de los EE. UU. en la región. Las técnicas de control modernas, de las que habla Chomsky, se intensifican a través de la regulación económica. Es más, esto se ha llevado a cabo a través de presión que diezma tanto la autonomía financiera como la oposición política de la población en los territorios, debilitando así las aspiraciones de un constitucionalismo estable y democrático en las Américas.

BIBLIOGRAFÍA

1. Alviar, Helena. "La búsqueda del progreso en la interpretación de la Constitución de 1991: el caso de la intervención de la Corte en la economía." En *Hacia un nuevo derecho constitucional*, editado por Manuel Bonilla y Manuel Iturralde, 153-80. Bogotá: Universidad de los Andes, 2005.
2. Benjamin, Walter. "Critique of violence." En *Walter Benjamin selected writings*, edited by Marcus Bullock and Michael Jennings, 236-52. London: Harvard University Press, 1996.
3. Brown, Wendy. "We are all democrats now." In *Democracy in What State?* by Giorgio Agamben, Alain Badiou, Daniel Bensaïd, Wendy Brown, Jean-Luc Nancy, Jacques Rancière, Kristin Ross, and Slavoj Žižek, 44-57. New York: Columbia University Press, 2012.
4. Castro-Gómez, Santiago y Óscar Guardiola-Rivera. (2001). "El Plan Colombia, o de cómo una historia local se convierte en diseño global." *Nueva Sociedad*, n.º 175 (2001): 111-20.
5. Chomsky, Noam. *La (Des)Educación*. Barcelona: Crítica, 2016.
6. Garland Mahler, Anne. "The global south in the belly of the beast." *Latin American Research Review* 50, n.º 1 (2015): 95-116.
7. González Jácome, Jorge. *Estados de excepción y democracia liberal en América del Sur: Argentina, Chile y Colombia (1930-1990)*. Bogotá: Editorial Javeriana, 2015.
8. Guardiola-Rivera, Óscar. *What if Latin America rules the world?* London: Bloomsbury Press, 2011.
9. Guardiola-Rivera, Óscar. *Story of a Death Foretold*. London: Bloomsbury Press, 2014.
10. Guardiola-Rivera, Óscar. "Human Rights and Latin American Southern voices." In *Law's Ethical, Global and Theoretical Contexts*, edited by Upendra Baxi, Christopher McCrudden and Abdul Paliwala. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.

11. Guardiola-Rivera, Óscar. "Maestrapeace". School of Law, Birkbeck College- University of London. Documento disponible online. Última visita abril 29 del 2020.
12. Hobsbawm, Eric. *Age of extrens. The short twentieth century, 1914-1991*. London: Abacus, 1995.
13. López Medina, Diego. "El sueño weberiano: Claves para una comprensión constitucional de la estructura administrativa del Estado colombiano." *Revista de Derecho Público*, n.º 1 (2007): 3-40.
14. Loughlin, Martin. "What is constitutionlisation?" In *The twilight of constitutionalism?* edited by Martin Loughlin and Petra Dobner, 47-69. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
15. Macmillan, Fiona. "From empire to austerity: The golden thread of international economic law." In *Legal trajectories of neoliberalism: Critical inquiries on law in Europe*, edited by Margot Salomon & Bruno de Witte, 7-12. Italy: European University Institute, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, 2019.
16. Minkinen, Panu. "Political constitutionalism versus political constitutional theory: Law, power, and politics." *International Journal of Constitutional Law* 11, n.º 3 (2013): 585-610.
17. Petras, James. "Geopolitics of Plan Colombia." *Economic and Political Weekly* 35, n.º 52/53 (2001): 4617-4623.
18. Ramírez-Orozco, Mario. (2004). "Plan Colombia: ¿Estados Unidos ante un nuevo enemigo en América Latina?" *Revista de Estudios Latinoamericanos* 38, n.º 1 (2004): 77-115.
19. Rodríguez, César y Diana Rodríguez. "Un giro en los estudios sobre derechos sociales: el impacto de los fallos judiciales y el caso del desplazamiento forzado en Colombia". En *Derechos sociales: Justicia, política y economía en América Latina*, coordinado por Pilar Arcidiácono, Nicolás Espejo y César Rodríguez, 83-154. Bogotá: Siglo del Hombre, 2010.
20. Saffón, María Paula. "¿Los tribunales constitucionales pueden ser poderes contrahegemónicos frente al neoliberalismo? El caso de la Corte Constitucional colombiana." En *Derecho, democracia y economía de mercado*, coordinado por Daniel Bonilla, Carmen González y Colin Crawford. Bogotá: Ediciones Uniandes/Editorial Temis, 2010.
21. Somek, Alexander. "Administration without sovereignty". In *The twilight of constitutionalism*, edited by Petra Dobner & Martin Loughlin, 267-87. Cambridge: Cambridge University Press, 2010.
22. Tully, James. "The imperialism of modern constitutional democracy". In *The paradox of constitutionalism: Constituent power and constituent form*, edited by Martin Loughlin & Neil Walker, 351-58. Oxford: Oxford University Press, 2007.
23. Yaffe, Helen. *Che Guevara. The economics of revolution*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2009.