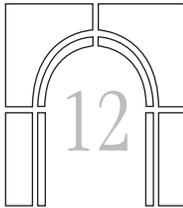

Cómo citar este artículo: Moreno Mancera, J. D. (2014). Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar. *Rev. Cient. Gen. José María Córdova*, 12(13), 333-352



Relaciones cívico-militares en Colombia: supremacía y control de los partidos políticos sobre la organización militar*

Recibido: 9 de marzo de 2014 • Aceptado: 17 de abril de 2014.

**Civil-Military Relations in Colombia: supremacy and control
of political parties on the military organization**

**Relations civilo-militaires en Colombie: la suprématie et de
contrôle des**

**partis politiques sur l'organisation militaire
Relações civis-militares na Colômbia: supremacia e controle
dos partidos políticos sobre a organização militar**

Jose David Moreno Mancera ^a

* El presente artículo forma parte de la investigación doctoral del autor cuyo título es *Armée et politique en Amérique Latine: l'exceptionnalité du cas colombien dans un contexte régional autoritaire. 1958-1986*. La tesis se prepara para optar al título de Doctor.

^a PhD (c) en Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Políticos de Aix-en-Provence, Francia.
Comentarios a: jdmorenom@yahoo.com.ar

Resumen. El sistema de partidos políticos en Colombia se presenta como una particularidad en América Latina. En una región en donde los militares tuvieron una gran presencia en la escena política, constatamos cómo en Colombia esta situación es más bien contraria. El objeto de este artículo es presentar el papel que desempeñan los partidos políticos en Colombia y cómo este afecta el desarrollo del Ejército y las Fuerzas Armadas en el país. Aparte de las explicaciones que reposan en la organización militar colombiana, son los partidos políticos la segunda razón para comprender por qué en Colombia los militares están tan ausentes del poder político. Son igualmente los partidos políticos los encargados de controlar la evolución y el desarrollo de las Fuerzas Armadas. Son los partidos políticos, en últimas, quienes impondrán una fuerte tutela sobre los militares a lo largo del siglo xx.

Palabras clave: supremacía civil, control civil, partidos políticos, relaciones cívico-militares, profesionalismo militar.

Abstract. The political party system in Colombia is presented as a feature in Latin America. In a region where the military had a large presence on the political scene, we find as in Colombia this situation is rather the opposite. The purpose of this paper is to present the role of political parties in Colombia and how this role affects the development of the army and the armed forces in the country. Apart from the explanations lie in the Colombian military organization, political parties are the second reason for understanding why in Colombia, the military is so absent of political power. Political parties are equally responsible for monitoring the evolution and development of the armed forces. Political parties are last who will impose a strong military tutelage over throughout the twentieth century.

Keywords.: Civilian supremacy, civil control, political parties, civil-military relations, military professionalism.

Résumé. Le système de parti politique en Colombie est présenté comme une option en Amérique latine. Dans une région où l'armée avait une grande présence sur la scène politique, nous trouvons comme en Colombie cette situation est plutôt le contraire. Le but de ce papier est de présenter le rôle des partis politiques en Colombie et comment ce rôle affecte le développement de l'armée et des forces armées dans le pays. Outre les explications se trouvent dans l'organisation armée colombienne, les partis politiques sont la deuxième raison pour comprendre pourquoi en Colombie, l'armée est donc absent du pouvoir politique. Les partis politiques sont également responsables de la surveillance de l'évolution et le développement des forces armées. Les partis politiques sont les derniers qui imposera une forte tutelle militaire sur tout au long du XXe siècle.

Mots-clés: La suprématie civile, le contrôle civil, les partis politiques, les relations civilo-militaires, le professionnalisme militaire.

Resumo. O sistema de partidos políticos na Colômbia é apresentado como uma característica da América Latina. Em uma região onde os militares tiveram uma grande presença na cena política, encontramos como na Colômbia esta situação é um pouco o oposto. O objetivo deste artigo é apresentar o papel dos partidos políticos na Colômbia e como este papel afeta o desenvolvimento do exército e das forças armadas do país. Além das explicações reside na organização militar colombiano, os partidos políticos são a segunda razão para entender por que, na Colômbia, o militar é tão ausente do poder político. Os partidos políticos são igualmente responsáveis pelo acompanhamento da evolução e do desenvolvimento das forças armadas. Os partidos políticos são passada que vai impor uma forte tutela militar sobre todo o século XX.

Palavras-chave: Supremacia civil, o controle civil, partidos políticos, as relações entre civis e militares, o profissionalismo militar.

Introducción

Para dar una perspectiva objetiva a esas relaciones cívico-militares en Colombia es necesario dar una mirada retrospectiva tanto al siglo XIX como al XX y en especial al periodo del Frente Nacional, tema central de nuestra investigación. La idea que nos proponemos demostrar en este aparte es que uno de los factores que nos ayuda a explicar el fenómeno de la no intervención de los militares en política en Colombia es justamente la supremacía que plantean los civiles desde los albores de la república.

Tomando como punto de partida la Independencia, podemos apreciar cómo se desarrolla en Colombia una suerte de competencia entre civiles, especialmente aliados de Francisco de Paula Santander y militares aliados de Bolívar. En la primera década después de la total y real independencia del país, se cocinan relaciones complejas en las cuales las élites civiles son bastante hábiles. Esta habilidad consiste básicamente en neutralizar o aislar a los militares con el fin de que estos no tengan acceso real al poder. Y es que un país y una economía como la colombiana acceder al poder es controlar recursos. El débil Estado que se consolida en el siglo XIX nos muestra que la forma básica de supervivencia en Colombia es apoderarse de los recursos que pueda generar justamente el Estado. Con la posterior creación de los partidos políticos, hacia 1849, se sella definitivamente para el país la tendencia y la vocación civil. Desde mediados del siglo XIX serán los partidos la espina dorsal de la vida política y económica del país. A medida que los partidos se afianzan, va creciendo en la sociedad y dentro de las élites civiles un sentimiento que llamaremos antimilitar. Es decir, se desarrolla una cierta prevención y distancia frente al tema castrense. Esta situación explicará entre otras cosas el aplazamiento permanente de la profesionalización de los procesos militares.

Una vez se llega a la profesionalización de los militares, en el alba del siglo XX, el Ejército comienza a ser hábilmente instrumentalizado, controlado y movilizado por los civiles. Es decir, los militares crecen bajo la tutela de los civiles y más exactamente de los partidos políticos. En lugar de funciones de defensa nacional y de soberanía, los militares se dedican especialmente al control de la protesta social y el mantenimiento del orden público. Es por ello que veremos cómo, casi tres décadas después de la profesionalización en Colombia se despachan tropas a puntos de frontera. Los militares se concentraron básicamente en las regiones altamente pobladas o en aquellos puntos en donde la protesta social ameritaba la fuerza pública.

En un último momento veremos cómo la figura del Estado de sitio se convirtió, durante el Frente Nacional, en la herramienta principal de los partidos políticos para mantener la misma tutela sobre los militares y para contener el descontento social. Asignándole la tarea única de mantener el orden público a los militares, las élites civiles pusieron en evidencia su irresponsabilidad frente a la sociedad colombiana. No obstante, este mantenimiento del orden público le da una nueva identidad a los militares. El gran peligro que se presentó durante los años del Frente Nacional fue que progresivamente a la protesta social se le dio un trato subversivo por parte de los militares. Así, campesinos, estudiantes u obreros que manifestaban su descontento con un sistema político cerrado y elitista fueron fácilmente confundidos con movimientos de carácter insurgente guerrillero.

Haciendo este breve recorrido de las relaciones cívico-militares en Colombia, podemos apreciar con claridad entonces que los civiles se han impuesto sin ninguna duda en diversos planos.

A través de los partidos, los civiles cierran cualquier espacio de expresión no solo a la oposición sino a los militares mismos. Manteniéndose bajo una estricta tutela, los civiles controlan ampliamente a los militares. La subordinación que podemos apreciar hasta 1986 no es producto de una alta profesionalización. Es más bien consecuencia de una estrategia predeterminada que las élites civiles establecen desde momentos muy tempranos de la República. El Estado de sitio vino solamente a convertirse en un punto de apoyo de carácter institucional que consolidó tanto el dominio como el control de los civiles sobre los militares, en especial en los años que conciernen al Frente Nacional.

Un país antimilitarista

La primera premisa que nos ayuda a comprender el fenómeno colombiano es sin duda un claro espíritu antimilitarista que se desarrolla en el país desde los primeros años de la Independencia. Desde ese momento ha hecho carrera en el país un rechazo a la institución militar y a los militares mismos en múltiples aspectos. Las élites civiles y económicas han colaborado en gran medida a alimentar este rechazo a la esfera militar. A través de esta estrategia se ha logrado establecer el control de los militares por parte de los civiles.

Vale la pena recordar cómo el proceso de independencia nos ilustra acerca de lo que serán las relaciones cívico-militares en Colombia. En lo que comprendía el Reino de la Nueva Granada (Colombia, Ecuador y Venezuela), las batallas por la independencia se gestaron en territorio venezolano sin mayor éxito. Solo será hasta cuando Bolívar llega a Colombia que se verán los primeros éxitos del proceso. Una vez liberada Bogotá en 1819, se plantean nuevos retos del orden militar y político para el país. Los mejores militares y estrategias se reparten en dirección de Ecuador y Venezuela con el fin de continuar la campaña de liberación de los pueblos que aún estaban bajo el control de la Corona española.

Al mando del gobierno en Bogotá quedará Francisco de Paula Santander. Un reconocido hombre de leyes que a pesar de ser militar muestra cierto desagrado a la idea de que los militares puedan ejercer la política. Además de ello, Santander es un aliado de las élites económicas que se estructuran luego de la Independencia, en especial las élites ligadas a la producción del tabaco. Por último, es necesario mencionar la gran distancia y tal vez antinomia desarrollada entre Santander y Bolívar.

Durante el siglo XIX, la tarea de crear un ejército de carácter nacional será pospuesta. Las élites políticas y económicas encontraron en este punto un acuerdo. Esta decisión permitía, entre otras cosas, que cada uno de los líderes regionales pudiera establecer ejércitos privados para el cumplimiento de sus propios intereses. Al respecto comenta López-Alves:

El antimilitarismo no solo era penetrante, sino que tenía éxito. Algunos Gólgotas influyentes, jóvenes de alta posición de la ciudad, algunos grandes terratenientes —en especial aquellos con residencias urbanas— y comerciantes expresaban un fuerte antimilitarismo. Algunos influyentes conservadores también apoyaban la abolición total del ejército oficial al que percibían como una institución de clase baja que no debería competir por el poder” (López-Alves, 2002, pp. 194-195)

En algunos momentos del siglo XIX se eliminó el Ejército y se abrió la posibilidad de que los civiles portaran armas. Esto alentaría los ejércitos privados al servicio de los partidos. Encontramos aquí una prueba que va en contravía de lo planteado por Weber. Así continua López-Alves: “la competencia partidista entre los oficiales militares, para no mencionar los enormes recortes presupuestales en un contexto en el que el ejército no monopolizaba la coerción, le impidieron al ejército actuar como bloque” (López-Alves, 2002, p. 197).

En América Latina la ausencia de guerras externas y la ausencia de conflictos fronterizos elimina, por los menos en un primer momento, la necesidad de monopolizar la fuerza y las armas. Carlos Patiño acude igualmente a la teoría de Tilly en lo que refiere a la consolidación del Estado en Colombia. Para él existe un elemento central en el análisis: la ausencia de guerras. Esta ausencia implica la debilidad de la centralización del poder y la no conformación de un ejército nacional. A ello se suma la gran dependencia de los ingresos fiscales dados por las aduanas. La guerra en Europa generaba un sistema de recaudo particular que no se dio ni en Colombia ni en otros países latinoamericanos (Patiño, 2010). En un país como Colombia, con amplios poderes regionales y poca capacidad de centralización del poder, la ausencia de este monopolio se convertía en un factor altamente peligroso y dañino.

El carácter antimilitar desarrollado a lo largo del siglo XIX también se ve acompañado por las difíciles condiciones a las que los hombres que se veían sometidos al oficio militar tenían que atravesar. Lo que se conoció como ejército a lo largo del siglo XIX e inclusive durante buena parte del siglo XX estuvo sometido a pésimas condiciones. Aparte de los oficiales que provenían de familias aristocráticas de la sociedad, los demás miembros del ejército vivían en condiciones por debajo de las normales. Esta situación hacía que el oficio de soldado estuviera muy mal visto. En ocasiones se creía que el oficio de soldado estaba destinado más bien para delincuentes y mendigos más que para los jóvenes de familias medias en Colombia. La reputación del Ejército no podía ser peor. Desde su aspecto hasta sus acciones gozaban de poco crédito dentro de la sociedad. El Ejército no era un medio de ascenso social como lo podía ser en otros países latinoamericanos.

Uno de los factores que diferencian a Colombia de sus vecinos es el carácter intermitente de su ejército. Hasta 1907 es difícil encontrar una continuidad histórica de las Fuerzas Armadas en Colombia. En otros países de la región sí logramos identificar esta continuidad. A mediados del siglo XIX el Ejército estaba compuesto por menos de cinco mil hombres. Además de ello dentro de las filas eran más que evidentes las tensiones de orden racial que poco o nada colaboraban con la idea de una unidad institucional. Las diferencias entre blancos, mestizos, indígenas y negros fracturaban cualquier ideal de ejército nacional. Así se reflejaba el desorden social y cultural por el que atravesaba la joven nación colombiana. En efecto, las élites civiles aprovechan la debilidad del Ejército y no alientan una institución de carácter nacional por considerar a los militares un *power contender* en potencia (Anderson, 1974).

Con la llegada del primer proceso de profesionalización del Ejército, a partir de 1907, el oficio de militar no goza de un prestigio mayor. Las primeras décadas del siglo XX evidencian las luchas entre la vieja y la nueva generación de oficiales que buscan establecer una hoja de ruta para la institución. No obstante, esta hoja de ruta se ve marcada en sus primeros años por la fuerte influencia del partido conservador. Atehortúa presenta de forma clara cómo los aspirantes a oficial que van a ingresar al ejército continúan perteneciendo a las élites urbanas del país. Los oficiales

no pertenecen a las clases medias y el oficial militar a comienzos de siglo xx sigue perteneciendo a la élite, en especial conservadora. No obstante, es interesante resumir la situación del Ejército durante la primera mitad del siglo xx de la forma como un Coronel del Ejército la define: *un ejército de alpargatas*.¹ Este ejército de alpargatas define lo mejor posible la situación de la institución. En ese orden de ideas, la milicia continúa siendo un oficio de baja reputación dentro de la sociedad colombiana. Cuando en los primeros años de la profesionalización del Ejército se instaura, con resistencia de las élites civiles, el servicio militar obligatorio, el sentimiento de rechazo a la institución militar no es menor. Los tratos indebidos y exagerados otorgados a los jóvenes que debían prestar su servicio eran por demás inhumanos. La mayoría de los soldados que prestaban su servicio eran o campesinos o población afrodescendiente. Esta circunstancia aumentaba el maltrato y la discriminación. En ese orden de ideas, tanto para los padres de los jóvenes como para los futuros soldados, asistir al servicio militar representaba simplemente un secuestro por parte del Estado en el cual serían sometidos a malos tratos. Así, en el grueso de la población se consolida un sentimiento de rechazo a la institución militar.

La constitución de ejércitos de partidos políticos a lo largo del siglo xix, la consolidación de un ejército conservador a principios del siglo xx y las malas condiciones de los soldados en las primeras décadas de la profesionalización hacen que en el ciudadano regular no se construya la idea de un ejército nacional, un ejército que represente los verdaderos intereses de la nación. Cuando a partir de los años cincuenta del siglo pasado el Ejército asume la función del orden público y la represión de la protesta social, el sentimiento antimilitar no hace más que reforzarse. A diferencia de otros países latinoamericanos, en donde ser militar es un oficio honorífico, en Colombia el Ejército se deslegitima permanentemente. Esta situación hace que la idea de un gobierno militar cuente con muy poca aceptación dentro de la sociedad. De forma contraria a países como los del Cono Sur, en donde la sociedad solicitaba la intervención de los militares en política, en Colombia esa situación no se podía reproducir. Esto era muy bien instrumentalizado por los partidos políticos que insistían en mantener fuertes distancias hacia los militares. Las élites civiles se encargaron constantemente de alimentar el sentimiento antimilitarista. De esta forma lograron controlar y dominar a los militares. Este dominio por parte de los civiles a lo largo de la historia refuerza entonces la idea de un completo dominio civil.

El peso de los partidos políticos y las relaciones cívico-militares

Colombia: un país de partidos políticos

Desde mediados del siglo xix se consolidan no solo los partidos políticos sino un estilo de vida, un estilo que estará marcado por el sentimiento antimilitar (como lo demuestra la supresión del ejército en 1853 y 1863 por parte de los gobiernos liberales) y un aislamiento y desconfianza de los civiles hacia los militares. Al igual que en otros países latinoamericanos tales como Chile y Uruguay, los partidos en Colombia se estructuran básicamente a raíz de alianzas cuyos intereses

¹ Entrevista con el autor, Madrid, noviembre de 2008.

iniciales son económicos. Esto sugiere, en un primer momento, la emergencia de un sistema político. No obstante, el sistema arroja algunos inconvenientes para el caso colombiano, dado que tanto en liberales como en conservadores los intereses de élite se superponen a los generales de la sociedad. Es decir, que a los partidos políticos en Colombia no los diferencia una doctrina política particular sino unos intereses claros establecidos. Pero tanto liberales como conservadores se ubican al margen de los intereses de la sociedad en general.

Como define Hartlyn (1993): “Antes que organizaciones sólidas, los partidos políticos eran confederaciones sueltas de terratenientes y comerciantes que poseían una autonomía considerable en sus regiones”. Esta situación se reproduce por las difíciles condiciones de integración nacional. El desarrollo de centros regionales fue clave y trascendental tanto en la consolidación del sistema político colombiano como en la incapacidad de construir un ejército nacional. Así continúa Hartlyn: “El hecho de que la institución militar fuera relativamente pequeña e insignificante contribuyó al establecimiento de los partidos políticos como protagonistas principales” (Hartlyn, 1993, p. 40). La geografía colombiana llega a ser un factor fundamental para impedir la integración del país. Es por eso que podemos explicar la fuerza política de los líderes locales y regionales. Esta dinámica impide la centralización y la estructuración de un Estado más sólido.

Aparte del comercio y la agricultura, Colombia no tenía otras actividades económicas representativas. Bogotá trató de ahorrar esfuerzos para desarrollar una industria próspera, pero su esfuerzo fue vano. La debilidad de un mercado interno y las dificultades geográficas de un país cuya capital estaba a mil kilómetros de los puertos más importantes y que conectaban con Europa, eran argumentos suficientes para garantizar el fracaso de la industria. Bogotá se volvió una ciudad parásito en la que abundaban los funcionarios públicos, empleados domésticos y algunos mendigos. Es necesario recordar que lo que podríamos llamar Estado colombiano en el siglo XIX era el principal proveedor de empleos en el país. El clientelismo que se genera alrededor de los cargos al servicio del Estado se convierte entonces en una de las principales motivaciones para los partidos políticos. La importancia de la burocracia en Colombia le dio un condimento significativo a los partidos políticos. Francisco Leal sintetiza esta situación de manera clara de la siguiente forma: “Cuando la economía no se desarrolla suficientemente, la caza de empleos se convierte en la más prestante de las industrias; en ese sentido el control del Estado se hace más importante para los partidos políticos” (Leal, 1984, p. 73).

Cuando se desata la competencia de los partidos políticos por el control de los recursos del Estado, la eliminación de los militares como serios contendores a los partidos se hace necesaria. La acción de los militares, en muchas ocasiones de carácter privado, será solamente indispensable desde 1851, para la defensa de los objetivos de alguno de los dos partidos políticos que se establecen en el país.

Desde 1851 y hasta 1902, el elemento que va a caracterizar a los partidos políticos en Colombia será entonces la guerra. Esas guerras le van a significar al país graves problemas sociales, culturales y económicos. Dado que los partidos políticos proveían asistencia militar, la gente acude a los partidos para reclamar protección o solución a los diferendos. Esto, evidentemente, logró reforzar los lazos de clientela. A pesar de que en Colombia se había desarrollado un fuerte sentimiento antimilitar provocado por las élites civiles, esto no quiere decir que la guerra no se constituyera en un agente central de construcción de Estado. En efecto, los partidos políticos en Colombia se

desarrollan como consecuencia de las alianzas hechas para la guerra entre los caudillos regionales y las milicias campesinas. Gonzalo Sánchez nos dice: “La guerra fue la forma más rápida y más eficiente de hacer política. La guerra modeló las plataformas partidistas” (Sánchez, 2007, p. 25).

La Guerra de los Supremos, que estalla a principio de la década de los años 1840, será el detonador de las primeras divisiones de lo que más adelante serán los partidos políticos. No obstante, los partidos políticos en Colombia tenían puntos comunes. En cuanto a su organización se parecían porque se basaban en un sistema de milicias voluntarias que podían ganar poder en las regiones y acceder al control del Estado en Bogotá: “con un ejército central débil, y una incapacidad de imponer control político, el liderazgo y las habilidades en el conflicto armado modelaron en gran medida la cultura política que emergió en las regiones” (López-Alves, 2002, p. 167). Así, la guerra se convirtió en un ritual político y cultural. El reclutamiento de jóvenes colombianos y campesinos se convirtió a su turno en un acontecimiento social.

Las lógicas de enfrentamientos entre partidos durante el siglo XIX evidencian la subcultura que se va a desarrollar en el país. Con el paso de las décadas, la sociedad, en lugar de abrirse paso a alternativas económicas e industriales, se enfrascó en una contienda que les era cada vez más ajena fuera quien fuera el ganador. Siempre eran los intereses de la élite civil lo que estaba en juego. De allí emerge un elemento trascendental y es el de la filiación partidista. En todas las clases sociales se fue desarrollando un sentimiento de pertenencia a alguno de los dos partidos.

Ante este fenómeno, vemos cómo los partidos políticos en Colombia no representan a una clase o un sector particular sino que se disgregan por toda la sociedad. Lo que Duverger denomina la militancia en los partidos políticos no deriva, para el caso colombiano, de una doctrina, sino más bien de un sentimiento de deuda o gratitud hacia los líderes locales y regionales que pertenecen a un determinado partido (Duverger, 1951). En Colombia no se establece ese sistema democrático bipartidista que describe el mismo Duverger para las sociedades modernas de Europa occidental.

En Colombia la ausencia de doctrina se suple con la lucha por la defensa de los intereses de la élite. Así se consolida una subcultura en la que los partidos políticos lo abarcan todo. Son los partidos políticos los que van a terminar por configurar una identidad en la sociedad colombiana. López-Alves afirma al respecto: “los partidos políticos [en Colombia] proporcionan un vehículo para llevar las demandas de un grupo a nivel nacional y para articular intereses en cuanto a proyectos de construcción de Estado” (López-Alves, 2002, p. 149). De tal suerte que más que colombiano se es liberal o conservador. Esta dinámica solo logra acentuar las diferencias regionales y los odios partidistas; son diferencias que no hacen más que acentuar y hacer el país propenso a la guerra.

En ese contexto se vuelve supremamente compleja la existencia de un ejército de carácter nacional. Compleja porque cualquiera de los dos partidos aprovechará el momento para utilizar la fuerza armada para atacar a su adversario. Compleja porque en Colombia ha sido inexistente el concepto de monopolio de la violencia. Compleja dado que la ausencia de amenazas externas representa la “inutilidad” de un ejército nacional.

En Colombia, por mucho tiempo, el tema de la soberanía no fue una preocupación tanto para la sociedad como para los partidos políticos mismos. Solo hasta los sucesos que van a desembocar en la guerra con el Perú en 1932 llegará al país la necesidad de pensar en la soberanía

territorial. Es por ello que la idea de un ejército nacional desaparece del debate público en la segunda mitad del siglo XIX. En medio de las tensiones y los desequilibrios era una tarea imposible de realizar. Así, los partidos políticos marcan un gran precedente frente a los militares. Mientras que en países como Paraguay, Argentina o Venezuela son los militares los que confinan a los civiles, en Colombia se desarrolla una dinámica totalmente opuesta. El que los militares sean confinados por los civiles en los primeros años de gestación de la República y el hecho de que el Estado otorgue un carácter particular al país reafirma constantemente el carácter antimilitar de las élites civiles y luego de la sociedad colombiana.

No obstante, el sentimiento antimilitar y el aplazamiento constante de la profesionalización del Ejército no podría durar para siempre. Al alba del siglo XX, Colombia se desangra en una terrible guerra civil protagonizada nuevamente por los partidos políticos. Es al final de esta guerra que llega la decisión de crear una escuela de oficiales para un ejército renovado. El comienzo del nuevo siglo marca entonces no solo la profesionalización de las fuerzas armadas —a cargo de expertos chilenos que llegan a Colombia—, sino también la presencia incontestable del partido conservador en el poder.

Es bastante significativo que los militares se profesionalicen bajo la dirección y orientación del partido conservador. Pero lo más paradójico es tal vez que sea bajo la iniciativa de un reconocido líder liberal que se geste la llegada de los chilenos a Colombia. El solo hecho de que los contactos con el ejército chileno los haya hecho el general Rafael Uribe resulta dudoso para los conservadores. Esta es tal vez una de las explicaciones a la férrea resistencia que mostraron los líderes conservadores a las tres misiones chilenas que visitaron el país en los primeros años del siglo XX.

Por más que los chilenos insistieron en un verdadero profesionalismo por parte de los oficiales, ellos perdieron el pulso frente a las élites conservadoras. Resultó definitivamente imposible alejar del nuevo ejército colombiano la impronta del partido conservador durante las primeras décadas de esta nueva institución. Adolfo Atehortúa nos relata con bastante detalle cómo la filiación conservadora resultaba determinante para acceder a ciertos puestos dentro del Ejército y en algunos casos resultaba igualmente determinante para ingresar a la escuela de oficiales: “para los chilenos, el ejército en Colombia no dejaba de ser un cuerpo burocrático cuyas responsabilidades de mando se distribuían cual empleos entre afectos partidistas y con fines electorales, y en donde los ascensos se concedían para pagar favores políticos causados en las guerras civiles del siglo XIX y en las contiendas electorales del momento” (Atehortúa, 2009, p. 79).

Resulta altamente determinante que durante más de dos décadas los conservadores estuvieran muy presentes en la dirección y consolidación de la nueva institución militar. A diferencia de los casos brasileño y chileno, el proceso de profesionalización en Colombia se gesta bajo el seguimiento y el control de las élites civiles. Hemos mencionado cómo en el caso chileno, a finales del siglo XIX, los militares toman distancia frente a las tensiones que se vienen dando desde el Congreso. Los militares chilenos de las primeras horas de la profesionalización deciden ausentarse de las diferencias políticas y desarrollar así una autonomía más fuerte ante las élites civiles en un contexto bastante republicano.

Entonces, durante las primeras décadas de formación del Ejército, en el periodo histórico colombiano conocido como la Hegemonía Conservadora, la institución armada adquiere unas funciones y unos roles que poca relación tienen con su razón de ser. Las dos funciones que desem-

peña el ejército en sus primeros años de profesionalización son el control del orden público (en especial la represión a los movimientos sociales) y la conversión en aliados esenciales del partido conservador. Así, señala Atehortúa: “la oligarquía colombiana prefería un ejército para la burocracia clientelista, las elecciones y el orden interno y no un ejército para defender las fronteras” (Atehortúa, 2009, p. 128).

El fracaso de las tres primeras décadas en el intento de construir un ejército nacional no es más que un argumento que apoya la idea de la fragilidad del Estado. Un Estado incapaz de poner en marcha una estructura institucional que responda a las necesidades de la sociedad. Resulta entonces fundamental para la comprensión de la problemática que aquí se expone entender y resaltar el papel de las élites locales y regionales que estaban articuladas desde el siglo XIX con los partidos políticos. Así, desde Bogotá se quisiera un ejército nacional, en provincia eran las necesidades y las dinámicas. De esta manera concluye Atehortúa:

El fracaso de la profesionalización en esta etapa debe buscarse en el discurso mismo de la sociedad. A principios del siglo XX, la esfera del político no alcanza todavía la construcción de un imaginario democrático. Las continuas guerras civiles del siglo XIX, así como la acción de los partidos políticos y de las élites regionales, parecen reproducir, por el contrario, la imagen de una nación desarticulada en donde la competencia por la apropiación y el ejercicio del poder pasa por el asalto a las débiles instituciones estatales [...] una característica hizo a la oficialidad colombiana particularmente distinta frente a las otras del continente: era fundamentalmente conservadora y capitalina, ajena a los entornos e intereses provinciales y de espaldas a los confines del país” (Atehortúa, 2009: 206-208)

En ese contexto, la llegada del partido liberal en 1930 no puede generar más que dudas y escepticismo. Para esta época el Ejército es una institución de bajo prestigio en la sociedad como consecuencia de sus acciones en los últimos años: la represión de los movimientos sociales. Esta será una de las principales críticas de los liberales a los conservadores durante los años 1920. De igual forma, los liberales sienten una profunda desconfianza hacia un ejército de amplias características conservadoras. No obstante, en 1932, los sentimientos de desconfianza se verán atravesados por el conflicto bélico con el Perú.

La permanente intervención de empresas, de militares y de ciudadanos peruanos en territorio colombiano despierta, por primera vez, un sentimiento de preocupación acerca de las fronteras. Cientos de militares serán despachados a la región selvática colombiana para proteger la soberanía. En esa aventura se descubre lo atrasado del país, las dificultades para acceder a esos sitios y la falta de una consciencia más afinada acerca del tema de soberanía nacional. Por ello los liberales deciden diversificar las fuerzas y hacer esfuerzos importantes en materia de aviación y marina. De igual forma, los liberales desarrollan de forma significativa la Policía Nacional, a la cual esperan darle un sello muy liberal con el fin de equilibrar la evidente inclinación conservadora del Ejército. Entonces, la lógica de partidos sobre las fuerzas armadas continúa siendo una constante. Este fenómeno le resta autonomía y capacidad a los militares, por tanto dependen de las múltiples lógicas y dinámicas de los partidos políticos dentro de las cuales se incluye el clientelismo, la lucha por puestos y las elecciones tanto a nivel regional como nacional.

Durante la primera mitad del siglo XX, las fuerzas armadas colombianas, y en especial el ejército, luchan por encontrar una verdadera identidad institucional. No obstante, crear una

identidad a la sombra de los partidos políticos se revela una tarea sumamente compleja. El Estado colombiano y las élites civiles siguen en la idea de que los militares deben dedicarse al apaciguamiento de los movimientos sociales. A pesar de la guerra con el Perú, el tema fronterizo sigue siendo muy descuidado. No obstante, es necesario reconocer que las amenazas a la soberanía son igualmente débiles y prácticamente inexistentes.

Luego de las primeras cinco décadas del siglo xx llegará la experiencia de un militar en el poder. El general Gustavo Rojas Pinilla pone a prueba en ese momento la capacidad de acción de los partidos políticos tradicionales luego de un sangriento episodio de violencia a lo largo del territorio nacional. El *interregno* militar que se lleva a cabo entre 1953 y 1958 pone en evidencia no solo la capacidad de acción política de los partidos, sino la incapacidad de los militares por llevar de forma efectiva la gestión del Estado. De igual forma, la experiencia del gobierno militar demuestra —en la línea de Samuel Finner— la falta de disponibilidad de los militares para la acción política. Rojas no contó con el apoyo necesario de una institución que prefería estar al lado y no en contra de los partidos políticos. Esto pone simplemente en evidencia la fuerte politización de los militares y la baja capacidad política de los mismos.

Un siglo después de la creación de los partidos políticos, estos se ponen de acuerdo por primera vez en plantear una hoja de ruta común. La guerra no será más el medio de acción política entre los partidos. Una vez los partidos políticos lo decidieron, la salida del general Rojas no tomó más que tres días. Liberales y conservadores demuestran una vez más su capacidad de acción y el respaldo de una sociedad altamente politizada a través de las lógicas regionales y locales de clientelismo.

Con la creación del Frete Nacional en 1958, la alianza de los partidos que tradicionalmente fueron enemigos, Colombia se vincula en una nueva era en un contexto más bien complejo y tenso marcado por las características de la Guerra Fría. La política en Colombia se seguirá manejando desde Bogotá y los inicios de un conflicto armado, lejano a las realidades de la capital, definen el nuevo perfil de las Fuerzas Armadas. Si durante la primera mitad del siglo xx las acciones del Ejército estuvieron en gran medida encaminadas al orden público, a partir de 1958 la persecución de las guerrillas y movimientos sociales se convierte en el principal *leitmotiv* de los militares. De esta forma, los partidos políticos esperan controlar posibles brotes de insubordinación de parte de los militares. No obstante, los partidos políticos no plantean un compromiso real y serio frente a la violencia subversiva. En medio de un discurso ambiguo, todo militar que presente desacuerdos con la forma de tratar el conflicto era inmediatamente separado de su cargo.

Así, en más de un siglo y medio de vida republicana de Colombia, los civiles, representados a través de los partidos políticos, controlan toda la escena política. Las élites civiles controlan igualmente los recursos del Estado. Durante todas esas décadas pocas fueron las amenazas que los militares representaron para los civiles. Cuando esas amenazas existieron, la acción de los civiles, a través de los partidos políticos, controló todas las situaciones. Las técnicas se fueron perfeccionando y los civiles de forma sistemática supieron dominar a las Fuerzas Armadas: unas Fuerzas Armadas que estuvieran privadas de las principales herramientas que sí se pueden referenciar en otros países de la región. Es decir, desde el nacimiento del Ejército, los civiles se encargaron de amputarles cualquier tipo de pensamiento que fuera más allá de la esfera militar. A los militares

se les prohibió pensar el país y pensar otra forma de Estado. Los militares colombianos en cierto modo aprendieron a pensar como los partidos políticos les habían enseñado a pensar. Así se les restó cualquier tipo de autonomía y de profesionalización más avanzada, como lo demuestran algunos países latinoamericanos.

Hasta aquí se ha insistido de forma representativa en el papel de los partidos políticos dentro del Estado y la sociedad colombiana. De igual forma se destaca la preponderancia de los partidos y las élites civiles en las relaciones cívico-militares que se han construido en Colombia desde la Independencia. Con ello podemos concluir que Colombia es un país de partidos políticos (en especial un bipartidismo cerrado) y que estos partidos se convierten en una variable que permite levantar los diferentes análisis de las estructuras que se han construido en la nación y el Estado colombiano.

Los partidos políticos se estructuran incluso antes del mismo Estado. Tanto el Estado como el Ejército ocuparon un lugar menor en la construcción de la nación. Es por ello que su lucha durante un siglo es por alzarse con el control de dicho Estado así como sus recursos. En esa carrera de control estatal los partidos desarrollan un cuerpo legislativo adaptado a sus intereses y necesidades. De igual forma, buscan controlar la emergencia de cualquier competencia de carácter político, incluyendo a los mismos militares. Los partidos políticos —y en especial el partido liberal— serán, durante el siglo xx, los responsables y orientadores de los movimientos sociales, tales como los sindicatos y las asociaciones de campesinos.

Además de ello, los partidos se van a preocupar por evitar el acceso de cualquier fuerza externa a los partidos tradicionales. Esta situación se hace más evidente cuando a través del Frente Nacional los partidos dejan de hacer la guerra y crean alianzas sistemáticas de repartición del Estado. Luego de un siglo de partidos políticos en Colombia, se evidencia que más allá de una dinámica de izquierda-derecha o de gobierno-oposición, los partidos en Colombia plantean un esquema de control de las oligarquías sobre el Estado. Tal y como lo define Alexander Wilde, en el país se desarrolla un diálogo entre élites, lo cual desarrolla un esquema de democracia oligárquica cerrada a cualquier otro tipo de alternativa (Wilde, 1978).

Esta estrechez del modelo político en Colombia obliga, sin ningún remedio, a pasar de forma obligatoria por los partidos para desarrollar cualquier tipo de acción política: “los partidos políticos no requieren nunca de aparatos organizativos permanentes, pues la cobertura ideológica de pertenencia partidista proporcionaba la vitalidad necesaria” (Leal, 1984, p. 78). Los partidos controlaban y monopolizaban las organizaciones e instituciones del Estado. De esta manera, a través de un clientelismo de fuerte base regional, se movilizaban las maquinarias políticas.

Entonces podemos apreciar cómo todo el andamiaje y la maquinaria establecida por los partidos en Colombia responde a una hegemonía incontestable. Ninguna otra institución en el país es capaz de desafiar la estructura de los partidos, estructuras que están estrechamente vinculadas con las élites económicas urbanas y rurales. Estas asociaciones con los sectores económicos más representativos son las que definen los perfiles de los partidos. Como consecuencia de esta situación, los partidos en Colombia pierden toda la esencia de un cuerpo doctrinario a diferencia de los ejemplos de la Europa occidental. Es decir, en Colombia no hay una competencia ideológica o doctrinaria. Solo existe una estructura que pueda defender los intereses de la élite. Los partidos en Colombia no son transmisores de las demandas de la sociedad hacia el Estado. Esto se da como consecuencia de la fuerte presencia de líderes regionales y locales que son capaces de desafiar el

poder central de una Bogotá muy aislada. Así se consolida a lo largo del país un sistema de clientela que desdibuja las relaciones entre el Estado y la sociedad.

En ese marco que se desarrolla en Colombia durante los siglos XIX y XX podemos apreciar cómo el espacio para la acción política de los militares (e inclusive de otros actores) está completamente cerrado. Este es pues uno de los elementos que nos conduce a concluir que en los partidos políticos y en sus formas de acción, se encuentra la mayor explicación para comprender por qué en Colombia los militares se ven tan marginados del poder y de las decisiones públicas. Esto nos permite afirmar sin lugar a dudas que en el país se desarrolla una muy fuerte supremacía y dominio de los civiles sobre los militares. Insistimos en decir que la subordinación constante de los militares hacia los civiles no es prueba ni de una democracia madura ni de un profesionalismo elevado de los militares. Se trata simplemente de un esquema muy bien manejado por parte de las élites civiles que a través de los partidos bloquean cualquier tipo de acción política alternativo.

Orden público y Estado de sitio: el aparato institucional de la dominación civil

Haciendo un balance global de lo que han representado las Fuerzas Armadas y en especial el ejército en Colombia, es necesario un pequeño aparte para tratar de mencionar y analizar un aspecto significativo de la formación y el desarrollo de los militares en Colombia. El Ejército colombiano ha vivido un retraso significativo en su proceso de profesionalización con respecto a otros países de la región. Esta situación parece ser una postura deliberada de los partidos políticos que evitan enfrentar un posible contendiente político. Además, los partidos necesitan la libertad de crear sus propios ejércitos para afrontar las múltiples guerras civiles que se llevaron a cabo durante el siglo XIX. No obstante, es necesario añadir que una vez creado el Ejército en Colombia, este no se dio a la tarea primordial de la defensa de las fronteras.

La primera tarea que se le adjudica al ejército es proteger los intereses del partido conservador que se encuentra en el poder. Acto de seguido, la función que irá adoptando el Ejército será la del control del orden público. Progresivamente, el Ejército se dedicó a controlar las protestas que iban surgiendo a lo largo del país. Durante los años 1920, cuando el descontento popular hacia el gobierno conservador crecía cada vez más, los militares fueron adquiriendo un rol cada vez más importante en el control de dichas protestas. Este uso por parte de los gobiernos no es circunstancial y tiende, a lo largo del siglo XX, a convertirse en un lugar común. Con el paso de las décadas, tanto conservadores como liberales le fueron otorgando esta tarea al Ejército.

Resulta interesante apreciar el mapa de las primeras instalaciones y los primeros batallones que se instalan en Colombia durante la primera fase de profesionalización del Ejército. En uno de los informes que presenta el director de la misión suiza en Colombia (1927), General Juchler, podemos apreciar la mirada externa al problema que se superpone en el ejército colombiano:

El ejército cumple más el papel de reprimir las manifestaciones sociales y la oposición política en el interior que el de proteger al país contra una eventual agresión externa. Soldados, oficiales y superiores están obligados a votar por el partido conservador. La tropa sirve para la inspección de las elecciones lo cual se constituye a veces en verdaderas campañas a favor del voto conservador. Al respecto es notable que las tres divisiones del ejército estén localizadas en Bogotá, Barranquilla y Cali, dejando sin presencia militar las extensas zonas fronterizas. (Helg, 1986)

Las tropas se concentraron en Bogotá (la capital), Barranquilla (puerto del Atlántico, sede importante de la naciente industria colombiana), Cali (zona estratégica de la producción de caña de azúcar), Medellín (ciudad industrial más importante del país y sede financiera de la producción de café), Bucaramanga (próxima a la zona de producción de petróleo más importante del país en las primeras décadas del siglo). Los batallones que se ubican en estas zonas responden, evidentemente, a las ciudades más pobladas del país para esa época. Pero más allá de eso, responden a los sitios donde mayor acción de los movimientos sociales se registra. Tal vez una de las evidencias más interesantes será la ubicación de batallones en ciudades muy poco pobladas como es el caso de Líbano (zona de producción de café y arroz en el centro del país), cuya población para la década de los años 1920 no llegaba a más de cinco mil habitantes. De igual forma en Ciénaga (importante región de producción de banano), al norte del país, se registra una población muy baja. La particularidad de Ciénaga y Líbano será justamente que son zonas en donde se concentra una fuerte dinámica de los movimientos sociales durante esta época.

Entonces tenemos que en la medida en que la protesta social se iba desarrollando a lo largo del país, se iba configurando el mapa de la distribución de los militares a su vez. Apreciando este mapa podemos concluir que ninguno de los asentamientos militares coincide con una zona limítrofe o de protección de fronteras. Así concluye Atehortúa:

La localización de las unidades militares [antes de 1930] obedecía más a la situación de orden público que a la disposición de defensa nacional frente a un enemigo de frontera, lo cual explicaba la presencia de fuertes batallones en Bogotá, Barranquilla, Cali, Medellín, Bucaramanga y el Líbano, en donde se suscitaban reiteradas protestas populares o conatos de insurrección, a cambio de escasa o ninguna presencia en la frontera sur del país o en cada una de sus costas. En realidad mucho antes de los años 1920 el ejército empezó a ser utilizado para acallar las movilizaciones populares que se apartaban del cauce tradicional bipartidista. (Atehortúa, 2009, p. 173)

A partir de 1930, y durante casi dos décadas, el papel del Ejército seguirá siendo confuso y el llamado al control del orden público seguirá siendo una constante. No obstante, como se ha mencionado, la guerra contra el Perú despierta nuevas necesidades para la defensa del territorio. Por primera vez, luego de casi tres décadas, es despachada una unidad militar a una zona de frontera. Sin embargo, tanto en la concepción como en la práctica, las tareas y el rol tanto de la Policía como del Ejército siguen siendo aún difusos. Nunca se plantearon límites ni tareas particulares para cada institución. Lo cierto es que la represión de la protesta social continúa siendo una dinámica que caracteriza las Fuerzas Armadas. Sin embargo, con respecto a las tres primeras décadas del siglo xx, durante los años 1930, el movimiento social fue contenido y guiado por el partido liberal, lo cual genera una tendencia a la baja de la intervención del Ejército en los conflictos de carácter social.

A finales de los cuarenta, cuando se hace nuevamente el relevo de liberales a conservadores, y cuando estalla de nuevo la violencia, nos encontramos ante un ejército que ha madurado un poco más y que ha comenzado a ver los efectos de su proceso de profesionalización. A finales de los cuarenta y principios de los cincuenta vemos un ejército más distante de las agitaciones sociales y los enfrentamientos civiles. Si bien el ejército no actúa decididamente a detener el baño de sangre, tampoco se puede definir como actor central del conflicto, dado que la violencia no es

producto del malestar social sino del enfrentamiento partidista. Durante la violencia se abre paso a un enfrentamiento sangriento, sin reglas mínimas y afrontamientos muy irregulares de fuerzas paramilitares aliadas al gobierno conservador que se enfrentan con grupos de autodefensa campesina liberal. En medio de lo más cruel del enfrentamiento entre liberales y conservadores, una gran parte de militares es despachada a pelear en Corea al lado de los Estados Unidos. Esta nueva experiencia representa así, junto a la guerra contra el Perú, otro de los momentos que marcarían el nuevo rumbo de los militares en Colombia.

El final de la violencia coincide no solo con el regreso de las tropas experimentadas de Corea sino con el inicio de un gobierno guiado por un militar. Es a partir de este momento en donde los militares van encontrando y definiendo una nueva identidad. El tema del orden público vuelve a estar a la orden del día y los militares están nuevamente invitados a hacerse cargo de esta responsabilidad. En un primer momento se debe luchar contra los denominados bandoleros, consecuencia directa de la época de La Violencia. De igual forma, se deben desarticular las guerrillas liberales que se consolidan en los años precedentes y que han aprendido el oficio del combate irregular. Acto seguido, en la década de los años 1960, la mutación de algunos grupos de autodefensa campesina en guerrillas de corte marxista define claramente el nuevo rol que se perfila para los militares. En el aparte siguiente se trabaja un poco más en detalle esta situación. Por lo pronto solo se quiere aquí señalar ese nuevo carácter que se les otorga a los militares. En efecto, a partir del Frente Nacional se dibujan de forma más clara los límites entre civiles y militares. Igualmente se definen funciones y campos de acción para cada uno de ellos.

Ya desde finales de los años 1950, con la caída de Rojas Pinilla y el éxito de las alianzas entre los partidos políticos tradicionales, se hace claro que militares y civiles tienen funciones particulares en el seno de la nueva sociedad y Estado que se están estructurando. En cierta medida podemos hablar de una especie de militarización de la vida civil en las regiones más apartadas del país. De igual forma, se trata de las regiones más afectadas por temas de violencia. Es así que durante el Frente Nacional hace carrera la figura de los alcaldes militares. En cualquier municipio en donde la situación de orden público estuviera alterada o fuera conflictiva, la solución emanada desde el gobierno central era la nominación de alcaldes militares para controlar los posibles desbordamientos. Así mismo, los militares trabajaban estrechamente con los gobernadores para plantear estrategias conjuntas a fin de contrarrestar los conflictos emergentes. Fue durante esta época común la alianza entre Gobernador y Comandante de Brigada. Desde el punto de vista legal estas figuras nunca fueron discutidas.

Adicional a esto, a partir de los años 1960, en las primeras horas del Frente Nacional, surgen nuevas figuras de carácter institucional que se desarrollan con el fin justamente de atacar los brotes de violencia que se puedan desarrollar en el país. Las acciones cívico militares, la creación de una justicia penal militar con capacidad de detener y juzgar civiles, la reestructuración del ministerio de defensa que desde 1960 abarca Fuerzas Armadas y Policía, la creación de un cuerpo de apoyo llamado Defensa Civil, el fortalecimiento de las redes Civiles de Apoyo —que en algunas ocasiones manejaron armas para la autodefensa de la población civil— y la creación de un Consejo Superior de Defensa Nacional son la evidencia de grandes cambios que se suceden en el país en materia de orden público. Estamos, pues, ante un claro reparto de competencias entre militares y civiles. A partir de este momento, la esfera civil y la militar tendrán sus campos de

acción respectivos. Es claro, desde luego, que el campo político está totalmente vedado para los militares desde cualquier punto de vista.

Para comprender un poco mejor ese nuevo papel de los militares durante el Frente Nacional, es necesario hacer un llamado a una figura de corte institucional y de alto impacto que se pone de manifiesto a partir de los años 1960: el Estado de sitio. Desde la redacción de la Constitución de 1886, hace carrera en Colombia una figura de alto impacto político y administrativo. Por decreto, de acuerdo con el artículo 121, el presidente de la República podrá dar el orden público por amenazado en una región o en la totalidad del territorio. Bajo esta figura, el presidente se dotará de poderes extraordinarios para hacer frente a la situación de “amenaza”. No obstante, la norma es ambigua y deja lugar a múltiples interpretaciones, lo cual fue un hecho durante muchos años. Tal vez uno de los elementos más nocivos de esta norma fue la falta de un límite para estos estados de excepción. Así, un presidente podía decretar de forma indeterminada el Estado de sitio y gobernar de esta forma por un número indeterminado de meses o, inclusive, si así lo desea, por la totalidad de su mandato.

Podríamos decir que la recurrencia al Estado de sitio fue más bien rara durante la primera mitad del siglo xx. Sin embargo, con la llegada de La Violencia, a partir de 1946 y con el gobierno del general Rojas Pinilla, el Estado de sitio comienza a ser usado con mucha frecuencia. Esta dinámica será heredada por el Frente Nacional, que hará del Estado de sitio una de las principales herramientas de acción pública y política.

Dando una rápida mirada al uso de la figura, podemos apreciar cómo, desde el primer día del Frente Nacional (7 de agosto de 1958), el presidente Lleras Camargo pone en marcha un gobierno por decreto. Justificando la peligrosa acción de los bandoleros en algunas regiones del centro del país y los llanos, el Estado de sitio se extenderá por cerca de tres años y medio, es decir, casi la totalidad del primer gobierno liberal del Frente Nacional. Tan pronto se instala el periodo presidencial conservador, se decreta el Estado sitio en la región de Santander para atacar y controlar las manifestaciones de los trabajadores del sector petrolero. Ya en 1965, y durante tres años ininterrumpidos, se decreta el orden político amenazado como consecuencia del nacimiento de grupos de carácter guerrillero en diversos puntos del país. Esta situación coincide con otro elemento coyuntural que es la fuerte crisis económica que azota el país. Así, el Estado de sitio se utilizó no solo para atender los problemas de orden público sino darle salidas de emergencia a la crisis económica de la época.

Bajo el gobierno del liberal Lleras Restrepo, tercer periodo del Frente Nacional, también se hace un llamado a la figura de excepción. La represión hacia los movimientos sociales hace carrera durante los últimos meses de la década de los sesenta. Tanto trabajadores como estudiantes desarrollan un número significativo de manifestaciones que comienzan a preocupar seriamente al gobierno central. A esto se suma la coyuntura de las elecciones de abril de 1970 que estuvieron empañadas por un aura de fraude jamás demostrado pero jamás desmentido. Con la instalación del gobierno conservador de Misael Pastrana en agosto de 1970 se mantiene y se intensifica el Estado de sitio. El nuevo gobierno conservador prohíbe las reuniones en público, restringe las manifestaciones y la circulación de los ciudadanos dentro del país. A partir de este gobierno los militares hacen cada vez más llamado a la justicia penal militar y la detención y juzgamiento de civiles. La situación se agrava con el estallido de las manifestaciones de los campesinos en múltiples

rincones del país. El llamado a las invasiones de tierras —consecuencia del fracaso de la reforma agraria de 1968— tiene una respuesta igualmente dura por parte del Estado. Los militares, bajo el amparo del Estado de sitio, van a reprimir las nuevas manifestaciones de los movimientos sociales.

Durante el resto de la década de los setenta, el llamado al Estado de sitio indefinido y la represión social están a la orden del día. Tanto campesinos como estudiantes y obreros se agitan cada vez más exigiendo un Estado más justo e inclusivo. Aquí vale la pena destacar el papel de los estudiantes universitarios, así como la acción reivindicativa de los trabajadores de los sectores de la educación y los petróleos. Con la llegada del gran paro nacional del 14 de septiembre de 1977, tanto el Estado de sitio como la represión militar de la protesta social se confirman con más fuerza. Así, entre 1958 y 1978 Colombia vive bajo la norma del Estado de sitio por cerca de 15 años (Gallón, 1980). A partir del Frente Nacional el Estado de sitio se convirtió en la forma ideal de militarizar la protesta y otorgarles un nuevo margen de acción a los militares. Fue muy común señalar a la oposición en general como subversiva sin discriminar las fuentes mismas de esa oposición. Así señala Leal Buitrago: “a partir de 1965 el Estado de sitio sirvió más para reprimir los movimientos sociales que para combatir la violencia tradicional” (Leal, 1984, p. 156).

Con la llegada de Julio Cesar Turbay al palacio de Nariño en agosto de 1978, los estados de excepción conocen una nueva era y toman una nueva dimensión. Solo un mes después de la posesión de Turbay se firma el Decreto 1923 del 6 de septiembre de 1978. A través de esta normatividad se crea el llamado Estatuto de seguridad: versión más avanzada del Estado de sitio. A través de esta nueva norma se amplía el concepto de *subversivo*. La manifestación en la calle, el porte de ciertos elementos, las acciones detalladas de los movimientos sociales van a entrar dentro del rango de subversivas. De tal suerte, los civiles que participan de tales acciones son considerados como subversivos y el trato será determinado por las Fuerzas Armadas y no por la justicia civil. Es así como se hacen cada vez más comunes los consejos verbales de guerra y las acciones de la justicia penal militar.

Durante el mandato de Turbay y la dirección del Ministerio de Defensa del general Camacho Leyva, Colombia conoció los más duros años de violación a los derechos humanos dentro de los que se inscriben la detención injustificada de civiles, la tortura y en algunos casos la desaparición. Los ciudadanos perdieron el amparo del Estado y el gobierno Turbay incentiva un nuevo estado del terror. No obstante, se trata de un terror que no llegará nunca a los niveles de las dictaduras del Cono Sur.

Colombia vive lo que en este trabajo denominamos la *Doctrina de seguridad nacional criolla*, es decir, una versión adaptada de la DSN que se aplicaría para la misma época en la mayoría de países de la región suramericana. Será finalmente durante el gobierno Betancur que el estatuto de seguridad pierde vigencia. De igual forma, el presidente Betancur, preocupado de los diálogos de paz, no acude al sistema de Estado de excepción. A pesar de esta acción, el daño estaba hecho. Colombia había vivido por más de dos décadas en un sistema de democracia restringida con una Fuerzas Armadas volcadas hacia la represión de la protesta social, mientras que las élites civiles hacían caso omiso de los problemas más sensibles de la nación y que asfixiaban a la mayoría de la población.

Resulta bastante difícil comparar los años del Estado de sitio en Colombia con las dictaduras militares vividas a lo largo del continente latinoamericano en los años de Guerra Fría y en especial

los años siguientes a la Revolución cubana. Mucha literatura ha acordado un papel tal vez exagerado a esta época tan especial de la historia de Colombia en particular y de América Latina en general. Se ha llegado inclusive a hablar de la dictadura civil del Frente Nacional. Es por eso que es necesario llevar a cabo matices en cuanto a la situación vivida en Colombia durante estos años.

Es cierto que la recurrencia al Estado de sitio en Colombia desdibuja en alto grado la democracia en Colombia. A ello se debe sumar que como efecto del pacto del Frente Nacional, el grado de abstención de los electores fue muy alto por una desmotivación clara del ciudadano frente a un juego político determinado *par avance*. Sin embargo, resulta extremo hablar de autoritarismo en el caso colombiano si se le compara con otros casos de la región.

En Colombia muchas instituciones siguieron funcionando. El Congreso nunca cerró; la Constitución, a pesar del Estado de sitio mismo, nunca cesó de estar vigente. Las elecciones, a pesar de las irregularidades, nunca estuvieron fuera del calendario electoral. A excepción de los años del gobierno Turbay (1978-1982) el terror no fue un denominador común en la sociedad. Tampoco lo sería la delación ni la tortura a niveles extremos, como sí lo fue en Chile, Brasil, Uruguay y Argentina. En realidad, el llamado al Estado de sitio era la respuesta al juego mismo planteado por el Frente Nacional. El empate en toda la administración y el gobierno era tan cerrado que era necesario gobernar por decreto para poder sacar adelante cualquier iniciativa. Ante un Congreso totalmente equilibrado entre conservadores y liberales, las acciones desde el gobierno que no se llevaran con el acuerdo de los dos partidos eran imposibles de sacar adelante. Entonces, el Estado de sitio, desde el punto de vista político, se convirtió en una *fuite en avant* de los gobiernos de la época para poder desarrollar un mínimo de los programas de gobierno.

Evidentemente no se pretende negar los excesos de la Fuerza. Aparte de servir como una herramienta de desempate político y de salida a los problemas económicos, el Estado de sitio sirvió para ofrecerles a los militares una nueva puerta de su acción institucional. Con el control del orden público, las élites civiles dotan de una nueva responsabilidad a las Fuerzas Armadas. Con el control del orden público los civiles esperan ocupar de manera suficiente a los militares como para evitarles que puedan pensar nuevamente en política. Con el control del orden público, las élites civiles dan una respuesta errada pero facilista a una sociedad que demanda mayor espacio en el escenario político nacional.

Es sabido que el Frente Nacional crea un sistema político sellado a otras manifestaciones políticas. La movilización social se presenta entonces como la única voz de la sociedad. Sin embargo, de forma irresponsable, las élites civiles y el Frente Nacional tildan al movimiento social de subversivo. Metiendo bajo un mismo manto a guerrilleros con obreros, estudiantes y campesinos, el gobierno toma la solución fácil. Es así como se abre paso a la represión y al mismo tiempo se le da una identidad —errónea por demás— a las Fuerzas Armadas en Colombia.

De esta manera se concluye que el Estado de sitio fue una herramienta más utilizada por los partidos políticos durante la época del Frente Nacional. Apoyándose en un aparato institucional que iba en contra de los intereses de la sociedad, las élites civiles otorgan de forma cuidadosa y calculada una responsabilidad particular a los militares. Bajo el amparo del Estado de sitio se declaró en permanencia el orden público amenazado. De esta forma, los civiles ampliaban, por encima de las normas existentes, los poderes de los militares en su lucha contra la subversión.

Los militares por sí mismos no tenían que recurrir a estados excepcionales, ya que los civiles les abrían esa vía.

En su lucha contra la subversión, los militares no tuvieron que hacer llamado a la desobediencia ni la insubordinación, puesto que los civiles les garantizaban libertades en su accionar. Mientras los militares no pisaran los predios de la política, los civiles estaban dispuestos a otorgarles garantías y protección jurídica a los militares. De forma irresponsable y de espaldas al país, los civiles en cabeza de los partidos políticos de forma deliberada ignoran los problemas estructurales de la sociedad. Irresponsablemente le asignan a los militares la tarea de mantener el orden público. No obstante, esta política no está respaldada por otras acciones que vayan más allá de lo político. La situación tocó fondo en el momento en el que tanto partidos políticos como líderes militares consideraron que toda la protesta social tenía una vocación subversiva. Más allá de todos los análisis, resulta interesante una vez más la habilidad de las élites civiles y los partidos políticos para lograr mantener al margen de las acciones políticas a las Fuerzas Armadas en una época sensible de la historia latinoamericana.

Conclusión

El sistema de partidos políticos y la acción de estos no se reproduce en ningún otro país de la región con la misma eficacia que en Colombia. En ningún otro país los militares son tan hábilmente desplazados del poder. En ningún otro país los civiles se encargan no solo de construir el ejército sino de tutelar su acción y desarrollo. La estructura de las relaciones cívico-militares que instalan los civiles en Colombia permite la creación de un aparato altamente eficaz que controla y anula cualquier intento de acción política por parte de los militares. Luego de la experiencia militar de 1953, patrocinada por los partidos políticos, las élites civiles se encargan de dotar a los militares de una tarea específica: mantener el orden público. Con esa nueva tarea los civiles remiten a los militares a un mundo concreto. Los civiles se encargan de otorgar una identidad única a la institución militar. Así, el balance del siglo xx y en especial del delicado periodo de Guerra Fría nos muestra la total habilidad de los civiles para controlar a los militares. Esta circunstancia no se encuentra con tal eficacia en otros países de la región.

Ahondando sobre los orígenes y el desarrollo de la organización militar colombiana, observamos y confirmamos las singularidades. La organización militar se profesionaliza de manera tardía como efecto de una estrategia deliberada de los partidos políticos. Pero cuando la profesionalización se hace necesaria, la tutela de los civiles se convertirá en un lastre para el ejército naciente. Por una parte, los militares no participan en política, pero nacen politizados como consecuencia del contexto nacional. El ejército se instrumentaliza para tareas que van más allá de su razón de ser dentro del marco de un Estado moderno. Luego, la llegada del conflicto armado a partir de la década de los años 1950 desvía cualquier posibilidad para los militares en Colombia. Desde la mitad del siglo xx la misión de derrotar a los “enemigos del Estado” se convierte en la razón de ser de las Fuerzas Armadas.

Bibliografía

1. Anderson, C. (1974). *Cambio político y económico en América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica.
2. Atehortúa, A. (2009). *Construcción del ejército nacional en Colombia, 1907-1930* Medellín: La Carreta Histórica.
3. Duverger, M. (1951). *Los partidos políticos*. México: Fondo de Cultura Económica.
4. Gallón, G. (1980). *Quince años de Estado de sitio en Colombia: 1958-1978*. Bogotá: Cinep.
5. Helg, A. (1986). El desarrollo de la institución militar en Colombia en los 20 años: estudio del impacto de una misión militar suiza. Recuperado de http://www.pedagogica.edu.co/storage/rce/articulos/17_05ens.pdf
6. Leal, F. (1984). *Estado y política en Colombia*. Bogotá: Siglo XXI.
7. López-Alves, F. (2002). *La formación del Estado y la democracia en América Latina*. Bogotá: Norma.
8. Patiño, C. (2010). *Guerra y construcción del Estado en Colombia: 1810-2010*. Bogotá: Universidad Militar Nueva Granada.
9. Hartlyn, J. (1993). *El régimen de coalición: la experiencia del Frente Nacional*. Bogotá: Tercer Mundo.
10. Sánchez, G. (2007). *Pasado y presente de la violencia en Colombia*. Medellín: La Carreta Histórica.
11. Wilde, A. (1978). Conversations Among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia. En Stepan y Linz, *The Breakdown of Democratic Regimes*. Londres: The Johns Hopkins University Press.