

EN BUSCA DEL ESTADO IMPORTADO: DE LOS RADICALES A LA REGENERACIÓN (1867-1889)

Frédéric Martínez
Institut Français d'Etudes Andines, Paris

Introducción

Una vez concluido, en el transcurso del decenio 1860, el ciclo de las grandes reformas liberales, comienza a imponerse en la política colombiana una nueva dinámica: la de construir una autoridad estatal. El largo proceso de acceso a la libertad política, según la terminología decimonónica, emprendido desde la Independencia y acelerado a partir de 1849, dejaba un saldo particularmente alto en cuanto al debilitamiento de las instituciones: la autoridad de las dos instituciones nacionales, el Estado y la Iglesia, tradicionalmente débiles en Colombia, salía aún más fragilizada de ese proceso. El Estado central se había reducido en provecho de los poderes locales y regionales; la abolición de los monopolios, la venta de los bienes de la Iglesia habían trasladado las pocas riquezas del país a manos privadas; la repetición de las guerras civiles, con su séquito de enrolamientos forzados y espoliaciones, había reforzado la desconfianza hacia el poder; la tensión social en fin, esencialmente latente hasta el medio siglo, había comenzado desde entonces a estallar esporádicamente, amenazando cada vez más las bases de la estructura jerárquica de la sociedad.

Los grupos dirigentes acaban entonces de convencerse de la necesidad de reconstruir una autoridad capaz de acabar con tanta disgregación política y social: en otros términos, de la necesidad de construir un Estado nacional. Pronto, esa preocupación se convierte en una dinámica central de la política colombiana: durante los tres últimos decenios del siglo XIX, los dirigentes políticos demuestran su permanente preocupación por la construcción del orden estatal, que aparece como la única garantía en contra de la dislocación social tan temida. Después de varios decenios ocupados principalmente en dismantelar el dispositivo jurídico, económico y religioso del Estado colonial, un nuevo derrotero se impone al final de los años 1860: instituir en la sociedad colombiana la autoridad del Estado.

Ese renovado afán de construcción estatal atrae inevitablemente la atención de los grupos dirigentes hacia los países que se afirman entonces como fuentes de modelos estatales: los que presentan una fuerte tradición estatal (Francia, Inglaterra), o los que, en aquel momento, logran imponer su existencia nacional a través del Estado, como es, entonces, el caso de Italia y Alemania. Evidentemente, el interés por la organización política de las “naciones adelantadas” no es nuevo; lo que sí contrasta con los años del medio siglo es la voluntad expresada, organizada y oficializada de construir un Estado en Colombia según modelos que han demostrado su eficacia en otros países. Los tres últimos decenios del siglo XIX colombiano se caracterizan por ese entusiasmo en utilizar, en importar modelos estatales. Más allá de sus evidentes diferencias ideológicas, los dos grandes proyectos que se experimentan entonces, el del Estado radical, y después, el de la Regeneración, tienen en común esa voluntad de implantación de un orden estatal a través de unas herramientas importadas. Aunque inspirada en parte por las ideas del pensamiento revolucionario y liberal, europeo, la búsqueda de la libertad política había sido por esencia *americana*; la construcción del orden estatal iba a ser *europea* en sus modelos de inspiración: bajo muchos aspectos, se afirma como búsqueda de un Estado importado.¹

La importación institucional, que se impone entonces como el único modo de construir el orden, no iba a hacerse, sin embargo, sin serias dificultades. Dificultades, en primer lugar, para importar instituciones, para contratar en Europa los agentes de la construcción del Estado; dificultades para hacer funcionar, según las normas esperadas, esos modelos de organización social; dificultades, en fin, para hacer que esas instituciones sean aceptadas por la sociedad, y logren engendrar la homogeneidad y la autoridad tan anheladas por los dirigentes políticos. Tanto la experiencia radical de los años 1870 como la Regeneración iban a conocer, de un modo u otro, las desilusiones del Estado importado.

Construcción del Estado e importación institucional durante los gobiernos radicales (1867-1880): 1867: un año clave

El año de 1867 se presenta, bajo muchos aspectos, como un punto de inflexión esencial en la historia colombiana del Siglo XIX. En él se cierra el ciclo de creación de la libertad política; en él se anuncia el comienzo de otro ciclo, el de la búsqueda del Estado.

¹ El concepto de “Estado importado” fue acuñado por el sociólogo Bertrand Badie, en su libro *L'Etat importé, l'occidentalisation de l'ordre politique* (Paris: Fayard, 1992).

En primer lugar, 1867 marca la culminación del proceso de federalización, que iniciado con la constitución de 1853, que reconocía a las provincias el derecho de adoptar constituciones provinciales, se había fijado en 1863 con la constitución de Rionegro que creaba nueve Estados Soberanos de amplias atribuciones. El 16 de abril de 1867, con el objetivo de limitar el poder de Mosquera, entonces Presidente de Colombia por cuarta vez y en conflicto con el Congreso, los diputados radicales y conservadores opuestos al Ejecutivo votan una ley que lleva al absurdo el principio federal, prohibiendo la intervención del Gobierno de la Unión en los conflictos armados entre los Estados Soberanos. Alcanzado el punto de no retorno en la reducción del poder central, iba a iniciarse una progresiva distanciaci3n con la imperante ideología federalista.

La salida definitiva de Mosquera del 3mbito de la polítíca nacional, el 23 de abril de 1867,² iba a favorecer considerablemente esa distanciaci3n con el federalismo. El arresto, el juicio y el exilio de Mosquera, que concluye la crisis polítíca desatada por la oposici3n entre el Congreso —en el que los mosqueristas son minoritarios frente a sus adversarios radicales y conservadores— y el Ejecutivo,³ cierra efectivamente un períođo en que el *Gran General* se había convertido, tanto voluntaria como involuntariamente, en un inevitable factor de reducci3n del poder central. Siendo Presidente del Cauca a finales del decenio 1850, había izado, en contra de la administraci3n Ospina, la bandera de la libertad federal ultrajada por los abusos del centralismo. Una vez elegido Presidente, su autoritarismo y su relativismo en la interpretaci3n de las leyes había contribuído a hacerlo aparecer como una amenaza permanente al órđen constitucional; y sus adversarios, radicales o conservadores, se habían entonces esforzado en utilizar todos los medios legales para limitar el ejercicio de su poder. Los excesos del federalismo de los ańos 1860, tanto como a la

² Antes de ser elegido por última vez Presidente del Cauca, Mosquera volvi3, en 1869, desde su exilio limeńo a representar una amenaza al poder radical en 1869, cuando los conservadores, que habían sido, durante varios ańos, sus peores enemigos, le propusieron ser su candidato a las elecciones presidenciales para el períođo 1870-1872. La *Liga*, debilitada desde el comienzo por la oposici3n de los conservadores antioqueńos se derrumb3 sin embargo totalmente con el arresto en Panamá, por conspiraci3n, de su artífice mayor, Carlos Holguín, cuando se encaminaba a Lima para encontrarse con el Gran General. En una carta en que trataba de convencerle de no aliarse con los conservadores, José María Samper había escrito a Mosquera: "Y es tan f3cil, seńor general, que U. acabe sus días gloriosamente! Le bastaría para eso estarse quieto". *Archivo Central del Cauca, Popayán, Fondo Mosquera*, Carta de J.M. Samper a T.C. Mosquera, París, 7.XI.1869, p. 7.

³ Véase Indalecio Liévano Aguirre, *El proceso de Mosquera ante el Senado* (Bogotá: Tercer Mundo, 1987).

fragmentación regional de los centros de poder en Colombia, responden a la voluntad de reducir la amenaza dictatorial que Mosquera había acabado encarnando. Tanto la constitución de 1863 como la ley del 16 de abril de 1867 reflejan la voluntad de reducir un poder central que hubiera sido una presa demasiado fácil para las tendencias autoritarias de Mosquera.

La salida de Mosquera inicia lo que puede considerarse la edad de oro del radicalismo colombiano. Hasta 1875, fecha en que se vuelve a dividir con el nacimiento de la fracción independiente creada por Rafael Núñez luego de su regreso de Europa,⁴ el liberalismo, encarnado por los radicales, goza de una unidad excepcional en su historia. Por primera vez, los radicales están en el poder con las manos libres. Al mismo tiempo, una atmósfera de conciliación política, inexistente desde los años de la administración Mallarino, a mediados de los años 1850, vuelve a imponerse. Varios conservadores se van efectivamente a asociar al proyecto político radical: el mismo Mallarino, César Guzmán e inclusive el arzobispo de Bogotá, Vicente Arbeláez apoyarán la reforma educativa emprendida por los liberales; un conservador representa, en París, el gobierno radical;⁵ los periódicos conservadores vuelven a abrir sus columnas a los publicistas liberales.⁶ Como lo explica el Presidente Santos Gutiérrez en su mensaje de 1870 al Congreso:

“La nación ha entrado evidentemente en una vía de rejeeneración; las pasiones políticas, calmándose, toman una dirección menos peligrosa; la confianza pública se ha restablecido; los capitales vuelven a dar vida a la industria; los hombres vuelven al trabajo, i una era de paz i de prosperidad se presenta, halagadora, delante de nosotros.”⁷

⁴ Véase Eduardo Posada Carbó, Elections and civil wars in Nineteenth-century Colombia: The 1875 Presidential campaign, *Journal of Latin American Studies*, London, 26, 1994, p. 621-649.

⁵ José María Torres Caicedo, nombrado Ministro en París por el Presidente Santos Gutiérrez, escribe entonces al Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores: “Siendo tan conocida mi fe política, el nombramiento que se ha hecho en mí es uno de los actos que ponen en evidencia el esmero con que la administración actual de Colombia desea gobernar con todos los ciudadanos que amen a su Patria, cualquiera que sea la bandera a que pertenezcan”. Carta de J.M. Torres Caicedo al Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores, París, 27.VII.1868, *Archivo General de la Nación, Bogotá, Sección República, Fondo Ministerio de lo Interior* [en adelante: *AGN, MI*], t. 80, f. 681.

⁶ *La Ilustración*, el periódico bogotano de Manuel María Madiedo, incluye a varios periodistas liberales en la lista de sus colaboradores y recibe por eso las felicitaciones desde París, de José María Vergara y Vergara. Véase *La Ilustración*, Bogotá, 45, 19.III.1870, p. 177.

⁷ Santos Gutiérrez, *Mensaje del Presidente de los Estados Unidos de Colombia al Congreso de 1870* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas) 5.

Esa breve “[. . .] era de paz i de prosperidad”, que será interrumpida por los disturbios eleccionarios de 1875, y sobre todo, por el inicio de una nueva guerra civil nacional, en el Cauca, en 1876, verá sin embargo, por parte de los gobiernos radicales, el comienzo de una considerable empresa de construcción estatal.

El entusiasmo nacionalista y centralista que caracteriza los gobiernos radicales de esos años se debe evidentemente a un complejo conjunto de razones. Más allá de la salida de Mosquera, de la voluntad de imponer el proyecto liberal en el conjunto de la nación, de la necesidad de responder a la estrategia de los conservadores que poco a poco, trabajan a la reconstitución de su estructura nacional, varios acontecimientos políticos americanos y europeos sugieren esa nueva orientación.

Entre libertad americana y estatismo europeo

El sentimiento de la libertad americana, ese orgullo republicano que compartían tanto liberales como conservadores, venía constituyendo desde la Independencia la esencia del sentimiento nacional. Después del auge de la atracción política europea correspondiendo a la ola de las revoluciones de 1848, el republicanismo americano había vuelto a imponerse como representación central de la política colombiana: no solamente porque las revoluciones europeas habían fracasado sino porque, además, todo indicaba que se estaba reanimando el espectro dormido del imperialismo europeo en América: la expedición mexicana, las agresiones españolas en el Pacífico repetidas a lo largo de los años 1860 venían a confirmar que la amenaza europea seguía siendo real. El decenio 1860 iba sin embargo a terminar de manera muy distinta, invirtiendo así la relación establecida entre libertad americana y estatismo europeo.

En primer lugar porque los años 1860 sugieren las debilidades del sistema federal: mientras el federalismo norteamericano desemboca en una guerra civil, el ejemplo mexicano demuestra que las oposiciones internas en un régimen federal pueden inclusive terminar con una intervención extranjera, imperialista y *liberticida*. Finalmente, la causa de la unidad y de la libertad había terminado ganando en ambos países; pero cierta duda había quedado en cuanto a los riesgos del federalismo. Así, mientras la libertad americana demostraba en qué medida podía debilitarse a fuerza de federalismo, la evolución europea empezaba al contrario a demostrar que el centralismo podía ser benéfico.

En Europa, efectivamente, el decenio 1860 concluye con una impresionante embestida del Estado-nación y de la República. La revolución española de 1868 parece abrir la puerta al republicanismo; la República está proclamada en Francia en 1870; la unidad italiana consagra la destrucción del poder temporal de Roma; la creación del Imperio Alemán, la unificación italiana demuestran que los Estados-naciones se crean a fuerza de trabajo por parte de los políticos. En otros términos, la evolución política de Europa vuelve a dar al Estado centralizado un prestigio, que había perdido en Colombia desde las reformas liberales del medio siglo. El Estado central comienza a aparecer como un vector más potente de la idea nacional de lo que el liberalismo clásico había dado a entender. Si la voluntad humana es eficaz en crear entidades coherentes a partir de multitudes de reinos y de principados —como lo demuestran los casos de Italia y Alemania—, construir una coherencia nacional en Colombia tiene que ser infinitamente más fácil. La constitución nacional, es cierto, es federal; los poderes locales y regionales representan un obstáculo a la homogeneización nacional; pero, al mismo tiempo, la unidad lingüística, religiosa y cultural del país tiene que facilitar la tarea.

La referencia a Europa deja entonces de ser lo que venía siendo desde varias décadas: una fuente de grandes principios políticos y, sobre todo, un combustible retórico para los conflictos políticos internos. Europa comienza a aparecer como proveedor de normas institucionales útiles a la construcción del Estado y a la transformación de la sociedad. Más allá que predicar la destrucción del antiguo régimen, los ejemplos europeos servirán de herramientas concretas en la empresa de edificación de un Estado moderno. Así, bajo la doble influencia de la evolución política interna y de la transformación de la referencia a Europa, se va delineando el proyecto radical de esos años: trabajar a la homogeneización nacional con la ayuda de instrumentos importados de Europa.

El unitarismo del proyecto radical

Varios son los indicios que revelan en qué medida los radicales buscan, aunque todavía en el marco de una irreformable constitución federal, fortalecer el poder del Estado central, crear un aparato estatal que sea capaz de emprender una homogeneización de la naciente nación colombiana. Empieza a formularse, por primera vez en los rangos liberales desde las reformas del medio siglo, una crítica del federalismo en tanto obstáculo a la construcción del Estado-nación. En aquellos años, la federación había aparecido como la forma natural de la libertad política, frente a un centralismo demasiado ligado, en las imaginaciones

políticas, al poder colonial. Además, la búsqueda de un régimen político en conformidad con la fragmentación histórica de la sociedad colombiana, en vez de violentarla con un centralismo que tenía poca aceptación, había podido aparecer, sin ninguna duda, como una solución realista y racional. Sin embargo, al fin de los años 1860, los estragos del federalismo ya son demasiado obvios: la multiplicación de los conflictos internos anuncia sencilla y llanamente un riesgo de dislocación total, una sombra de guerra civil ininterrumpida y una desestabilización permanente del orden social que empieza a asustar seriamente a los dirigentes políticos.

Ya en 1866, el radical Santiago Pérez, entonces Secretario de lo Interior, había lamentado, en su informe al Congreso que “[...] el Gobierno de la Unión, ha quedado reducido a las modestas funciones de testigo, en lo ordinario, del libre andar de los Estados”.⁸ La ley de 1867, que prohíbe la intervención del poder central en los conflictos entre Estados Soberanos, cristaliza rápidamente las críticas de parte de los radicales que se preocupan por la unidad nacional. Después de Carlos Martín, Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores en 1868, que trata de hacer abrogar la ley,⁹ u sucesor en el puesto, Felipe Zapata, ofrece al Congreso una de las más notables impugnaciones del desorden federal. Denunciando el círculo vicioso que al infinito, hace suceder a una revolución armada, la monopolización del poder por el fraude electoral y otra revolución armada, Zapata concluye, en referencia al lema “Libertad y Orden” que adorna la bandera nacional:

El Gobierno jeneral debe garantizar el orden o borrar esta palabra del escudo nacional; porque parece una burla que la Nación que ostenta *orden* en sus armas sea precisamente la única que no lo sabe conservar. I al borrar la palabra orden debe suprimir también la palabra libertad, porque sin orden no hai derechos para los individuos ni soberanía para el pueblo.¹⁰

Fuera de la lucha contra los excesos del federalismo, existen otros terrenos donde trabajar en busca de una homogeneización nacional. La

⁸ Santiago Pérez, *Exposición del secretario de lo Interior i Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia al Congreso de 1866*, Bogotá, p. 3.

⁹ Véase Helen Delpar, *Red against blue, The liberal party in Colombian politics, 1863-1899* (Alabama: The University of Alabama Press, 1981) 85-86.

¹⁰ Felipe Zapata, *Memoria del secretario de lo Interior i Relaciones Exteriores al Congreso de Colombia*, Bogotá, Imprenta de Medardo Rivas, 1871, p. 16. A pesar de la elocuencia de Zapata, algunos radicales siguieron defendiendo la ley de 1867, y habría que esperar hasta una situación de urgencia —la insurrección conservadora en el Cauca, en 1876— para que sea fuera la ley. No se formalizaría el papel del Estado en materia de orden hasta 1880, es decir, una vez que los radicales habían perdido el poder.

codificación nacional de las leyes constituye claramente uno de los terrenos privilegiados por el poder radical. Emprendida en el transcurso de los años 1850 —en aquella época no existían sino el código penal de 1837 y el de procedimiento criminal adoptado en 1848— la obra de la codificación nacional había sido frenada por la creación de los Estados Soberanos a partir de 1855. El Estado de Cundinamarca, en particular, había continuado la tarea en los años 1860. Habría sin embargo que esperar el comienzo de los años 1870 para que el Estado central se volviera a interesar en el tema de la codificación nacional. En 1871, Felipe Zapata denuncia la inadecuación y el retraso de la legislación nacional respecto de la legislación de los Estados, y propone la constitución de una comisión permanente encargada de la codificación de las leyes en el seno del Congreso, a la que será preferida finalmente la contratación de profesores de derecho para la redacción de los códigos. En 1872 se publica el código judicial de la Unión.¹¹ Dos profesores de derecho, Agustín Núñez y José Belver, emprenden la compilación de los otros códigos: el código civil y el nuevo código penal están por completarse; un código administrativo, que incluye Instrucción Pública y Beneficiencia, un código militar y un código fiscal están emprendidos. Entre 1872 y 1874 se adoptan los códigos civil, fiscal y penal;¹² pero, antes de que se puedan completar los códigos administrativo y militar, la guerra civil de 1876-1877 pone un término definitivo al esfuerzo de codificación de los gobiernos radicales. La mayor parte de los códigos elaborados por los radicales será sin embargo conservada por la Regeneración.

El Estado que se perfila en el proyecto radical se define tanto por su tendencia unitarista como por su acento en la necesidad de fomentar la idea nacional. Varias de las medidas tomadas en esos años revelan esa doble voluntad de nacionalizar y de homogeneizar. Crear un sentimiento nacional es evidentemente, el ejemplo alemán lo demuestra, una de las formas de homogeneizar. En esta perspectiva, los radicales refuerzan el dispositivo de celebración de la fiesta del 20 de julio que había decretado, en 1864, Manuel Murillo Toro, entonces Presidente. En 1873, el 20 de julio es decretado día feriado en todo el país, mientras que un presupuesto consecuente es afectado a la organización de las festividades.¹³ “[. . .] para que nunca mengüe el amor a la República, conviene fomentarlo por medio de demostraciones como la del 20 de julio de 1872, que bien podemos llamar civilizada, en contraposición a

¹¹ Véase Felipe Zapata, *Memoria del secretario de lo Interior i Relaciones exteriores al Congreso nacional de 1872* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas).

¹² Véase Gil Colunje, *Memoria del secretario de lo Interior i relaciones exteriores para el congreso de 1874* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas).

¹³ Ley 60 de 1873. Véase *ibid.*, 38-39.

las que consisten en bárbaras corridas de toros i en abominables bacanales” escribe el Secretario de lo Interior en 1872;¹⁴ la fundición de estatuas de próceres se acelera;¹⁵ la reanudación de los trabajos de una Academia Nacional —que se había constituido de forma efímera en el marco del *Liceo Granadino*, en 1855— deseada por el Secretario Carlos Martín, se concreta con el apoyo del gobierno radical;¹⁶ se inauguran, según el modelo de las Exposiciones Universales, una serie de exposiciones nacionales, cuya meta es presentar de manera visual el conjunto de los productos de la nación: la primera es organizada en 1871.¹⁷

Construir el Estado-nación con modelos importados

Los efectos de la transformación de la relación al ejemplo de Europa, que renace al comienzo del decenio 1870 como una fuente legítima de inspiración política empiezan paralelamente a sentirse en la vida pública colombiana: la voluntad de estudiar detalladamente las normas europeas de organización estatal se convierte en una tendencia oficial. Hasta esos años, los colombianos que viajaban a Europa observaban por cuenta propia, y de manera bastante *diletante*, las instituciones, las sociedades, y, a raíz de sus observaciones formulaban un discurso orientado esencialmente a justificar sus opciones políticas; cualquiera que fuese el grado de precisión y de funcionalidad de esas observaciones, no pasaban de ser una iniciativa personal del viajero, que al azar de sus visitas, tomaba notas para después describir tal o cual institución moderna con el objetivo de ilustrar a sus compatriotas al comentar en sus artículos o en sus cartas las últimas invenciones de las *naciones adelantadas*. Más generalmente, la observación nacionalista, orientada a la aclimatación en Colombia de normas institucionales europeas, que se había dado en los años de la post-independencia —y de la que Joaquín Acosta ofrece probablemente el mejor ejemplo— había progresivamente dado paso, en los años 1850 y 1860 a un flujo de discursos sobre Europa, muy polémicos y poco constructivos. Al

¹⁴ F. Zapata, *op.cit.* [1872], p. XXXVIII.

¹⁵ Véase, G. Colunje, *op. cit.*, 35, y las *Memorias del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores* de 1876 (pp. 96-97) y de 1878 (p. 59).

¹⁶ Carlos Martín, *Memoria del Secretario de lo Interior y Relaciones Exteriores de los Estados Unidos de Colombia al Congreso federal de 1868* (Bogotá: Imprenta de la Nación) 66.

¹⁷ Véase *Exhibición del 20 de Julio de 1871. Distribución de premios* (Bogotá: Medardo Rivas, 1871).

final del decenio 1860, al contrario, el Estado colombiano empieza a fomentar la observación y el estudio preciso de los modelos estatales extranjeros.

El liberal Aníbal Galindo se impone entonces como uno de los pioneros del estudio, por cuenta del gobierno colombiano, del funcionamiento administrativo de los Estados europeos. Nombrado Secretario de la Legación Colombiana en París en 1866, Galindo aprovecha su estadía en Europa para estudiar la organización del Banco de Inglaterra, y luego de los modos de organización de la administración francesa.¹⁸ Su estudio sobre la organización del Banco de Inglaterra, publicado a su regreso a Colombia, en 1869, es un verdadero manifiesto a favor del estudio concreto de las estructuras administrativas de las *naciones civilizadas*; Galindo escribe en el segundo capítulo —que lleva el significativo título de “Sobre qué deben versar los estudios políticos y sociales de los sur-americanos en Europa; instituciones y no teorías”:

[. . .] si los publicistas de la América del Sur deben en jeneral huir de la tentación i de la vanidad de escribir libros elementales o puramente teóricos, pueden sí hacer con ventaja un estudio más modesto i más provechoso, el estudio práctico del mecanismo de las instituciones que puedan aclimatarse en nuestro país, o de las cuales pueda derivarse por comparación el perfeccionamiento i la mejora de las que ya tenemos: deberá estudiarse como funcionan sus correos, como está organizada su policía i el servicio municipal de sus principales ciudades, en qué términos se asocia el Gobierno a las compañías empresarias de trabajos públicos, caminos, canales &.a &.a para fomentarlas i protegerlas, como están servidas sus bibliotecas i sus museos, como se organizan i como trabajan sus innumerables compañías de seguros, montes de piedad, bancos, institutos literarios i científicos &.a &.a.

¹⁸ Un borrador con fecha del 17 de febrero (1868, probablemente), dirigido por el Canciller francés a su colega encargado de la administración de correos, conservado en el archivo de la Cancillería francesa, ofrece un testimonio parcial de su misión: “Mon cher collègue, permettez-moi de recommander à votre bon accueil M. Anibal Galindo, de Bogotá, qui s’est adressé à vous à l’effet d’obtenir l’autorisation de suivre les travaux qui s’exécutent dans les bureaux de poste. M Galindo a été secrétaire de la Légation de la Nouvelle-Grenade à Paris jusqu’au dernier changement qui a eu lieu dans le gouvernement de cette république et je sais qu’il s’occupe actuellement d’étudier diverses branches de notre administration en vue des applications qui en pourraient être faites à son pays”. *Archives du Ministère des Affaires Etrangères, Paris, Série Affaires Diverses Politiques, Colombie* [en adelante: *AMAE, ADP, Colombie*], Caja No. 1.

En primer lugar esta clase de trabajos no son comunes: si los hai están redactados jeneralmente en la forma de manuales o de reglamentos para el uso de los directores i oficiales del respectivo establecimiento: casi nunca salen al extranjero. En segundo lugar, aunque salieran, pocos los consultarían i casi nadie podría entenderlos por demasiado complicados i estensos: es preciso despojarlos de los detalles inútiles, a la medida de nuestras necesidades, hacerlos servir, en fin, a nuestro teatro político i social, como se corrije i se adapta una pieza del teatro inglés o francés al teatro español.¹⁹

El estudio de las estructuras concretas de las instituciones europeas, a más de ser útil, es fácil: Galindo explica que los gobiernos europeos atienden muy bien a los que quieran observar sus instituciones en la perspectiva de reproducirlas o de inspirarse de ellas, y evoca el “[. . .] pasaporte en blanco que en Europa dispensan los Gobiernos i la sociedad en jeneral al extranjero, pero mui especialmente al sur-americano que desea estudiar i aprender algo útil que importar en su país”.²⁰ La vía de la importación institucional está abierta: los gobernantes radicales se empeñarán en conseguir su éxito.

Ambiciones y fracasos del proyecto nacional radical

Irónicamente, el recurso, por parte de los gobiernos radicales, a la importación institucional se iba a concentrar, en unos ejes de modernización que habían caracterizado la primera administración de Mosquera (1845-1849): el fomento de la inmigración europea, la modernización del sistema penal a través de la construcción de una cárcel modelo —el Panóptico de Bogotá— y el desarrollo educativo. Mientras los intentos renovados por atraer al país los deseados inmigrantes europeos de quienes se espera modernización agrícola y espíritu democrático, desembocan en un nuevo fracaso,²¹ y los esfuerzos por construir una cárcel modelo según el modelo de la penitenciaría

¹⁹ Aníbal Galindo, *Organización del Banco de Inglaterra. Estudio práctico hecho en las oficinas del Banco en 1866 y 1867, dedicado al Gobierno de los Estados Unidos de Colombia* (Bogotá: Imprenta de la Nación, 1869) 11-12.

²⁰ *Ibid.*, 12.

²¹ El plan lanzado por Salvador Camacho Roldán, entonces Secretario de Hacienda, en 1871, a pesar de su voluntarismo, concluirá efectivamente en un fracaso casi total. Apenas se alcanzarán a traer unos colonos franceses a la Sierra Nevada de Santa Marta, que morirán diezmados por las fiebres, y unos pocos inmigrantes cubanos a la Costa Atlántica.

de Filadelfia no alcanzan sino modestos resultados,²² lo esencial de la esperanza reformadora del gobierno radical se cifra en un ambicioso proyecto educativo. En la estela de la creación, en 1867, de la Universidad Nacional, una ley de 1868 prevé que el Estado Central tendrá la responsabilidad de promover, “[. . .] con los gobiernos de los Estados los arreglos que tengan por objeto reducir la instrucción pública primaria a un sistema uniforme en toda la nación”.²³

Unas semanas después de la publicación del decreto del primero de noviembre de 1870, “orgánico de la instrucción pública primaria”, el gobierno dirige a todos los cónsules en el exterior una circular en la que se les exige un estudio detallado de los sistemas educativos en sus respectivos países de residencia. Los cónsules tendrán que mandar al Secretario de lo Interior, con la mayor regularidad, sus informes sobre los métodos de enseñanza los más frecuentemente utilizados; la lista de las materias enseñadas en las escuelas primarias; los textos pedagógicos básicos en cada materia; los índices de analfabetismo; los mecanismos de administración, de mantenimiento y de inspección de las escuelas; el número de las escuelas primarias en cada país; los sueldos de los maestros, el detalle de sus derechos y obligaciones; los estímulos utilizados para atraer a los jóvenes a las carreras docentes.²⁴ Mientras Proto Gómez, cónsul en París escribe detalladamente al Secretario respecto de la situación educativa en Francia,²⁵ y que Rafael Núñez, desde Liverpool, manda numerosos textos de instrucción popular,²⁶ el cónsul en Berlín, Eustacio Santamaría consigue llevar a cabo el reclutamiento de varios maestros de escuela alemanes para la organización de las escuelas normales en Colombia. Lo demás es conocido: la reforma educativa radical, con su tendencia centralista y su insistencia en una instrucción laica iba a encontrar

²² En 1878 se coloca la primera piedra del Panóptico de Bogotá, que trae la siguiente inscripción: “Honor al Siglo XIX. Los distinguidos ciudadanos Dr. Eustorgio Salgar y Carlos Sáenz impulsaron con denuedo la construcción de este panóptico en 1878”. La obra del Panóptico fue terminada, unos años más tarde, por los gobiernos de la Regeneración.

²³ Jacobo Sánchez, *Memoria del Secretario de lo Interior i relaciones exteriores de los Estados Unidos de Colombia para el congreso de 1875* (Bogotá: Imprenta de Medardo Rivas) 131.

²⁴ Circular No. 4, 5.I.1871, en José María Quijano Wallis, *Memoria del Secretario de Relaciones Exteriores dirigida para el Congreso de 1883* (Bogotá: Imprenta de La Luz, Documentos) 90-91.

²⁵ Carta de Proto Gómez, Cónsul en París, al Secretario de lo Interior, París, 7.X.1871, *AGN, MI*, t. 78, ff. 871-873.

²⁶ Carta de la Dirección General de los Correos al Secretario de lo Interior, Bogotá, 27.IX.1871, *AGN, MI*, t. 80, f. 352.

una resistencia de parte de varios sectores de la Iglesia y del conservatismo que desembocaría en la guerra civil de 1876-1877, preludeo al derrumbe del poder liberal y a una larga dominación conservadora.

El fracaso del proyecto radical no significará, sin embargo, el abandono de la búsqueda de normas foráneas de construcción del orden estatal, como lo podría llevar a pensar la retórica nacionalista, opuesta a las reformas importadas de Alemania, que manejan los oponentes conservadores a la reforma educativa. En realidad, bajo modalidades que sólo difieren parcialmente de las decididas por los radicales, la Regeneración no solamente continuará, sino que también profundizará la búsqueda, para Colombia, de un orden estatal importado.

Las herramientas importadas del orden social:

La Regeneración (1880-1899)

Las dos vertientes del orden: Iglesia y Estado

Más continuidad de lo que generalmente se piensa existe entre el período radical y la Regeneración. De un lado muchas orientaciones políticas anunciadas por el radicalismo sobrevivieron a su derrota política: así la voluntad centralista, unitarista, nacionalista que se concibe habitualmente como una característica exclusiva del régimen de la Regeneración. estaba ya muy afirmada en los gobiernos radicales que se sucedieron a partir de 1867: lo demuestran la fuerte crítica del federalismo, la voluntad de ensanchar las atribuciones del poder central, la búsqueda de cierta homogeneización nacional, la obra de la codificación legislativa, el esfuerzo para desarrollar el nacionalismo oficial. De otro lado esa continuidad implica que tendencias consideradas propias del radicalismo siguieron dándose en el transcurso de la Regeneración: el recurso oficial a modelos extranjeros de construcción estatal y de organización social, inaugurado por los radicales será utilizado mucho más sistemáticamente aún por los gobiernos de la Regeneración.

El proyecto estatal de la Regeneración, sin embargo, difiere esencialmente del proyecto radical en dos aspectos. En primer lugar, lo que buscan los promotores de la Regeneración en su voluntad de imponer la autoridad del Estado, ya no es transformar la sociedad colombiana para hacerla más racional y más moderna, como lo soñaban los radicales, sino *contenerla*: es decir, contener los riesgos de explosión social que les parecen amenazar, cada vez más, el país en general, y el poder en particular. Como lo escribe entonces Núñez à Miguel Antonio Caro: “[...] si el gobierno no es muy fuerte el desborde

social (más que el político) se nos viene encima”.²⁷ En segundo lugar, los regeneradores difieren de los radicales en eso que no creen que el Estado sea suficiente por sí sólo para reconstituir esa autoridad social que sienten derretirse: tan importante como las instituciones estatales serán, para implantar el orden, las instituciones religiosas.

Algunos de los políticos de la Regeneración deben esa posición —la de considerar la Iglesia como un factor esencial en la empresa de construcción del orden— a sus convicciones religiosas; otros, al hecho de que admitieron que el Estado, aunque modernizado y reforzado, no tendrá suficiente fuerza como para implantar la autoridad social en el país sin la ayuda de la Iglesia. Este es indudablemente el caso de Núñez: el positivismo católico que caracteriza su proyecto político²⁸ refleja esa búsqueda de una construcción alternativa de la autoridad estatal, a través de la Iglesia. La experiencia radical ha demostrado que, en Colombia, una empresa de construcción nacional que se apoye únicamente en las escasas fuerzas del Estado está condenada al fracaso.

Luego, los dirigentes de la Regeneración buscan implantar una doble estrategia, estatal y eclesiástica, adscribiendo a cada una de esas dos instituciones objetivos complementarios. Mientras se le encarga a la Iglesia una labor social y educativa de largo plazo, que tiende a obtener la adhesión de la sociedad a las instituciones y luego al orden social existente, se le asigna al Estado la responsabilidad de crear rápidamente los instrumentos —hasta entonces inexistentes en Colombia— de imposición del orden público. En ambos casos, el medio designado para hacer realidad el proyecto político de la Regeneración, trazado a grandes rasgos por la Constitución de 1886 y el Concordato de 1887, es, una vez más, la importación de instituciones europeas, a las que se encarga de antemano la realización del sueño del orden.

La importación eclesiástica

La importación de formas europeas de organización y de acción eclesiástica no se puede considerar una innovación de la Regeneración. En 1842, el “regreso” de los jesuitas —en realidad el reclutamiento de varios religiosos, españoles la mayor parte de ellos, para tomar la dirección de un seminario y de

²⁷ *Epistolario de Rafael Núñez con Miguel Antonio Caro* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1977) 15.

²⁸ Retomamos en eso el análisis de Malcolm Deas que afirma que “La Regeneración es casi el único ejemplar de un esfuerzo positivista conservador que se da en América Latina”. M. Deas, “La Regeneración y la Guerra de los Mil Días”, *Aspectos polémicos de la historia colombiana del Siglo XIX* (Bogotá: Fondo Cultural Cafetero, 1983) 73.

varios colegios— organizado por el Secretario de lo Interior Mariano Ospina había sido la primera acción, desde la Independencia, en el sentido de un fortalecimiento de la Iglesia colombiana gracias al recurso a Europa. Frente a la dificultad de importar congregaciones durante los gobiernos liberales,²⁹ se había buscado luego reproducir en Colombia formas de acción propias de la Iglesia europea. Así, la intervención del clero en las elecciones políticas había sido justificada en 1855 por *El Catolicismo*, el semanario del arzobispado de Bogotá, en términos reproducidos de las pastorales escritas por los obispos franceses favorables a la participación política de los católicos.³⁰ Otras formas de acción eclesiástica empezaban a darse en el país, inspiradas por el clero francés: las suscripciones para erigir monumentos religiosos,³¹ las congregaciones de caridad. En 1857 los miembros de una asociación católica de Bogotá, la *Academia Religiosa*, crean la primera *Sociedad de San Vicente de Paúl*, que según el modelo de las *Conférences de la Charité de Saint-Vincent de Paul*, creadas en 1833 en París, se iba a dedicar a la caridad.³² Aprovechando el aflojamiento de la presión anticlerical durante los gobiernos radicales que siguen el derrocamiento de Mosquera, las sociedades de San Vicente de Paúl se multiplican en el país. En 1867 se crea una nueva sociabilidad religiosa, según el esquema, también francés, del Apostolado de la Oración, creado en

²⁹ A pesar de sus constantes esfuerzos, el gran promotor de la venida de los jesuitas a Colombia, Mariano Ospina, no podía con sus promesas y su entusiasmo vencer la reticencia de los padres frente a los riesgos de exponerse otra vez a la persecución del gobierno. En 1871, el superior de los padres expulsados en 1850, el español Manuel Gil, responde a la propuesta de Ospina de mandar jesuitas de la misión de América Central a Antioquia en esos términos: "¿Pero qué seguridad presenta la Nueva Granada?". Gil explica luego a Ospina que entre los varios colombianos que pudo conocer en Roma, ninguno tuvo la loca idea de proponerle una nueva misión de los jesuitas a ese país. Carta de Manuel Gil a Mariano Ospina, Roma, 12.XI.1871, *FAES, Medellín, Fondo Mariano Ospina Rodríguez*, C/15, ff. 108-109.

³⁰ *El Catolicismo*, Bogotá, 26.VI.1855. La intervención de la Iglesia en las elecciones presidenciales en 1856, iba a permitir al conservador Mariano Ospina ser el primer presidente colombiano elegido con el sufragio universal masculino.

³¹ En septiembre de 1855, por ejemplo, *El Catolicismo* publica un artículo extraído del periódico ultramontano francés *L'Univers*, que relata la inauguración de una cruz monumental en la pequeña ciudad de Mazamet, departamento del Tarn. "La anterior edificante noticia nos sujiere la idea de hacer una cosa semejante en la católica Bogotá" escribe entonces el redactor del periódico (*El Catolicismo*, Bogotá, 26.IX.1855). En los días que siguen, se organiza, con el apoyo de la Congregación de Caridad de la capital, una suscripción para la erección de una cruz monumental sobre el Cerro de Guadalupe, y el arquitecto Thomas Reed empieza, a solicitud, del arzobispo, a trabajar sobre el proyecto. Véase *El Catolicismo*, Bogotá, 9.X.1855, 23.X.1855 y 20.XI.1855.

³² Véase Antonio José Uribe (ed.), *Sociedad central de San Vicente de Paúl de Bogotá, Celebración del quincuagésimo aniversario (1857-1907)* (Bogotá, Imprenta Nacional, 1907).

1844: las *Asociaciones del Sagrado Corazón*, que inician una empresa de devoción al Sagrado Corazón de Jesús que culminaría a comienzos del Siglo XX.³³ Es más, unos logros se adelantan ya en el campo de la importación de congregaciones europeas. Después de los Jesuitas —que, expulsados en 1850, habían vuelto en 1858 para ser nuevamente expulsados en 1861— comienzan a llegar al país los primeros representantes de otras congregaciones. En 1870 tres padres Lazaristas franceses, aceptando la propuesta del Obispo de Popayán, llegan al Cauca para encargarse de la dirección del Seminario:

[. . .] obligándose a organizar, administrar y regir el Seminario Mayor y Menor en todo, dando las clases que alcanzaran, y poniéndoles auxiliares para las que no pudieran. Para ajuar de viaje hasta 300 francos a cada uno, y los gastos de transporte, siendo ellos favorecidos en ferrocarriles y vapores por el Gobierno. Las utilidades del Seminario y pensiones, etc., etc., quedaban a favor del Colegio, debiendo anualmente rendir las cuentas correspondientes al Obispo.³⁴

Tres años más tarde, en 1873, se había conseguido finalmente³⁵ traer de Francia seis hermanas de la Caridad, para encargarse del Hospital de San Juan de Dios en Bogotá. En 1875 se inicia la obra de la Iglesia de Nuestra Señora de Lourdes en Chapinero, gracias a la creación de una junta encargada de recoger las dádivas para su construcción; gracias a la adopción de un estilo “gótico-morisco”, el templo “[. . .] quedará muy semejante al de Lourdes en Francia”.³⁶ Así, en los años 1870, la reducción del anticlericalismo oficial debida a la salida de Mosquera empezaba a mermar la reticencia que, desde el final de los años 1840, los religiosos europeos sentían ante la perspectiva de expatriarse a una tierra tan amenazante para el clero como podía ser Colombia. El padre jesuita Manuel Gil, tan prudente hasta entonces, empieza, animado por el auge del movimiento católico en el país, a considerar con más seriedad

³³ Véase Cecilia Henríquez, *Estudio iconológico del Sagrado Corazón. Su protagonismo en la historia de Colombia (1867-1960)*, Memoria de Magister en Historia, Universidad Nacional, Bogotá, 1992.

³⁴ Carta de José Benigno Perilla a Angel et Rufino Cuervo, Bogotá, 10.III.1887, *Epistolario de Rufino José Cuervo con Luis María Lleras y otros amigos y familiares* (Bogotá: Instituto Caro y Cuervo, 1969) 291.

³⁵ Cerca de veinte años habían pasado desde la primera gestión emprendida sobre la casa matriz de la congregación en Tours, por la congregación de Caridad de Bogotá, en 1855.

³⁶ *Colombia Cristiana*, Bogotá, No. 9, 7.XII. 1892.

las sugerencias de Mariano Ospina en el sentido de mandar discretamente a Colombia unos padres jesuitas como sacerdotes auxiliares:

“Veo efectivamente que en Nueva Granada se va haciendo poco a poco una reacción religiosa la cual hará grandes progresos si los buenos salen de su apatía ordinaria, y trabajan eficazmente por todos los medios que las Asociaciones Católicas se proponen, principalmente en un país todo católico y tan bien dispuesto.”³⁷

Sin embargo, la explosión de la importación religiosa no iba a darse sino con la Regeneración, favorecida evidentemente por las nuevas expectativas del poder político respecto de la Iglesia, y, más aún, por el Concordato de 1887. Las ayudas financieras del gobierno facilitan considerablemente las negociaciones llevadas a cabo por el clero colombiano para conseguir la venida de padres y hermanas desde Europa; en lugar de frágiles contactos adelantados por asociaciones informales de ciudadanos piadosos, como era el caso en los decenios anteriores, todo el aparato estatal, y en particular las legaciones en el extranjero ayudan a las gestiones del clero con las casas matrices de las congregaciones europeas. Así, en los dos últimos decenios del siglo se multiplican las llegadas de congregaciones religiosas europeas, francesas la mayor parte de ellas, y dedicadas principalmente a la enseñanza y la caridad, y en menor medida, a las misiones: Eudistas, Maristas, Candelarios, Redentoristas, Jesuitas, Salesianos, hermanos de las Escuelas Cristianas, hermanitas de los Pobres, hermanas del Buen Pastor. Una vez lanzada la corriente de importación de congregaciones europeas, le quedaba al gobierno la difícil tarea de construir la autoridad estatal a través de la importación de las herramientas del orden público.

Núñez, en 1886, había afirmado su convicción de la necesidad de infundir una educación religiosa a las nuevas generaciones, en la perspectiva de consolidar a largo plazo su obra política: “[. . .] tengo al convicción de que sin cambiar a fondo esa enseñanza [la enseñanza racionalista que predominaba en el período radical], habremos “arado en el mar”. Comprendo además que todo el mundo converge hacia la metafísica, y que las soluciones futuras serán en cierto modo teológicas”.³⁸ La venida al país de numerosas congregaciones

³⁷ Carta de Manuel Gil a M. Ospina, Fiesole, 10.XII. 1873, *FAES, Medellín, Fondo Mariano Ospina Rodríguez*, C/15, f. 186.

³⁸ Carta de Rafael Núñez a Marceliano Vélez, Cartagena, 2.XII. 1886, *Biblioteca Luis Angel Arango, Bogotá, Sección Manuscritos [en adelante: BLAA, Mss.]*, Caja No. 20.

capaces de difundir ampliamente en el país la enseñanza católica aparece entonces como la mejor garantía de la consolidación del principio de autoridad; sin embargo está claro ya que la obra educativa y social de los religiosos europeos no dará sus frutos sino a largo plazo. Mientras la Iglesia va obrando lentamente a la transformación de la sociedad, el Estado tiene, a corto plazo, que responder a lo que se percibe como una creciente amenaza social. La creación, urgente, de un dispositivo de orden público permitirá el fortalecimiento del poder estatal mientras las reformas de fondo, tanto educativas como políticas no den sus frutos: abogando por la creación de un ejército fuerte, Núñez le asigna de antemano un papel de “[. . .] apoyo material a la aclimatación de la paz, que no puede ser producida instantáneamente por un sistema de gobierno que habrá de guardar escasa armonía con los defectuosos hábitos adquiridos en tantos años de error”³⁹.

El ideal del orden público

La necesaria creación del orden público se buscará igualmente a través de la importación institucional. Más allá de la notable tendencia de los regeneradores a justificar sus medidas represivas por un recurso sistemático al ejemplo de las “naciones más adelantadas”⁴⁰ —en aparente contradicción con

³⁹ Rafael Núñez, Mensaje de instalación al Consejo de Delegatarios, 11.XI. 1885, citado por Adolfo León Atehortúa y Humberto Vélez, *Estado y Fuerzas Armadas en Colombia (1886-1953)* (Bogotá, Tercer Mundo, 1994) 33.

⁴⁰ Efectivamente, la proclamación de una ruptura total con el pasado, el anuncio de una nueva edad, la crítica de las utopías importadas por los liberales, la progresiva elaboración de un discurso de rechazo de lo extranjero —lo *européico* siendo progresivamente asimilado a lo *subversivo*—, actúan como un velo que hace difícil la lectura de lo que realmente fue el proyecto político de la Regeneración. Más aún, el esfuerzo retórico de los regeneradores, su incansable voluntad de convencer a sus compatriotas del éxito de su política centralista parece haber opacado durante mucho tiempo una aproximación crítica a los verdaderos logros y a las verdaderas fallas que revela su esfuerzo de imposición de la autoridad estatal en la sociedad colombiana. El postulado, hasta hace unos años incuestionado, de un éxito de la Regeneración en imponer la autoridad del Estado convenía en definitiva tanto a los representantes de la historiografía conservadora como a los de la historiografía liberal: mientras los primeros rendían incansablemente homenaje al trabajo de consolidación de las instituciones, los segundos se complacían en denunciar incesantemente el logrado autoritarismo del régimen que había inaugurado la hegemonía conservadora; lo que llevó a subestimar sistemáticamente el fracaso de la Regeneración en lograr la consolidación de la autoridad estatal. En otros términos queremos sugerir que si la Regeneración no consiguió consolidar de manera duradera la autoridad del Estado, no fue porque no haya *querido* hacerlo, sino porque no *logró* hacerlo.

una retórica oficial que predica el rechazo del espejismo europeo, para facilitar el reencuentro con una supuesta autenticidad nacional, agraria, conservadora y católica,⁴¹ el nuevo régimen se caracteriza por su tendencia a fomentar la observación institucional de los mecanismos de orden público en Europa.

Un flujo de contactos, cartas, misiones oficiales e intercambios con los ejércitos europeos nace entonces de la voluntad gubernamental de crear un ejército nacional. En 1888, la propuesta del Gobierno español —reflejo de su voluntad de hacer realidad la Union Ibero-americana— de facilitar el ingreso de jóvenes colombianos a las Academias militares de la península, es acogida con entusiasmo por el Canciller Vicente Restrepo.⁴² El año siguiente, un oficial de la Marina Real de España Arturo Llopes, acepta una misión de cuatro años al servicio de la Marina colombiana y explica que “[. . .] no sería muy difícil encontrar oficiales de artillería que entraran al servicio de esa república, por la sencilla razón de hallarse muy paralizadas las escalas de ascenso en dicho cuerpo, lo mismo que en lo demás del ejército”, a raíz de la desmovilización que siguió a la última guerra civil española.⁴³ Sin embargo, España no iba a jugar un papel de primer orden en la reorganización del ejército nacional en Colombia: los oficiales reclutados para la creación de la Academia Militar, en 1891, son norteamericano el primero —Lemly, que ocupa el puesto de Director de la Academia— y alemán el segundo —Warming, que se encarga de la instrucción en artillería.⁴⁴ La creación de la Academia no reduce por lo tanto la fiebre de observación en materia de organización militar, que empieza entonces a orientarse hacia Francia. En 1892, el Encargado de Negocios en París, Gonzalo Mallarino, escribe al Canciller francés que su gobierno quisiera obtener una copia de toda la legislación militar francesa;⁴⁵ irritado por lo

⁴¹ Véase, sobre este punto, Frédéric Martinez, *Samper, Núñez y Holguin: tres discursos europeístas en la emergencia de una ideología nacional en Colombia (1861-1894)*, en proceso de publicación en el *Boletín Cultural y Bibliográfico*, Bogotá.

⁴² Vicente Restrepo, *Informe que el Ministro de Relaciones Exteriores de la República de Colombia dirige al Congreso Constitucional de 1888* (Bogotá, Casa editorial de J.J. Pérez, Documentos) 103-104.

⁴³ Carta de A. Llopes al Presidente de Colombia, Barcelona, 27.VII.1889, *Documentos A.B. Cuervo, BLAA, Mss. 31*, pieza 112.

⁴⁴ A. León Atehortúa y H. Vélez, *Estado y fuerzas armadas*, 36.

⁴⁵ “[. . .] Le Ministère Colombien de la Guerre m’a chargé de recourir à la bienveillante entremise de Votre Excellence à l’effet d’obtenir, si possible, en vue d’une étude comparative qu’on y fait, les lois, décrets, ordonnances, arrêtés ou toute autre disposition actuellement en vigueur en France, en matière militaire”. Carta de G. Mallarino al Ministro de Asuntos Exteriores de Francia [en adelante: M.A.E.], 5.II.1892, *AMAE, ADP, Colombie*, Caja No.3.

impreciso de la solicitud, el Jefe del Despacho del Ministro de Guerra contesta en forma negativa.⁴⁶ A pesar de esas dificultades iniciales, el gobierno colombiano logra un éxito relativo en su afán de conocer los detalles de la organización militar de Francia: en 1894, el coronel Isaías Luján llega a París, enviado por el gobierno, para completar su formación militar. Contestando la solicitud de la Legación colombiana, el Ministro de Guerra de Francia explica que no puede integrar a Luján en el ejército francés, ya que su alto rango no permitiría colocarlo en una función correspondiendo a su grado.⁴⁷ Sin embargo, Luján podrá estudiar táctica, estrategia y armamentos de infantería, caballería y artillería en la Escuela Superior de Guerra “[. . .] sous les réserves d’usage en ce qui concerne les parties de ces cours qui ont un caractère confidentiel”.⁴⁸ En 1895, otro colombiano, Luis Suárez Castillo, se ve al contrario cerrar las puertas, por decisión del Ministro de Guerra Cavaignac, de la Escuela de Artillería de Fontainebleau, a la que había venido a estudiar: esta vez, el rechazo es justificado por el carácter confidencial de buena parte de las informaciones que circulan en la escuela.⁴⁹ Las vacilaciones del gobierno francés en cuanto a la pertinencia de admitir oficiales colombianos en los rangos de las Escuelas Militares nacionales se arreglarán finalmente en 1896 con la contratación de una misión militar francesa, firmada por el Ministro colombiano en París, Rafael Reyes. Las restricciones presupuestales iban, sin embargo, a dar pronto al traste con los sueños regeneradores de profesionalización del ejército: “Luego de Núñez, Holguín y Caro, la cúpula gubernamental perdió su atención sobre la importancia del aparato militar como garantía de estabilidad para el régimen”.⁵⁰

⁴⁶ “Il n’est pas possible de donner satisfaction à une demande formulée en des termes aussi vagues que celle de M. Mallarino ; en effet il serait nécessaire de fournir à M. le Chargé d’Affaires de Colombie la collection complète du Bulletin Officiel du Ministère de la Guerre, qui contient, au fur et à mesure de leur publication, toutes les dispositions concernant la législation, l’administration, etc, de l’armée, collection dans laquelle des recherches seraient difficiles pour des étrangers”. Carta del Jefe del Despacho del Ministro de Guerra al M.A.E., 5.II.1892, *ibid.*

⁴⁷ Carta del Ministro de Guerra al M.A.E., 7.III.1894, *ibid.*

⁴⁸ Apuntes del Ministro de Guerra, 13.IV. 1894, *ibid.*

⁴⁹ “J’ai l’honneur de vous faire connaître que la présence d’officiers étrangers à l’Ecole de Fontainebleau est une gêne considérable pour l’instruction. En outre, malgré toutes les précautions prises, les documents mis entre les mains des élèves et les conversations qu’ils ont entre eux apprennent aux officiers étrangers des renseignements qu’il serait préférable de ne pas publier”. Carta del Ministro de Guerra al M.A.E., Paris, 5.XII. 1895, *ibid.*

⁵⁰ *Ibid.* 43-44.

Contrastando con las incertidumbres y las vacilaciones del gobierno colombiano que debilitan rápidamente el proyecto de un *ejército fuerte*, el proyecto de creación de una Policía Nacional, lanzado por Holguín en 1888, sugiere más posibilidad de éxito. En primer lugar, debido a la importancia política que significa para el gobierno regenerador la capacidad a crear una policía moderna.⁵¹ En su discurso al Congreso en 1888, en el que apela a la creación de esa institución, Holguín, entonces Ministro de Gobierno, declara:

“Deseo que consagréis preferente atención al importante ramo de Policía que en todos los países civilizados se considera como uno de los agentes más poderosos para el buen gobierno de los pueblos. En Europa como en los Estados Unidos, es objeto de grande esmero y minucioso cuidado la organización de estos cuerpos, porque ellos son la avanzada, por decirlo así, de los ejércitos para la conservación de la paz pública y la tranquilidad social, al mismo tiempo que la fuerza imponderable para todo lo que tiene que ver con la moralidad y las buenas costumbres.”⁵²

En segundo lugar porque, cuatro años más tarde, en su primer informe como Director de la Policía Nacional, Marcelin Gilibert, un comisario de policía contratado en Francia en 1891, y que iba a dirigirla hasta 1898, responde al deseo de Holguín cuando escribe, después de seis meses de ejercicio de su cargo, que se siente capaz de “[. . .] formar un Cuerpo de Policía modelo, de la clase de los que existen en Europa. . .”⁵³ Los primeros años de existencia de la Policía Nacional iban sin embargo a revelar inesperados problemas.

⁵¹ Sobre la historia de la Policía en el siglo XIX colombiano, véanse Oscar de J. Saldarriaga Vélez, “Bogotá, la Regeneración y la policía, 1880-1900”, *Revista Universidad de Antioquia*, 1988 (Enero-marzo), vol.LV:211, pp.37-55; Fundación Misión Colombia, *Historia de Bogotá*, tomo II, Siglo XIX, Bogotá, Villegas Editores, 1988, capítulo IV: “Delincuentes y policías. La Policía y sus problemas”, pp. 113-128; y Frédéric Martínez, “Las desilusiones del orden público: los comienzos de la Policía Nacional en Colombia (1891-1898)”, en proceso de publicación en el tomo segundo de la colección Nineteenth-Century Latin America (Institute of Latin American Studies, University of London) consagrado al tema: “Law and Order in Nineteenth Century Latin America”.

⁵² Carlos Holguín, *Memoria del Ministro de Gobierno de Colombia al Congreso Constitucional de 1888*, p.65.

⁵³ Carta de Gilibert al Ministro de Gobierno [en adelante: Min. Gob.], 27.II.1892, Archivo General de la Nación, Bogotá, Sección República, *Fondo Policía Nacional* [en adelante: AGN, PN], t.1, f.182.

Los primeros años de la Policía Nacional

A pesar del optimismo inicial se dibujan efectivamente, en los primeros informes escritos, en 1892, por el equipo dirigente de la Policía Nacional, los principales obstáculos a la conformación de un cuerpo de Policía; obstáculos que no irán sino aumentando en el curso de los años 1890: el desprestigio de la función policial, el poco margen de selección en el reclutamiento, la mala calidad del personal de Policía y por fin su reducida cantidad generalizarán la idea de una Policía no solamente poco eficaz, sino sobre todo culpable de numerosos abusos.

Desde los primeros meses de funcionamiento del cuerpo de Policía, el problema del reclutamiento y de la calidad del personal, se afirma como una de las mayores dificultades que tienen que enfrentar Gilibert, el Director, y Corena, el Sub-Director de la Policía Nacional. La necesidad de reclutar, desde el comienzo, más de 400 agentes, exige una campaña ambiciosa de empleo en la que las recomendaciones personales juegan un papel importante. Sin embargo, el procedimiento escogido por el Ministro de Gobierno, el de firmar nombramiento sin consultar a los interesados, provoca una ola de cartas en las que se rechazan los puestos, revelándose así el desprestigio existente en la capital respecto a las funciones represivas. Así, un tal Alejandro Becerra, al saber de su nombramiento como comisario, escribe inmediatamente al Ministro para rechazar el puesto en términos muy claros:

Como yo no he solicitado esta colocación, ruego muy respetuosamente a Su Señoría se sirva hacerme borrar del Decreto correspondiente, por perjudicarme [sic] tal vez a mi posición social.⁵⁴

La infamia de ser asociado con la Policía se extiende también a los que son víctimas de sumores que tienden a acreditar la idea de que son miembros de ese cuerpo. En 1897, un ciudadano bogotano, declarándose “[. . .] liberal y por consiguiente enemigo del Gobierno”, escribe al Ministro de Gobierno para informarle de que “[. . .] se ha afirmado que yo soy o fui policía secreto y policía de seguridad, que equivale a tratárseme de delator infame [. . .] tal aspiraciones y de honor”.⁵⁵ El demandante pide una atestación de que no pertenece y no ha pertenecido nunca el cuerpo de Policía, que le entrega efectivamente la Dirección de la Policía.

⁵⁴ Carta de A. Becerra a Min. Gob., 17.XII. 1891, *ibid.*, t.1, f. 78-79.

⁵⁵ Carlos Oramas Uscátegui a Min. Gob., 27. IV. 1897.

Logrando a duras penas, y a pesar de la notable renuencia de los candidatos a pasar los exámenes de selección, instituidos según el esquema francés,⁵⁶ alcanzar la cifra prevista de 400 agentes, Gilibert y Corena experimentan rápidamente el problema de la calidad del personal. El ausentismo es frecuente. “Existe actualmente en el cuerpo de la policía un número considerable de enfermos; muchos lo están realmente, pero otros sólo tienen enfermedades ficticias”, escribe Gilibert al Ministro, proponiendo la supresión del salario durante el tiempo de la “enfermedad” de los agentes.⁵⁷ Seis años más tarde, concluyendo su carta de renuncia definitiva del puesto de Director de la Policía Nacional, Gilibert volverá a escribir entre sus recomendaciones finales:

[. . .] que también no se nombre en el Cuerpo por recomendaciones e influencias especiales individuos que no tiene la capacidad necesaria y cuyo oficio en su mayor parte se reduce a cobrar su sueldo.⁵⁸

Efectivamente, las múltiples recomendaciones, Gilibert y Corena lo descubren rápidamente, no representan la menor garantía en cuanto a la seriedad de los individuos recomendados. “Predominan la embriaguez y la pereza, tan comunes hoy, entre las faltas cometidas por los agentes [. . .]”, escribe Corena en su primer informe de 1892.⁵⁹ Más aún, numerosos funcionarios de Policía demuestran, rápidamente, su capacidad a cometer faltas mucho más graves.

Una de las primeras quejas recibidas por el Director respecto del comportamiento de los funcionarios de Policía es escrita por una tendera, Eudora Moreno que denuncia un Inspector de Policía por sus relaciones adúlteras con una mujer casa, y sobre todo, por haber arrestado y encarcelado al marido engañado después de que éste haya protestado.⁶⁰

A partir de ese episodio, desfilan, en las cartas de denuncia, relaciones de arrestaciones arbitrarias, “[. . .] forzamiento, estupro, seducción de sirvientas y otros semejantes”⁶¹. Más grave aún, la prensa no oficial no pierde una ocasión de denunciar las ilegalidades cometidas por los representantes de la autoridad⁶².

⁵⁶ Carta de Gilibert a Min. Gob., 21.XII. 1891, *ibid.*, t. 1, ff. 90-91.

⁵⁷ Carta de Gilibert a Min. Gob., 6.II. 1892, *ibid.*, t.1., f. 47.

⁵⁸ Carta de Gilibert a Min. Gob., citada por Oscar de J. Saldarriaga Vélez, *op. cit.*, p. 55.

⁵⁹ Evaristo Delgado, informe del Ministro de Gobierno de Colombia al Congreso Constitucional de 1892, *Documentos*, p. 157.

⁶⁰ Carta de Eudora Moreno, 9.I. 1892, AGN, PN, t.1, f. 113.

⁶¹ Carta de Gilibert a Min. Gob., 1.III. 1894, *ibid.*, t. 3, f. 739-740.

⁶² Carta de A. Pomareda Tanco a Gilibert, 17. VII. 1892, *ibid.*, t. 1, f. 382.

Frente a los numerosos abusos cometidos por los policías, el equipo dirigente no vacila en ordenar remociones. En su informe de 1892, Corena explica que en los cinco primeros meses y medio de funcionamiento del cuerpo de Policía, más de la tercera parte de los funcionarios de la Policía fueron removidos de su puesto (141 agentes et 14 oficiales” [. . .] quienes fueron colocados, la mayor parte de ellos, en virtud de muy honorables recomendaciones”⁶³ En 1894, Gilibert confirma esa política al Ministro: “Por causa de las malas disposiciones del personal, inclinado a la embriaguez y a cometer otras muchas faltas de gravedad, me he visto obligado a remover frecuentemente los agentes, y a pedir también la separación de los comisarios que no han correspondido a la confianza que en ellos ha depositado el Gobierno. . .”⁶⁴ Sin embargo, esa política de remociones masivas para luchar contra la delincuencia policial lleva a la difícil situación de multiplicar los puestos vacantes sin poder encontrar quienes los ocuparan por falta de candidatos, y el Ministro de Gobierno, Luis María Holguín y Caro, evoca en su informe al Congreso el problema de la constante renovación del personal, debida a los numerosos despidos por falta de profesional.⁶⁵

Debilitada desde el comienzo por la poca calidad de su personal y sus endémicos problemas de contingentes,⁶⁶ la Policía es, además, rápidamente denunciada como un órgano esencialmente político del Gobierno. El periódico *El Conservador* —vocero de los conservadores nacionalistas de Holguín y Caro— se enseña particularmente contra las prácticas electorales de la Policía Nacional. Denunciando todo tipo de votaciones múltiples a favor de los candidatos oficiales, de parte de los funcionarios de Policía, durante las elecciones de diputados y concejeros municipales de 1896, en Bogotá, el periódico relata por ejemplo los casos del “[. . .] policia nº154, que votó veintiseis veces” y del teniente de Policía Daniel Niño, que votó en todos los

⁶³ E. Delgado, op. cit., *Documentos*, 156.

⁶⁴ Carta de Gilibert a Min. Gob., I.III. 1894, AGN, PN, t.3, f. 739-740.

⁶⁵ Luis María Holguín, informe que presenta el subsecretario encargado del Ministerio de Gobierno de Colombia al Congreso Constitucional de 1894, p. LI.

⁶⁶ Más allá del problema de las remociones por falta, el cuerpo de Policía Nacional se ve afectado en su eficacia, a lo largo de los años 1890, por la insuficiencia numérica de su contingente. Después de las revueltas de enero de 1893 en Bogotá se decreta un aumento del personal de Policía, inicialmente compuesto de 400 agentes: se pasará a mil agentes, y se creará adicionalmente una caballería de 50 agentes. Las limitaciones del erario público sin embargo acaban rápidamente con esas buenas intenciones: en mayo, se suprime la caballería y se vuelve a un cuerpo de 500 agentes, reducido otra vez en octubre 1893 a 450. En los años posteriores, Gilibert no dejará de insistir sobre el problema del contingente.

jurados, del Parque de San Francisco con nombres distintos, y concluye en forma sarcástica sobre éste último: “Damos traslado de lo dicho al jefe respectivo para los efectos del ascenso a que se ha hecho acreedor”.⁶⁷

Lo demás de la historia también es conocido: la lucha contra las conspiraciones políticas, reales o imaginarias, los excesos del fraude electoral a cargo de la Policía, y la revuelta bogotana de 1893, que toma como blanco principal la nueva policía⁶⁸ . . . Cuando Gilibert renuncia en junio de 1898, el balance de los primeros años de funcionamiento de la Policía Nacional, es bastante desalentador; poco después, el Ministro Antonio Roldán traza así un primer balance de la nueva institución quejándose del profundo desprestigio de las Funciones Policiales:

Esta creencia, emanada de una falsa idea de lo que es la Policía, y acaso también de una suspicacia política que pretende ver siempre y en todas partes agentes del Gobierno espíando conspiraciones, ha causado ya graves contrariedades; pues al propio tiempo que la dignidad personal — que algunos imaginan ser cualidad exclusiva de las clases privilegiadas — aleja a los hijos del pueblo de una colocación en que prestarían a su patria útiles servicios, se obliga al Gobierno las más de las veces, a enganchar individuos que carecen de las condiciones indispensables para desempeñar el empleo. No debemos, sin embargo, desesperar.⁶⁹

El discurso del orden civilizador había desembocado, ya en las desilusiones del orden importado.

⁶⁷ Crónica electoral”, *El Conservador*, Bogotá, N° 26, 28. IV. 1896, p. 106.

⁶⁸ Véase David Sowell, “The 1893 bogotazo: Artisans and Public Violence in Late Nineteenth-Century Bogotá”, *Journal of Latin American Studies*, London, N°21, Mai 1989, pp.267-282 y Mario Aguilera Peña, y Renán Vega Cantor, *Ideal democrático y revuelta popular. Bosquejo histórico de la mentalidad política popular en Colombia 1781-1948*. (Bogotá, Fondo Editorial Instituto María Cano, 1991).

⁶⁹ Antonio Roldán, informe presentado por el Ministro de Gobierno de Colombia al Congreso Constitucional de 1898, p. XXIV. Una vez concluidos los mil días de guerra civil con que Colombia inaugura el Siglo XX, y en los que todo deseo de afianzar una autoridad pública se vuelve, evidentemente, irrisorio, uno de los sucesores de Gilibert en la Dirección de la Policía Nacional en 1903, expresa, en estos términos, la necesidad de volver a empezar desde el comienzo: “En la actualidad, la Policía es considerada por el público, más que como una garantía, como una amenaza. . . y creo que no carece de razón. Hay que borrar a todo trance esta idea fatal: es preciso que la Policía se reconcilie con la sociedad y obtenga de ella el respeto que merece. . . Citado por O. Saldarriaga Vélez, op. cit., p. 54.

Conclusión

Claramente observable durante los tres últimos decenios del siglo XIX, la búsqueda de modelos importados está históricamente ligada, en Colombia, a la voluntad de crear un Estado nacional. La Edad de las Constituciones, es decir la época de la superproducción constitucional se está terminando.⁷⁰ Ya no se trata de luchar simbólicamente en torno a los grandes principios de gobierno; se trata, para cada uno de los grupos contendientes, de reconquistar y de consolidar una autoridad social que se está derritiendo; se trata, para los que están en el poder, de construir un aparato que consagre el poder del Estado sobre la sociedad. Por esta razón, ya no son teorías de gobierno las que se van a buscar en Europa, sino herramientas concretas de reconquista de la sociedad, fórmulas institucionales que se pueda reproducir en Colombia con la ayuda de unos pocos europeos que las saben manejar: una nueva escuela, una nueva Iglesia, un nuevo ejército, una nueva policía. En una sola palabra: un nuevo Estado nacional.

Las distintas modalidades de la construcción estatal en Europa, que se agregan a las evidentes diferencias entre el proyecto radical y el proyecto regenerador, explican lo sorprendente de las combinaciones que nacen de esa voluntad de orden estatal. Independientemente de los discursos oficiales vigentes, los modelos de construcción estatal se van a buscar en los países en los cuales parecen prometer los mejores resultados. Así, los republicanos intransigente que son los radiales importan el modelo educativo que simboliza su proyecto político desde la monarquía autoritaria que es Alemania. Unos años más tarde, regeneradores, profesando un intolerante hispanismo cultural y denunciando la decadencia de la Francia Republicana, van a buscar en Francia las dos piedras angulares de su proyecto político: las congregaciones docentes, y las herramientas del orden público.

Sin embargo, lo más característico de esos intentos de importación institucional que se dan en los tres últimos decenios del siglo es que pocas veces logran crear los efectos que sus promotores esperan; pocas veces logran cumplir el papel que les habían adscrito los dirigentes políticos, insuficientemente atentos a su posible inadecuación en el contexto nacional.

⁷⁰ Durante los tres decenios que abarca este estudio, no rigieron sino dos constituciones nacionales: la de 1863 y la de 1886. Al final del siglo XIX colombiano empieza a disiparse esa superproducción constitucional que caracterizó los decenios de 1830, 1840 y 1850. Sobre el concepto de superproducción normativa en el caso colombiano, véase Hernando Valencia Villa, *Cartas de batalla, Una crítica del constitucionalismo colombiano*. (Bogotá: CEREC, 1987).

En ese sentido, la dificultad inicial de implementar esos modelos institucionales —es decir, de conseguir en Europa los medios, los agentes de la construcción de la autoridad, en su versión educativa, militar, policial o religiosa— había ocultado esa otra dificultad, mucho mayor: la de implantar exitosamente esas instituciones en la sociedad.

Indudablemente, la exageración de las expectativas respecto de los modelos importados, un defecto tan característico de la importación institucional, parecía prometer de antemano algunas decepciones a sus promotores. Reflejando esa tendencia excesiva a esperar respuestas inmediatas, el caso colombiano sugiere que la importación institucional tiende a darse cuando ya es demasiado tarde. Respondiendo a los conservadores que construyen su estrategia de poder sobre la reconstitución de un tejido social a través de una red de sociedad caritativas, educativas, religiosas, los radicales intentan vencerlos en su propio terreno imponiendo una educación laica organizada y controlada por el gobierno central: sin embargo, ya es demasiado tarde, y el instrumento recientemente importado se revela muy débil frente a la fuerza de movilización de los conservadores a través de las sociedades católicas y otras sociabilidades que llevan años organizándose. En cuanto a la insistencia de los gobiernos de la Regeneración en confrontar la sociedad a través de instituciones represivas que son incapaces de hacer funcionar de forma satisfactoria, revela también un serio error de apreciación acerca de la posibilidad de crear autoridad con el sólo traslado de una institución europea a Colombia.

Pocas veces capaces de ofrecer a los dirigentes que los utilizaron el resultado esperado, los modelos importados revelan inclusive su tendencia a crear efectos totalmente contrarios a los objetivos que motivaron su importación. Pensar que la creación de un sistema homogéneo de educación iba a crear homogeneidad en el país en provecho del Estado radical revelaba un error de diagnóstico: al contrario, el sublevamiento de los conservadores del Cauca en contra de la nueva política educativa, en 1876, anuncia la pronta salida de los liberales del poder central, y su larga exclusión. Pensar que la creación de un aparato represivo iba a crear autoridad y obediencia revelaba igualmente un serio error de diagnóstico, cometido esa vez por los regeneradores: al contrario, el autoritarismo de los gobiernos Holguín y Caro, incansablemente legitimado por el ejemplo del orden público en las naciones adelantadas, contribuiría a hacer insoportable la dominación conservadora a los liberales excluidos del poder, y a avivar los fuegos que acabarían en el incendio finisecular de la Guerra de los Mil Días. Comparada con esas infortunadas importaciones, la importación eclesíastica se impone, de lejos, al proyecto de los que la habían organizado.

La vida política de Colombia había sido caracterizada, en los decenios anteriores, por mucha retórica referente al ejemplo de las naciones civilizadas y poca importación de sus formas institucionales concretas. La evolución política de los tres últimos decenios del siglo muestra que la ideología civilizadora, cuando pasa de la etapa retórica a la de la creación institucional, revela la dificultad real de establecer la autoridad del Estado. En 1881, Carlos Holguín había escrito que, en comparación, la tarea de los gobernantes en Colombia “[. . .] parece y es juego de niños”.⁷¹ Pocos años después quedaba definitivamente comprobado que crear un orden estatal en Colombia era todo menos un juego de niños.

⁷¹ Carlos Holguín, “Revista de Europa”, *El Repertorio Colombiano*, Diciembre de 1881, p. 428.