

Los militares en la política

La construcción de una memoria institucional militarista en el ejecutivo

Ana Catalina Arango Restrepo*

RESUMEN: En Colombia, el ejecutivo ha construido y reforzado una memoria militarista que apela a la participación de los militares en los asuntos de gobierno. Para rastrear este proceso se recurre a la teoría de la “dependencia del camino” y se muestra cómo un hecho contingente produce la adopción de un acuerdo institucional y pone en movimiento una secuencia autorreforzante o un patrón determinista que consigue mantenerse incluso después de una transición democrática. A diferencia de la mayor parte de estudios sobre relaciones cívico-militares en América Latina que se centran en las fuerzas armadas como actor político o en los mecanismos institucionales de control civil sobre ellos, este trabajo se enfoca en el poder ejecutivo e introduce el concepto de memoria institucional para entender la militarización en Colombia no como una herencia institucional sino como una construcción política activada desde este.

Palabras clave: memoria institucional, militarismo, poder ejecutivo, dependencia del camino.

The Military in Politics: The Construction of an Authoritarian Memory in the Colombian Executive

ABSTRACT: In Colombia, the executive has built and reinforced a militarist memory that appeals to the participation of the military in government affairs. Using the theory of “path dependency”, it is shown how a contingent event produces the adoption of an institutional agreement and sets in

* Ana Catalina Arango Restrepo es profesora del Instituto de Estudios Políticos de la Universidad de Antioquia (UdeA), adscrita al grupo de investigación Estudios Políticos en la línea Sistemas Políticos Locales y Estudios de Opinión Pública. Calle 70, núm. 52-21, Medellín, Colombia. Correo-e: ana.arango10@udea.edu.co. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-8895-0702>.

Este trabajo es resultado del proyecto de investigación “Discursos democratizadores en contextos autoritarios: La resistencia de las instituciones a la desconcentración del poder”, financiado por el Fondo de Apoyo al Primer Proyecto de la Universidad de Antioquia (2023). Parte de esta investigación fue desarrollada durante una estancia realizada en julio de 2023 en el Grupo de Investigación sobre el Derecho y la Justicia de la Universidad Carlos III de Madrid, con financiación de la Universidad de Antioquia y la Asociación Universitaria Iberoamericana de Postgrado (AUIP). La etapa final se llevó a cabo durante una estancia en el Instituto de Estudios Latinoamericanos de la Universidad Libre de Berlín, en los meses de mayo y junio de 2024, con financiación de la Universidad de Antioquia. Agradezco a los profesores Andrea Greppi, Markus Hochmüller, José María Sauca, Gabriel Ruiz y Luis Miguel Obando por las valiosas discusiones en torno a este trabajo, que enriquecieron sustancialmente su versión inicial. Igualmente, agradezco a los/as evaluadores anónimos/as de la revista por sus cuidadosas observaciones, que sin duda permitieron replantear y fortalecer el manuscrito.

Artículo recibido el 30 de septiembre de 2024 y aceptado para su publicación el 22 de mayo de 2025.

motion a self-reinforcing sequence or a deterministic pattern that manages to be maintained even after a democratic transition. Unlike most studies on civil-military relations in Latin America, which focus on the armed forces as a political actor or on the institutional mechanisms of civilian control over them, this work focuses on the executive branch and introduces the concept of institutional memory to understand militarization in Colombia not as an institutional legacy but as a political construction activated by it.

Keywords: militaristic memory, militarism, executive power, path dependency.

INTRODUCCIÓN

Colombia comparte con América Latina un pasado militar que sigue vivo en la cultura ciudadana y puede rastrearse en el comportamiento de sus instituciones. Su tradición castrense no está tan definida por el gobierno directo de los militares en el siglo xx como por la “adopción de valores, creencias y mentalidades militares en la vida diaria de los civiles” (Solar, 2021: 6). La afección por estos ha permeado a la sociedad al punto de que hoy, pese a las gravísimas violaciones a los derechos humanos que han cometido en el marco del conflicto armado,¹ la confianza de los ciudadanos por esta institución supera la que tienen en la rama judicial o incluso en órganos de representación popular, como el Congreso o el ejecutivo² (Latinobarómetro, 2023).

La naturaleza de las fuerzas armadas y el papel que han desempeñado en el conflicto colombiano están determinados por la violencia política que caracteriza nuestra historia republicana. Al igual que en el resto de la región, durante todo el siglo xx raramente se utilizaron para defender al Estado de conflictos externos. Por el contrario, predominaron las funciones policivas y el control del orden público interno, de manera que los enfrentamientos militares ocurrieron casi exclusivamente en el marco de guerras internas en contra de adversarios “subversivos” o “terroristas” (Kruijt y Koonings, 2002: 7). En estos enfrentamientos internos los militares han adquirido un lugar que les ha permitido intervenir en asuntos políticos justificados en su autopercepción de ser guardianes del bien común nacional, el orden interno y los valores patrióticos (Loveman, 1999: xiv). En Colombia, el ejecutivo ha justificado su intervención en la necesidad de combatir a un supuesto enemigo interno

¹ Los “falsos positivos”, con un saldo de 6 402 asesinatos premeditados de civiles perpetrados por agentes del Estado entre 2002 y 2008, según los datos de la Jurisdicción Especial para la Paz (comunicado 019 de 2021), así como el exterminio de la Unión Patriótica, son apenas dos ejemplos de estas violaciones a los derechos humanos. Sobre el número de víctimas de la Unión Patriótica no existe un consenso. Romero (2011: 27-108) recoge los nombres de 1 598 víctimas en los años comprendidos entre 1984 y 1997. Varias ONG de derechos humanos, sin embargo, advierte el autor, han denunciado la muerte de hasta cuatro mil miembros del partido.

² Según el Latinobarómetro de 2023, en Colombia, la iglesia y los militares son las dos instituciones en las que más confían los ciudadanos. Uniendo las categorías de “mucho”, “algo” y “poca”, la confianza en los militares asciende a 77.7 por ciento y apenas 20.8 por ciento no confía, mientras que 38.6 por ciento no confía en el Congreso; 36 por ciento, en el gobierno; 38.4 por ciento, en la institución electoral; 53.4 por ciento en los partidos políticos, y 31.2 por ciento, en el poder judicial.

que se ha transformado con la degradación del conflicto interno y las lógicas del contexto internacional.³

La participación de los militares en asuntos de gobierno puede rastrearse, antes de la Constitución de 1991, en la dirección del Ministerio de Defensa, el traslado a la justicia castrense de la competencia para juzgar delitos cometidos por civiles, la ampliación de su autonomía para conservar el orden público durante los estados de excepción, su nombramiento en alcaldías y gobernaciones, e incluso en las progresivas declaraciones públicas con las que intentaron presionar al ejecutivo desvirtuando su naturaleza como cuerpo no deliberante. Estas formas de militarización hicieron eco a la ola de autoritarismo que recorría a América Latina y que desencadenó una serie de gobiernos militares durante las décadas de 1970 y 1980.

La transición a la democracia que experimentó la región en los años noventa exigió apartar a los militares de la política y el golpe militar fue reemplazado por el juicio político como mecanismo para sortear las crisis que enfrentan los sistemas presidenciales cuando el ejecutivo y el congreso obedecen a mayorías distintas (Pérez, 2003). Pero si bien los civiles recuperaron el poder, muchas formas de militarización continúan presentes en estos países que todavía hoy acuden a ellos para responder a problemas políticos, económicos o sociales (Hochmüller *et al.*, 2004). Especial atención adquirieron durante el Covid-19 con su participación en labores de apoyo a los servicios de salud y la conservación de la seguridad (Solar, 2021: 7). Sus grandes capacidades logísticas para transportar y distribuir suplementos a hospitales o individuos contrastaron con el desempeño de otras funciones como la vigilancia de las calles para hacer cumplir las órdenes de confinamiento o el apoyo a la policía en áreas urbanas, que dieron como resultado numerosas violaciones a los derechos humanos (Passos y Acácio, 2021).

Pero no sólo durante los estados de excepción los militares desempeñan un papel importante en materia de orden público. En Colombia, el ejecutivo les ha otorgado otros espacios de acción que van desde la militarización de las agencias policiales y de inteligencia, hasta la creación de programas de vigilancia, intervenciones armadas en contextos urbanos y operaciones para combatir el crimen organizado. Con esto, los militares han podido mantener una influencia clave en las decisiones del gobierno y todavía hoy conservan autonomía para trazar la política de seguridad y de defensa. El problema es que la no sujeción de los militares al poder civil representa un gran obstáculo para la democratización (Prezeworski, 1991), y

³ En los años sesenta con la Doctrina de la Seguridad Nacional, advierte Leal (2002: 80), la guerra revolucionaria se convirtió en la principal estrategia para combatir el comunismo y el “enemigo interno” que constituían la principal amenaza. Relegada a un segundo plano, en los años ochenta, Estados Unidos creó una modalidad complementaria denominada la “guerra de baja intensidad” como nueva forma de intervención militar. El enemigo de la posguerra fría “comenzó a ser definido en términos más difusos, pero siempre como una amenaza al orden y los valores nacionales”; por ejemplo, el narcoterrorista en Colombia (Kruijt y Koonings, 2002: 14).

esto, obviando el hecho de que en ningún caso en América Latina, ni en uno solo, la participación del ejército en la vigilancia civil ha mejorado la seguridad pública; por el contrario, ha despertado preocupación por los abusos que han cometido contra los derechos humanos (Diamint, 2015: 157). ¿Qué justifica entonces que los civiles en Colombia no aparten a los militares de los asuntos de gobierno?

Para responder a la pregunta anterior, esta investigación parte de la hipótesis de que el ejecutivo ha construido una memoria institucional que apela a la participación de los militares en los asuntos de gobierno. Con objeto de rastrear el desarrollo de este proceso a lo largo del tiempo, se recurrió al institucionalismo⁴ histórico⁵ y a la teoría de la dependencia del camino,⁶ que estudia aquellas secuencias históricas en las que un evento contingente pone en movimiento una cadena de eventos o un patrón institucional que tiene propiedades deterministas (Mahoney, 2000: 507). Esta teoría entiende que cuando una institución toma un rumbo aparece un periodo de reproducción durante el cual genera mecanismos de autorrefuerzo que crean una inercia —o aquello que los economistas han llamado “rendimientos crecientes”— que permite bloquear ideas o intereses en competencia (Greener, 2005: 68).

La teoría de la dependencia del camino es útil en esta investigación en la medida en que proporciona la base para entender las fuentes de estabilidad política y las posibilidades de cambio (Pierson, 2000: 264). Pese a las innumerables críticas que ha recibido, en este trabajo no es importante por explicar el origen de una institución en un hecho contingente. Más allá de la discusión sobre lo aleatorio que pueda o no ser el hecho que se identifica como contingente (el golpe de Estado de 1953), la aplicación de esta teoría al estudio de las relaciones entre el ejecutivo y los militares es valiosa porque permite explicar cómo una práctica repetida crea una inercia y da lugar a la continuidad de una trayectoria.

Este caso, sin embargo, no se explica por completo en la teoría de la dependencia del camino, pues tiene lugar un proceso más complejo en el que el ejecutivo no sólo persiste en una práctica que ha operado por repetición, sino que además la recupera conscientemente para justificar o legitimar decisiones presentes. Cuando este proceso ocurre, la inercia deviene en la construcción de una memoria institucional que supone un acumulado de decisiones que condiciona y restringe las opciones futuras del ejecutivo, pero que también actúa como un “archivo vivo”

⁴ Para un estudio de los distintos enfoques del institucionalismo (normativo, de la elección racional, histórico, sociológico, empírico e internacional), véanse Peters (2003), y Hall y Taylor (1998).

⁵ Una revisión del institucionalismo histórico como perspectiva teórica y metodológica en la ciencia política contemporánea, de sus principales críticas y sus posibles aplicaciones en el análisis político puede consultarse en Pierson y Skocpol (2008).

⁶ Pese a las críticas que ha tenido, esta teoría continúa siendo una herramienta útil para explicar las resistencias de las instituciones al cambio. Para un estudio de cómo nace y evoluciona esta tradición, así como de su utilidad para analizar procesos históricos, véase Mahoney y Rodríguez (2018). También Greener (2005) y Pierson (2000).

que conserva y transmite aprendizajes sobre las dinámicas de poder. Esto implica entender que las instituciones “definen y limitan el conjunto de elecciones de los individuos” (North y Bárcena, 1993: 14) y adicionalmente interactúan con ellos y a través de esa interacción, se reinterpretan y transforman (Giddens, 1984). El concepto de memoria adquiere importancia en esta investigación en la medida en que permite explicar la intervención de los militares en los asuntos de gobierno no como una herencia institucional sino como una construcción política activada desde el ejecutivo.

Para poner a prueba esta hipótesis este texto se estructura en cuatro apartados. Primero, se hace un breve recuento acerca de cómo en América Latina, aun en democracia, la intervención de los militares persiste a través de figuras como el “militarismo” y la “militarización”. Segundo, se construye un marco teórico con los elementos que son fundamentales para la teoría de la dependencia del camino (coyuntura crítica, contingencia y mecanismos de reproducción) y se introduce el concepto de memoria institucional. Tercero, se estudia el caso colombiano a partir de la identificación de las circunstancias particulares que provocaron que se iniciara una institución, esto es, el hecho contingente que produce la adopción de un acuerdo institucional particular (la participación de los militares en los asuntos de gobierno) y el proceso general por el cual ese patrón institucional se reproduce creando una inercia que hace que las decisiones políticas iniciales persistan. Cuarto, se hace una lectura del caso colombiano a partir de la teoría para mostrar cómo esa inercia deviene en la construcción de una memoria militarista. Por último, este trabajo cierra con una discusión acerca de los mecanismos que según la teoría pueden utilizarse para que una institución haga un cambio de rumbo.

LA CONFIGURACIÓN DE LAS RELACIONES CÍVICO-MILITARES: LA PERSISTENCIA DE LA “MILITARIZACIÓN” Y EL “MILITARISMO” EN AMÉRICA LATINA

Históricamente, a los militares se les ha asignado la función de proteger el territorio nacional de posibles agresores. En una democracia la planificación de la defensa del Estado corresponde a los líderes políticos civiles, siendo estos “quienes deciden cuándo, dónde y cómo las fuerzas armadas deben ser usadas”. Esto no quiere decir que los civiles tengan que dominar todas las funciones militares, “pero por lo menos deben tener la autoridad última”, esto es, “deben ser capaces de decidir quién va a decidir”⁷ (Pion-Berlin y Arceneaux, 2000: 420). De esta forma, “ninguna decisión o

⁷ Además del control civil democrático, la configuración de las relaciones cívico-militares debe incluir la eficacia en la implementación de roles y misiones. Esto supone que junto a la capacidad institucional para controlar y supervisar que las fuerzas armadas siguen las directrices civiles, debe existir “un plan o estrategia que indique qué se pretende lograr y cómo lograrlo, instituciones centrales para implementar la estrategia (incluida la coordinación interinstitucional, ya que siempre hay múltiples agencias de seguridad), y recursos suficientes, tanto financieros como humanos, para asegurar su implementación” (Bruneau, 2013: 148).

responsabilidad [debe] recaer[r] en los militares a menos que los líderes civiles se los deleguen expresa o implícitamente” (Khon, 1997: 142). Pero esta división del trabajo nunca ha sido tan clara, pues los políticos dependen de la asesoría de los militares y estos, en ocasiones, son llamados a sentarse en la mesa en la que se toman las decisiones y “si el conocimiento es poder, entonces los oficiales asesores pueden volverse muy poderosos cuando disfrutan casi que del monopolio de la sabiduría defensiva” (Pion-Berlin, 2016: 13).

En la mayoría de los países latinoamericanos, sin embargo, la política de defensa no ha sido una prioridad para los gobiernos civiles.⁸ Su diseño exige un gran compromiso, experticia y recursos por parte de los políticos, que en una medida importante no han querido asumir (Pion-Berlin y Trinkunas, 2006: 78). Esto se explica, advierten los autores, porque pocos países de la región han experimentado una amenaza de uno de sus vecinos o de la comunidad internacional y, en cambio, sí se han enfrentado a insurrecciones internas o a golpes de Estado. La región se caracteriza, salvo contadas excepciones, por la ausencia de guerras o conflictos entre Estados, pero al mismo tiempo el orden público interno y la seguridad están permanentemente amenazados por grupos armados, cárteles, pandillas y organizaciones criminales. Estas dos realidades crean una contradicción y es que “donde los militares deben ser desplegados, no se necesitan y donde se necesitan, no deben ser desplegados” (Pion-Berlin, 2016: 18).

Los militares entonces se han desviado a menudo (o han sido desviados) de su principal función y en un momento u otro han sido “una fuerza gobernante, una herramienta de represión, un guardián del orden público, un grupo de interés rebelde, un agente de poder político o un autoproclamado guardián del interés nacional” (Pion-Berlin y Trinkunas, 2006: 77). Cada una de estas versiones pone en evidencia que las formas en que se han configurado sus relaciones con las instituciones civiles son muy variadas y han dependido del contexto histórico, político y social. La Doctrina de la Seguridad Nacional, por ejemplo, tuvo un papel determinante en legitimar su uso en la región para vigilar y reprimir a sectores de la población que eran considerados amenazas políticas (grupos insurgentes, activistas sociales, disidencias etc.) (Pion-Berlin, 1989).

⁸ En América Latina, entre 1930 y 1950, si bien las fuerzas armadas no rechazaban formalmente su subordinación al poder civil, empezaron *de facto* a reclamar una mayor autonomía durante los momentos de crisis. No obstante, hubo importantes variaciones en la región. Colombia y Uruguay, por ejemplo, difieren de este patrón en la medida en que desarrollaron partidos políticos fuertes y una historia de subordinación de los militares a los civiles. En Colombia, pese a los esfuerzos por profesionalizar a las fuerzas armadas, el ejército se mantuvo subordinado a las élites políticas, en parte gracias a la práctica del gobierno de ascender sólo a aquellos oficiales que fueran leales a su partido político. No sería hasta que la situación se les salió de las manos a los partidos tradicionales en el periodo de la Violencia cuando los militares asumirían el rol de árbitro que era común a otros países de la región (Fitch, 1998: 8 y 9).

Hoy en día, aunque con una amenaza menor de tomarse el poder, los militares continúan siendo una institución dominante en América Latina (Hochmüller *et al.*, 2004: 3). En efecto, aun sin asumir el mando directo, su presencia persiste a través de al menos dos figuras. Por una parte, el “militarismo”, entendido como una forma de pensar y de organizar la sociedad que glorifica el poder militar y la violencia como recurso legítimo para resolver los conflictos, prioriza la seguridad nacional sobre los derechos civiles y la democracia, y entiende que las jerarquías de mando y control son naturales a la sociedad (Enloe, 2016: 11). El militarismo “promueve actitudes marciales, belicosas y guerreras en las estructuras educativas culturales, económicas y de clase” (Solar, 2021: 6).

Por otra parte, su influencia se mantiene a partir de la “militarización” que supone la expansión, por parte de las instituciones civiles, del rol de las fuerzas armadas más allá de sus funciones tradicionales, particularmente en asuntos de seguridad interna. Para Robledo (2023: 36), “[e]n el ámbito doméstico, la militarización funcional más importante ha sido la del policiamiento ante la violencia societal y del crimen organizado, por un lado, y el control del orden público (incluida la protesta social) por el otro”. De esta forma, la policía y las agencias de inteligencia son dos de las instituciones más militarizadas del mundo actual. No obstante, otras ramas del poder público como, por ejemplo, la justicia puede militarizarse cuando los jueces entienden que deben proteger la “seguridad nacional” por encima de cualquier otra reivindicación (Enloe, 2016: 19). También se evidencia la militarización en el nombramiento de militares en cargos civiles, la multiplicación de discursos sobre la seguridad nacional y la normalización de la vigilancia y el control social.

Lejos de los golpes de Estado que caracterizaron otros periodos de la historia latinoamericana “se ha impuesto una lógica de ‘invitación’ por parte de los mandatarios civiles a los militares a ir asumiendo mayores roles y prerrogativas” (Robledo, 2023: 7). Los civiles han justificado esta delegación en la necesidad de combatir el crimen organizado, el narcotráfico o la violencia urbana (Call, 2002). Así, la lógica castrense no desaparece con la democracia, sino que se transforma, normaliza y reconfigura dentro de instituciones civiles, justificando la exclusión de ciertos sectores de la población —como movimientos sociales, comunidades indígenas o grupos de oposición vistos como amenazas al orden establecido— bajo la premisa de garantizar la estabilidad y la seguridad nacional (Enloe, 2016). Esto ha llevado a un modelo híbrido donde la autoridad civil coexiste con estructuras de seguridad aún dominadas por los militares que dificultan la consolidación de un verdadero estado de derecho.

La literatura de las últimas décadas se ha centrado en analizar cuáles son las causas que explican la persistencia de los militares en espacios reservados, en una democracia, a actores civiles. Autores como O’Donnell (1988) explican este fenómeno en teorías como el “autoritarismo burocrático”, según el cual las dictaduras militares

utilizaron lógicas de control que iban más allá de la represión inmediata y supusieron una transformación del Estado en una estructura altamente burocratizada que persiste incluso después de la transición a la democracia. Para el autor, el “autoritarismo burocrático”, que se caracteriza por excluir sectores populares de la política, consolidó una élite tecnocrática y militar que concentró la toma de decisiones, promovió modelos económicos excluyentes y estructuró instituciones estatales con lógicas de control y vigilancia que, en muchos casos, aún hoy perduran e influyen en políticas de seguridad y en la relación entre el Estado y la sociedad civil.

Pero la persistencia de instituciones coercitivas autoritarias no se reduce a estructuras y prácticas heredadas de las dictaduras. La policía, por ejemplo, continúa operando con lógicas autoritarias, con altos niveles de violencia, corrupción e impunidad. González (2021: 5 y 6) explica este hecho como resultado de que los actores políticos no tienen incentivos suficientes para reformar profundamente dicha institución en la medida en que, en contextos con altas tasas de criminalidad y violencia, ciertos sectores sociales consideran útil el uso de la represión y el control coercitivo. La continuidad de estas prácticas responde a una combinación de las exigencias de los ciudadanos de fortalecer la seguridad y el interés de los políticos de favorecer las demandas de sus electores para sacar réditos políticos.

Otros explican la autonomía que adquieren los militares en las misiones internas—como el mantenimiento del orden público, la lucha contra el narcotráfico o la respuesta a emergencias internas— por la debilidad de las instituciones para supervisar sus acciones, la dependencia del gobierno en las capacidades militares para responder a problemas como el crimen organizado o la inseguridad y por la ausencia de marcos normativos claros que definan el rol de las fuerzas armadas en tareas internas, lo que genera zonas grises en su supervisión (Pion-Berlin y Arceneaux, 2000: 429). Por el contrario, en misiones externas, como la defensa nacional o los conflictos internacionales, los civiles logran ejercer un mayor control sobre los militares en la medida en que estas funciones se corresponden con las que tradicionalmente se les han asignado y están sujetas a marcos legales previamente establecidos.

En últimas, la mayoría de los autores que estudian las relaciones cívico-militares (Huntington, 1957; Stepan, 1988; Pion-Berlin, 1989; Fitch, 1998, entre otros) se ha centrado en las fuerzas armadas como actor político o en los mecanismos institucionales de control civil sobre ellas. Sin embargo, pocos se han detenido a estudiar cómo el poder ejecutivo contribuye activamente a consolidar una memoria institucional que justifica la participación de los militares en los asuntos de gobierno, ajenos a su actividad profesional. Esta investigación analiza la presencia militar en el ejecutivo pero explora cómo este construye discursivamente su rol en la política y la sociedad. Con ello, se advierte cómo la militarización en Colombia no es sólo una herencia institucional, sino una construcción política activada desde el ejecutivo.

LA TEORÍA: DEPENDENCIA DEL CAMINO Y MEMORIA INSTITUCIONAL**La dependencia del camino: génesis institucional, contingencia y mecanismos de autorrefuerzo**

La teoría de la dependencia del camino parte de la base de que los periodos de génesis institucional responden a “coyunturas críticas” que marcan un punto razonable en el tiempo para especificar el comienzo de una secuencia. Centrarse en estas coyunturas permite a los investigadores evitar el problema de hacer una regresión infinita al pasado para poder explicar el inicio de una institución (Mahoney, 2001a: 113). Estas coyunturas críticas se caracterizan porque al momento de formarse una institución existen diferentes alternativas disponibles y viables que pueden dar lugar a múltiples resultados (Goldstone, 1998: 835), entre las cuales se adopta una que da lugar a un acuerdo institucional particular. Estas coyunturas son “críticas” porque una vez que se selecciona una opción determinada, se vuelve progresivamente más difícil regresar al punto inicial, cuando aún había múltiples alternativas disponibles (Mahoney, 2000: 513).

En un patrón de dependencia del camino la selección de una alternativa durante un periodo de coyuntura crítica está marcada por la contingencia, esto es, entre las alternativas disponibles se debe demostrar que el evento que dio inicio a la institución era de carácter contingente y tuvo un papel determinante al momento de crearla (Goldstone, 1998; Mahoney, 2000; Pierson, 2000). La contingencia se refiere a que el resultado de una secuencia no puede explicarse sobre la base de acontecimientos anteriores ni está determinado por un conjunto particular de “condiciones iniciales”. Por el contrario, ese resultado se relaciona de forma aleatoria con esas condiciones iniciales (Goldstone, 1998: 834). Así, este criterio descarta la posibilidad de predecir un resultado, de forma que este será completamente indeterminado hasta que los primeros procesos aleatorios tengan lugar y, a partir de ahí, el sistema empieza a estabilizarse alrededor de un equilibrio (Mahoney, 2000: 511).

Además del equilibrio múltiple, esto es, la posibilidad de que dadas unas condiciones iniciales varios resultados sean posibles y la contingencia, Pierson (2000: 263) llama la atención sobre otras dos características que tienen los procesos que se estudian bajo la teoría de la dependencia del camino: el papel fundamental que tiene el tiempo y el orden en la secuencia, y la inercia. Para Collier y Collier (2002: 31), esta inercia, o lo que ellos llamarían el “legado”, tiene tres componentes. Primero, mecanismos de producción, esto es, el legado no se cristaliza inmediatamente después de la coyuntura crítica, sino que se va configurando a través de una serie de pasos intermedios. Segundo, mecanismos de reproducción que suponen que la estabilidad del legado no es un resultado automático, por el contrario, se perpetúa a través de procesos políticos e institucionales en curso y, tercero, la estabilidad de que gozan los atributos centrales del legado.

Ahora bien, para la teoría de la dependencia del camino las causas de la reproducción institucional son distintas de los procesos que generan la institución en primer lugar. Una vez que se forman, las instituciones persisten en ausencia de las fuerzas responsables de su producción original. A diferencia de los periodos de génesis institucional, que son contingentes en relación con las expectativas teóricas, la reproducción institucional se explica por mecanismos derivados de las teorías predominantes (Mahoney, 2001a: 114). De hecho, estos mecanismos de reproducción pueden ser tan causalmente eficaces que “fijan” un patrón institucional determinado, haciendo extremadamente difícil su abolición (Mahoney, 2000: 515). Sobre este punto, Collier y Collier (2002: 37) llaman la atención sobre la importancia de distinguir entre los mecanismos de producción del legado y los mecanismos de reproducción. De hecho, señalan, con frecuencia se produce un intervalo significativo entre la coyuntura crítica y el periodo de continuidad que se explica por estos mecanismos de reproducción.

Las secuencias “autorreforzantes” o “mecanismos de reproducción” (Collier y Collier, 2002: 31) se caracterizan por la formación y reproducción a largo plazo de un patrón institucional determinado (Mahoney, 2000: 508). En este sentido, los pasos iniciales en una dirección particular inducen a un mayor movimiento en la misma dirección, de modo que con el tiempo resulta difícil o imposible invertirla (Pierson, 2000: 252). Este tipo de secuencias, advierte Pierson, a menudo exhibe lo que los economistas llaman “rendimientos crecientes”, esto es, que una opción o acción que fue adoptada inicialmente puede volverse cada vez más ventajosa a medida que más actores la eligen o la apoyan, creando una dinámica de retroalimentación positiva. Estos beneficios resultan del “aprendizaje” o las “adaptaciones acumulativas” (Mahoney, 2001a: 114) que llevan a que la continuación de un camino permita a las instituciones adaptarse y aprender cómo operar en él, lo cual resulta en una mayor eficiencia. Pero la eficiencia no siempre explica la persistencia institucional. En ocasiones, los altos costos de cambiar una institución refuerzan su continuidad incluso cuando aparecen mejores alternativas (Hall y Taylor, 1998).

Identificar procesos de autorrefuerzo permite rastrear la continuidad de una práctica institucional y ayuda a comprender por qué a menudo es extremadamente persistente. Esto no quiere decir que no haya cambio. El cambio continúa, pero es un cambio limitado, hasta que algo erosiona los mecanismos de reproducción que generan continuidad (Pierson, 2000: 265).

La memoria institucional: del registro a la recuperación

La teoría de la dependencia del camino es útil para entender cómo un hecho contingente crea un patrón que hace que sea extremadamente difícil hacer un cambio de rumbo, pero se queda corta para explicar por qué los actores deciden conscientemente activar o reactivar ciertos patrones. El concepto de memoria permite ir más

allá de la configuración de una inercia para entender procesos en los que una institución no sólo hereda ciertas prácticas, sino que las recupera activamente y las dota de un nuevo significado en función del contexto. La memoria entonces le permite a una institución “recordar” selectivamente determinadas prácticas para justificar decisiones presentes de forma que registra el pasado, pero también lo moldea de forma activa en función de su continuidad y legitimidad.

El concepto de memoria institucional introducido en esta investigación no ha sido trabajado de forma sistemática desde la teoría del Estado, pero sí existe una aproximación interdisciplinaria y dispersa desde la antropología (Douglas, 1986), la sociología (Connerton, 1989; Alexander, 2004; Erll, 2010), el institucionalismo (DiMaggio y Powell, 1983; Levitt y March, 1988; Schmidt, 2010), y la psicología cognitiva, entre otras, de la cual se sirve este texto para explicar un fenómeno que no se agota en la inercia descrita por la teoría de la dependencia del camino sino que supone un proceso adicional de recuperación, legitimación y uso político del pasado.

Ahora bien, la configuración de una memoria permite que una institución no sólo establezca patrones de comportamiento que los individuos siguen automáticamente, sino que además estructura su percepción de la realidad, es decir, funciona como un esquema cognitivo que moldea la manera que tiene cada individuo dentro de la institución de interpretar la realidad y de actuar conforme a ella (Douglas, 1986). La institución impone así formas de clasificar el mundo que no son neutrales, reflejan relaciones de poder y consolidan ciertas estructuras sociales. En la medida en que las instituciones organizan el pensamiento y proporcionan estabilidad, las personas tienden a aceptar sus reglas como algo natural e inevitable. Es entonces cuando las instituciones empiezan a pensar por las personas, reduciendo la necesidad de cuestionar sus decisiones (Douglas, 1986).

Estos esquemas cognitivos se instalan a partir de narrativas y discursos que se integran y formalizan en un proceso que DiMaggio y Powell (1983) llaman el “isomorfismo institucional”, en donde las instituciones repiten una serie de prácticas, pero además las convierten en parte de su repertorio simbólico, normativo y organizativo, de forma que al reproducirlas sistemáticamente estas pasan a ser parte de su identidad. El isomorfismo “mimético” le permite a una institución imitar y reproducir prácticas del pasado, incluso cuando no son eficientes, por su familiaridad o legitimidad simbólica. Este proceso es lo que permite que una institución no dependa de la memoria individual. Al almacenar conocimientos en rutinas, normas y procedimientos, el conocimiento acumulado se mantiene incluso cuando cambian los miembros de la organización (Levitt y March, 1988: 320).

Pero recordar es más que conservar, implica recrear o reevocar (Connerton, 1989: 39). La memoria no es sólo “la interacción entre el pasado y el presente en diferentes contextos socioculturales” (Erll, 2010: 2), es también la forma en que la interpretación presente del pasado influye en las representaciones sociales de un colectivo

(Schmidt, 2010). En este sentido, la memoria no consiste únicamente en la acumulación de normas o prácticas, sino en la posibilidad de recuperarlas activamente para orientar o legitimar decisiones actuales. Exige un componente activo que supone que la institución creada codifica y almacena información imponiendo límites a su actuación, pero además la recupera. Mientras que la codificación y el almacenamiento pueden ser procesos inerciales que operan sin que un actor específico los impulse conscientemente, la recuperación que hace un agente de un recuerdo almacenado para actualizarlo en función de una necesidad presente es el momento en el que la memoria se vuelve políticamente relevante (Connerton, 1989). Es ahí, en el acto de traer el pasado al ahora, donde la inercia se convierte en memoria.

Este componente activo le permite actuar como un “archivo viviente” que aprende de las experiencias pasadas, codificando el aprendizaje en reglas, procedimientos y prácticas que se transmiten con el tiempo (Levitt y March, 1988). Al permitir que la institución retenga y acumule conocimientos, la memoria sirve como un marco de referencia sobre lo que funcionó o falló en el pasado. Cuando enfrenta problemas recurrentes o se adapta a nuevas condiciones, la institución no toma decisiones en el vacío, sino que recurre a soluciones dentro del repertorio que ha almacenado y que refuerzan su continuidad. Así entendida, la memoria resulta de la interacción entre agencia (las acciones de los individuos dentro de la institución) y estructura (las normas, reglas y recursos que guían esas acciones), esto es, a lo que Giddens (1984) se refiere como la “dualidad de la estructura”, donde las estructuras habilitan y limitan lo que las personas pueden hacer pero, al mismo tiempo, estas reproducen o transforman esas estructuras a través de sus prácticas cotidianas.

Adicionalmente, la memoria funciona como un proceso de selección y exclusión en el que los actores deciden qué recordar y qué olvidar, utilizando reglas, normas y rituales que le permiten a la institución legitimar ciertos relatos y suprimir otros (Douglas, 1986; Alexander, 2004). A diferencia de la inercia que es estática y enfatiza la rigidez institucional mostrando cómo las estructuras heredadas restringen la innovación, la memoria institucional es un proceso dinámico que permite adaptar o resignificar el pasado en nuevos contextos.

En síntesis, la memoria institucional se entiende como el conjunto de prácticas, narrativas, rutinas, símbolos y mecanismos formales e informales a través de los cuales una institución selecciona, conserva y transmite ciertas interpretaciones del pasado, con el fin de sostener su legitimidad y orientar sus actuaciones futuras. Esta memoria no es neutra ni automática, se construye a través de decisiones políticas, discursos, omisiones, archivos, conmemoraciones y silencios. En contextos como el colombiano, donde el Estado ha sido actor y narrador del conflicto, la memoria institucional también le sirve al ejecutivo como una forma de autojustificar, negar o reconstruir su rol institucional. Desde esta perspectiva, estudiar la memoria militarista

del ejecutivo implica analizar la manera en que este se recuerda a sí mismo, qué elementos del pasado reivindica, cuáles borra, y cómo estos recuerdos modelan su acción presente y futura.

EL CASO COLOMBIANO: LA IRRUPCIÓN DE LOS MILITARES EN LA POLÍTICA

Génesis institucional, coyuntura crítica y contingencia: el golpe de Estado de 1953

Para explicar el proceso a través del cual se crea una inercia que da paso a la construcción de una memoria militarista en el ejecutivo, esta investigación identifica como coyuntura crítica el periodo de La Violencia que inicia con la tensión que produce entre los partidos tradicionales que los conservadores ganaran las elecciones presidenciales de 1946, tras dieciséis años de gobierno liberal.⁹ Estas tensiones se desbordan con el asesinato del candidato liberal Jorge Eliécer Gaitán el 9 de abril de 1948 —quien se perfilaba como el próximo presidente— recrudeciendo el periodo de intensas y sanguinarias confrontaciones entre liberales y conservadores que arrastró al país a una guerra civil. Este periodo es crucial para la teoría de la dependencia del camino en la medida en que marca el punto a partir del cual las trayectorias alternativas que hubiera podido seguir una institución, se cierran (Mahoney, 2001b: 8).

Como hecho contingente se toma el golpe de Estado de Rojas Pinilla de 1953, con el que se quiso poner fin a La Violencia. A partir de ese momento, los militares irrumpen en la política y ni siquiera la restauración de la “democracia” (cinco años después) traerá consigo su regreso a los cuarteles. Sobre este punto es importante advertir que la contingencia no supone argumentar que este evento sea verdaderamente aleatorio y sin causas precedentes. No se quiere afirmar con esto que los militares estaban completamente desvinculados de la política ni que se desconozca el avance del poder militar en América Latina en estos años pues, si bien es cierto que en Colombia los civiles habían retenido el control del ejecutivo, la alta polarización que experimentaba la sociedad había llevado a que la orientación de los militares estuviera influida por la política partidista.¹⁰ La contingencia se refiere entonces a la incapacidad de la teoría para predecir o explicar, ya sea de manera determinista o probabilística, la ocurrencia de un resultado específico (Mahoney, 2000: 513).

⁹ Una síntesis descriptiva e interpretativa para caracterizar ese periodo a partir de tres componentes: el terror, la resistencia y la conmoción social, puede consultarse en Sánchez (1990). Véase también Solaún (1980).

¹⁰ Para limitar su influencia en las contiendas electorales, durante el gobierno de Olaya Herrera se aprobó la Ley 72 de 1930 que las instituyó como cuerpo no deliberante al eliminar el derecho al voto a los miembros del Ejército, de la Policía Nacional y de los cuerpos armados de carácter permanente mientras permanecieran en servicio activo. Sin que se consiguiera por completo su neutralidad frente a los conflictos partidistas, esta prohibición dotó al sistema de partidos de un rasgo característico: “la ausencia total de militares retirados en las directivas partidistas, con muy contadas excepciones, y la ausencia de partidos militares en el panorama político” (Pizarro, 1987a: 28).

El golpe de Estado de 1953 es un hecho contingente en la medida en que no puede ser explicado sobre la base de condiciones históricas previas y la no ocurrencia de este resultado era una posibilidad histórica realista.

En efecto, una vez reformada la Constitución en 1910 y reestablecido el equilibrio de poderes, el régimen político colombiano se caracterizó por un “control civil relativamente institucionalizado”¹¹ en el que el ejecutivo era encabezado por un civil quien era reemplazado a través de elecciones regulares y periódicas¹² (Solaún, 1980: 3). Las tensiones que surgieron entre los partidos tradicionales en su disputa por el poder se habían resuelto, desde su creación a mediados del siglo XIX, o bien con una confrontación sangrienta que terminaba con la victoria de uno de los partidos y la expedición de una nueva Constitución (Valencia, 1987), o bien a través de mecanismos consociacionales que suponían la creación de acuerdos para compartir el poder (Hartlyn y Dugas, 1999: 288). La historia fluctuaba entre la guerra y la alianza, al punto de que la lista de los gobiernos de coalición puede ser incluso más larga que la de las guerras (Sánchez, 1990: 11).

A diferencia de lo que ocurría en el resto de la región, en Colombia cuando se presentaban crisis entre los partidos tradicionales, cualquiera que fuera la salida, las fuerzas militares no actuaban como poder moderador¹³ (Pizarro, 1987a: 21). De esta forma, el golpe de Estado es un hecho contingente en la medida en que para poner fin a La Violencia la toma del poder por parte de los militares no era una salida probable. La posibilidad de recurrir a un acuerdo no sólo era la alternativa que explicaría la historia, sino que era una alternativa disponible. Líderes de los partidos tradicionales intentaron varios acercamientos antes del golpe de 1953. De hecho, el Frente Nacional que se pactó cinco años después era una solución que se había propuesto, aunque no implementado, en 1949 (Wilde, 1978: 67) y ratificaría esa tradición de pasar cíclicamente de la guerra a la reconciliación (Sánchez, 1990: 23).

Con el golpe de Estado de Rojas Pinilla en 1953, los militares irrumpen en la política. Este hecho marca un punto de inflexión en la institución militar y su integración en el poder a través de cargos tradicionalmente ocupados por civiles. Desde

¹¹ Sobre este punto, advierte Pizarro (2024: 35): “[a]l igual que en Costa Rica, otra rara *avis*, en nuestro país los gobiernos de inspiración militar o cívico-militar se pueden contar con los dedos de las manos”.

¹² Estas elecciones estaban asociadas, en gran medida, a altos niveles de fraude y violencia interpartidista. Además, la competencia entre los partidos durante esta primera mitad del siglo XX fue excepcional. Más que competir, la oposición se abstenía de participar en las elecciones, sobre todo en las presidenciales. De hecho, sólo hubo competencia en las elecciones de 1922, 1930 y 1946 (Solaún, 1980: 2).

¹³ Las fuerzas militares tuvieron una configuración muy precaria a finales del siglo XIX y se mantuvieron como un cuerpo relativamente débil incluso en su periodo de profesionalización durante los gobiernos de Rafael Reyes (1905-1909) y Carlos E. Restrepo (1910-1914) (Pizarro, 1987a: 22 y 23). La modernización del ejército, en términos técnicos y operativos, “se logró durante el Frente Nacional (1958-1974) sobre la base de la participación colombiana en la guerra de Corea (1951-1954) una vez superadas las dictaduras militares (1953-1958)” (Leal, 2011: 5).

entonces, los militares se instituyen en un actor político “al convertirse en una institución indispensable para el ejercicio del poder” (Pizarro, 1987b: 29). No obstante, los autores coinciden en que no son los militares quienes invaden este terreno.¹⁴ De hecho, este golpe “no nació en los cuarteles, sino en los directorios y facciones políticas opuestas al gobierno de Laureano Gómez y que [...] le pidieron a Rojas que salvara al país de la catástrofe que vivía” (Pizarro, 2024: 70). De este modo, son los civiles, la élite dirigente, quienes les entregan el poder de forma provisional, “no para impulsar una dictadura de corte autoritario sino para encontrar una salida política a la crisis que vivía el país [...] tras lo cual el bipartidismo retomaría el mando” (Pizarro, 1987b: 28). Esto hizo que, a diferencia de otros países latinoamericanos, “los militares asumier[a]n el poder sin proyecto de gobierno, sin programa, sin perspectiva propia” (Atehortúa, 2010: 39) y subordinados a la voluntad de las élites civiles.¹⁵ Autores como Pizarro (1988: 22) explican esta limitación de los militares para elaborar un proyecto de carácter nacional en la “excepcional estabilidad bipartidista y de gobiernos civiles”, la adscripción de estos mismos a los partidos tradicionales y la cultura antimilitarista de las élites políticas.

La reconciliación política que supuso la repartición del poder instaurada por el Frente Nacional¹⁶ hizo que también las fuerzas militares se transformaran y perdiera sentido su adscripción a uno de los partidos tradicionales (Cruz, 2010: 45). El retorno de los civiles al poder, sin embargo, no trajo consigo el regreso de los militares a los cuarteles. Si bien, salvo movimientos marginales, los militares no aspiraron a retornar al poder directamente, sí quisieron conservar las prerrogativas que habían ganado (Pizarro, 1988: 29; Dávila, 1998: 132). La participación de los militares en la toma de decisiones sobre el control del Estado se hizo irreversible y fue el precio que debieron pagar las élites civiles por haberles delegado la resolución de la crisis a la que los arrastró La Violencia.

¹⁴ Los hechos y actores que propiciaron el golpe de Estado de Rojas Pinilla en 1953, así como de su gobierno y caída en 1957, pueden consultarse en Wilde (1978), Vázquez (1986) y Pizarro (1987a y 1987b).

¹⁵ Esto no quiere decir que Rojas no intentara crear un proyecto nacional que canalizara un apoyo popular y una opinión pública favorable a su gobierno al margen de los partidos tradicionales. No obstante, sus dos intentos de crear agrupaciones políticas de masas —el Movimiento de Acción Nacional y la Tercera Fuerza— chocaron con un bipartidismo que, aunque en crisis, resistió y bloqueó cualquier iniciativa para desplazarlo de forma definitiva del control del Estado (Pizarro, 1988: 13).

¹⁶ Un análisis del proceso de construcción del pacto frentenacionalista, su contexto, sus antecedentes lejanos en las coaliciones partidistas del siglo XIX, así como de las negociaciones que finalmente conducen al acuerdo, primero, entre Alberto Lleras Camargo y Laureano Gómez y, posteriormente, entre los partidos —concretadas entre 1956 y 1957 con los acuerdos de Benidorm y Sitges, o el Pacto del 20 de marzo y el de San Carlos en Bogotá— pueden consultarse en Dávila (1998: 47-97), Vázquez (1986) y Hartlyn (1993: 42-74).

Reproducción institucional y mecanismos de autorrefuerzo

La institucionalización de la intervención militar en la política tras el Frente Nacional

La secuencia de autorrefuerzo que permitió la participación de los militares en los asuntos de gobierno puede rastrearse desde el momento mismo en que los civiles recuperan el poder en 1958. En su discurso de posesión Alberto Lleras Camargo, primer presidente del Frente Nacional, advirtió que las relaciones entre el poder civil y las fuerzas militares cambiarían y que este cambio suponía una total subordinación de estas a aquel y su carácter no deliberante¹⁷ (Pizarro, 1988: 28 y 29). No obstante, con la idea de despolitizar a los militares y aislarlos de la influencia de los partidos tradicionales, Lleras Camargo “sentó los principios de la autonomía castrense, al recalcar que, así como ellos no debían intervenir en asuntos partidistas, los políticos tampoco interferirían en materias militares” (Leal, 2011: 6).

Llevar al extremo esta posición supuso otorgarles a los militares una gran autonomía en el manejo del orden público interno que les permitió diseñar la política militar al margen de los civiles y participar en las decisiones que tomaba el gobierno con un militar a la cabeza del ministerio de Defensa. Pero además de depender de los militares para mantener el orden público y asegurar su permanencia en el poder, el lugar que los presidentes sucesivamente le otorgaron estuvo determinado por la adopción de la Doctrina de la Seguridad Nacional en los años sesenta.¹⁸ Esta doctrina, variante de la categoría política de la “seguridad nacional” utilizada por Estados Unidos durante la Guerra Fría para contener el comunismo, se basó en la idea “de que a partir de la seguridad del Estado se garantizaba la de la sociedad” y tuvo dos innovaciones en América Latina. Primero, “considerar que para lograr este objetivo era menester el control militar del Estado” y, segundo, “la sustitución del enemigo externo por el enemigo interno” (Leal, 2003: 74 y 75).

En esta inversión del enemigo, la amenaza ya no proviene de los países vecinos y la posibilidad de que violen la soberanía, sino de todas aquellas fuerzas que estén vinculadas con el comunismo (Leal, 2002: 59). Esta Doctrina permite “‘enforcar’ un solo enemigo, estigmatizarlo y diferenciarlo de los demás” (Leal, 1992: 30). En la región, este enemigo se concretó en las nacientes guerrillas que defendían una guerra revolucionaria. En Colombia, se extendió al adversario político y “tomó cuerpo

¹⁷ Esta sumisión de los militares se logró, como en el resto de América Latina, a cambio de otorgarles perdón y olvido a las violaciones de los derechos humanos cometidas durante los años de la dictadura, garantizando con ello su impunidad (Kruijt y Koonings, 2002: 14). Sobre este punto, señala Pizarro (1988: 22), la Comisión Investigadora de los Delitos de la Dictadura recibió una negativa rotunda del ministro de Justicia a su solicitud de levantar el fuero militar a algunos de sus miembros, a la que siguió un decreto que trasladó a la justicia castrense el conocimiento de los delitos cometidos por los militares en aquel periodo.

¹⁸ Un estudio de los factores que influyeron en el proceso de gestación de la Doctrina de la Seguridad Nacional, cómo se formuló en América del Sur y cómo fue aplicada en Colombia, puede consultarse en Leal (1992).

alrededor de una serie de principios que llevaron a considerar como manifestaciones subversivas a la mayor parte de los problemas sociales” (Leal, 2003: 75). La gran convulsión social que experimenta el país en esas décadas y que deriva en una serie de protestas que exigen una mejora en la prestación de servicios públicos, las vías de comunicación o la educación, entre otras,¹⁹ sin lograr ser canalizada a través de los partidos tradicionales, recibe por parte del ejecutivo el tratamiento de “subversivo”.

Con la excusa de enfrentar la amenaza que representaban los grupos armados, el ejecutivo les otorgó a los militares una posición privilegiada en la estructura política. Además de aumentar su presupuesto, les concedió una gran autonomía en el manejo del orden público que supuso la ampliación de la justicia castrense para conocer de delitos cometidos por civiles cuando en realidad se trataba de conductas que constituían actos propios de la protesta social.²⁰ La secuencia autorreforzante en una lógica funcionalista se explicaría en este caso en que los militares cumplen una función para el sistema: le permiten al ejecutivo contener el descontento social y controlar a la oposición (Arango, 2023). Al mejorar la capacidad de la institución para realizar una función útil, mejoró la expansión de la institución y su consolidación. Esta es la forma en que la funcionalidad del sistema reemplaza la idea de eficiencia en el imaginario utilitarista como el mecanismo de reproducción institucional (Mahoney, 2000: 519).

Guillermo León Valencia (1962-1966), además de trasladar a la Justicia Penal Militar los delitos contra la existencia y la seguridad del Estado, agregó otros como la asociación para delinquir, el incendio y “otros delitos que envuelven un peligro común”, el secuestro y la extorsión, y estableció como procedimiento para investigar y fallar estas conductas la de los Consejos de Guerra Verbales (Decreto 1290 de 1965). También como parte de la estrategia para enfrentar al enemigo interno y haciendo uso de las facultades extraordinarias otorgadas por el estado de sitio (Decreto 1288 de 1965), Valencia expidió el estatuto “Por el cual se organiza la Defensa Nacional” (Decreto 3398 de 1965)—incorporada luego por el Congreso a la legislación ordinaria mediante la Ley 48 de 1968—. Con este estatuto autorizaba al gobierno a utilizar “a todos los colombianos, hombres y mujeres no comprendidos en el llamamiento al servicio militar obligatorio” en actividades que contribuyan al restablecimiento de la normalidad (artículo 25). De igual forma, autorizó al Ministerio de Defensa a entregar a los particulares, “cuando lo estime conveniente”,

¹⁹ Entre 1958 y 1974, Archila (1997: 17) recoge un total de 3031 protestas con un promedio de 178 al año, esto es, una protesta cada dos días.

²⁰ Si bien antes del golpe de Estado de 1953 el ejecutivo ya había trasladado a la justicia castrense la competencia para juzgar los delitos “relativos a la existencia y seguridad del Estado o contra el régimen constitucional y la seguridad interior del Estado o contra los bienes del Estado” (Decreto 1125 de 1950, artículo 8, numeral 7), esta medida se sigue utilizando una vez “restaurada” la democracia en 1958.

armas consideradas de uso privativo de las Fuerzas Armadas (parágrafo 3, artículo 33). En la década de 1980, “[c]on base en estas disposiciones las Fuerzas Armadas habían fomentado la formación de grupos armados de campesinos y terratenientes, en principio para hacer frente a la acción guerrillera, hecho reconocido aun por las propias autoridades militares” (Uprimny y Vargas, 1990: 116).

También presidentes como Carlos Lleras Restrepo (Decreto 593 de 1970) y Alfonso López Michelsen (Decreto 1412 de 1975) ampliaron la competencia de los militares para conocer los delitos cometidos por civiles. Este último, además, estipuló la creación de nuevos cargos en la jurisdicción penal militar para hacer frente a la ampliación de sus competencias (Decreto 1413 de 1975) y autorizó la práctica de allanamientos a cualquier hora del día o de la noche (Decreto 429 de 1976). Julio César Turbay, adicional a las conductas contempladas en los decretos anteriores, estableció que mediante el procedimiento de los Consejos de Guerra Verbales, la Justicia Militar conocería de los delitos que se cometieran “contra la vida e integridad personal de los miembros de las Fuerzas Armadas y contra civiles al servicio de las mismas y contra miembros del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), encuéntrase o no en actos del servicio, y contra los funcionarios públicos en razón de la investidura o por causa del ejercicio de sus funciones” (Decreto 1923 de 1978). Por su parte, Virgilio Barco otorgó funciones de policía judicial a las Fuerzas Militares, a la Policía Nacional y al Departamento Administrativo de Seguridad para auxiliar a los Jueces de Orden Público, “en caso de urgencia y cuando las necesidades así lo exijan”, sin especificar cuáles eran estos casos de urgencia o necesidad o quién podía calificarlos como tales (Decreto 180 de 1988).

A la ampliación de la justicia castrense se suma la militarización de la policía, por un lado, y de los servicios de inteligencia, por otro. La primera pasó por mezclar funciones propias de esta institución con aquellas de los militares, de forma que ambas fuerzas pudieron patrullar en zonas urbanas y rurales, establecer puestos de control y llevar a cabo actividades de vigilancia. Con la excusa de combatir al enemigo interno, ambas fuerzas tuvieron la facultad para pedir identificación a los ciudadanos e incluso para retenerlos con el pretexto de prevenir ataques terroristas (Rodríguez, 2018: 114 y 115). La policía, además, empezó a ser equipada con los mismos uniformes que los militares, lo que dificultó que los ciudadanos pudieran distinguir ambas fuerzas. Los problemas de recurrir a los militares para resolver asuntos que conciernen a la policía han sido ampliamente estudiados y su actuación ha estado asociada no sólo con innumerables violaciones a los derechos humanos, sino con la aparición de nuevos actores, como el paramilitarismo en el caso colombiano, que han amenazado la soberanía del Estado (Diamint, 2015: 159).

La segunda supuso que los militares recurrieran a los sistemas de inteligencia y de seguridad del Estado para coordinar operaciones antisubversivas (Kruijt y Koonings, 2002: 13). Al igual que en Estados Unidos, “los métodos psicológicos,

como la persecución, el hostigamiento, la detención arbitraria, la tortura y la desaparición, fueron prioritarios en esta guerra ‘irregular’” (Leal, 2003: 84). Ejemplo de lo anterior fue la medida adoptada por el gobierno de Carlos Lleras Restrepo, que autorizó a someter a vigilancia policiva a “[l]os colombianos contra quienes haya graves indicios de que se hallan vinculados a actividades subversivas o hayan estimulado esas actividades por declaraciones públicas según listas que elabora el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)” (Decreto 2686 de 1966), lo cual implicaba que estas personas no podían ausentarse de su lugar de residencia sin previo aviso a la respectiva oficina del DAS, so pena de incurrir en arresto.

Estas prácticas de autorrefuerzo suponen que el grupo favorecido, en este caso los militares, utilizan su poder adicional para ampliar aún más la institución. Aunque su actuación como cuerpo deliberante estaba prohibida por la Constitución²¹ y se abstuvieron de intervenir públicamente hasta 1977, ese año dirigieron a través de la prensa un comunicado al gobierno en nombre de la institución militar.²² En esta carta le dictaron al gobierno las medidas que debía adoptar y le pidieron trasladarle la dirección de la política de seguridad y de orden público. Esta era la primera vez que las Fuerzas Armadas hacían una petición colectiva al presidente de la República sobre asuntos relacionados con la actuación de los demás poderes públicos (Vázquez, 1980: 339). A pesar de que López Michelsen hizo caso omiso a esta petición, esta marcó el inicio de la intervención de los militares en el debate público y les permitió obtener un trato especial por parte del ejecutivo. Apenas un mes después de recibir la carta, el presidente mediante decreto legislativo modificó el Código Penal a fin de excluir de responsabilidad a los miembros de la fuerza pública por el delito de homicidio “cuando intervengan en operaciones planeadas para prevenir y reprimir los delitos de extorsión y secuestro, y producción, procesamiento y tráfico de estupefacientes” (Decreto 70 de 1978).

Los militares fueron ganando terreno y en adelante sus declaraciones se vieron multiplicadas (Pécaut, 1989: 343). Durante el gobierno de Turbay sus pretensiones tuvieron especial acogida e incluso muchas de sus exigencias fueron concretadas con la expedición del Estatuto de seguridad (Decreto 1923 de 1978). En el mandato de Belisario Betancur su presión sobre el gobierno se manifestó con especial fuerza en las declaraciones públicas de su ministro de Defensa que desaprobaban las conversaciones de paz que este adelantaba con la cúpula de las FARC. Tras pedir la renuncia

²¹ La Constitución de 1886 dispuso que la Fuerza Armada (Ejército, Policía Nacional y cuerpos armados de carácter permanente) no era deliberante y, por lo tanto, sólo podía reunirse por orden de la autoridad legítima y dirigir peticiones sobre asuntos exclusivamente relacionados con el servicio y la moralidad del ejército (artículo 168).

²² Carta del 19 de diciembre firmada por el comandante general de las Fuerzas Armadas, Camacho Leyva, por los comandantes de las tres armas y por otros 29 generales activos. Para un análisis detallado de los hechos que rodearon esta petición, véase Pécaut (1989: 296-301).

de su ministro, el gobierno logró firmar los acuerdos de cese al fuego de La Uribe con las FARC en 1984. No obstante, las Fuerzas Armadas exigieron un precio por este apoyo y el gobierno tuvo que nombrar oficiales de línea dura tanto en el Ministerio de Defensa como en la comandancia de las Fuerzas Militares, adoptar varios de sus programas y crear nuevas brigadas e instalaciones (Archer y Chernick, 1989: 60 y 61).

Por último, las “zonas de orden público” establecidas durante los estados de sitio y que suponían el nombramiento de militares en las alcaldías o la toma de decisiones sobre operaciones militares por parte de estos sin consulta previa a las autoridades civiles (Leal, 1992: 25) es otra de las figuras que evidencia el papel de los militares en los asuntos de gobierno durante estos años.

Reactivar el pasado: los militares en los asuntos de gobierno a partir de la Constitución de 1991

A pesar de que una reforma constitucional de gran calado como la de 1991 era una oportunidad para que el ejecutivo restableciera su relación con los militares, continuó otorgándoles gran autonomía en el manejo del orden público interno. En efecto, aunque la Doctrina de la Seguridad Nacional se había vuelto obsoleta con el fin de la Guerra Fría, ya había producido un giro en la forma de entender la seguridad nacional que llevó a que los militares se involucraran en la lucha anticomunista. Si bien los gobiernos de Cesar Gaviria, Ernesto Samper y Andrés Pastrana hicieron varios intentos por reformar esta política de seguridad y desmilitarizar el manejo del orden público, todos enfrentaron importantes obstáculos que llevaron a que esta continuara siendo desarticulada e ineficaz (Leal, 2002: 60-62). Los militares mantuvieron gran autonomía para trazar la política de seguridad y de defensa, diseñando políticas improvisadas basadas en percepciones anticomunistas y planes a corto plazo.

Pero además del “anticomunismo radical”, otro de los rezagos de la Doctrina fue la idea de un “enemigo interno” (Leal, 1992: 29) que fue transformándose con la aparición de nuevos actores armados que desafiaban la permanencia del presidente en el poder y su capacidad para ejercer el monopolio de la fuerza. La intensificación de la guerra contra las drogas llevó a que el narcotráfico ocupara primero esta categoría de enemigo interno, y después lo hizo, con la degradación del conflicto a finales de los noventa, el terrorismo. Para combatir a este nuevo enemigo, el gobierno de Pastrana recibió una inyección de recursos por parte de Estados Unidos (Plan Colombia) que se tradujo en un aumento sostenido del pie de fuerza, así como del armamento y la tecnología con que fueron equipados los militares (Rodríguez, 2018: 118 y 119). Esta estrategia, “hace parte de la concepción de seguridad nacional estadounidense para el hemisferio americano, en la que el narcotráfico es considerado la amenaza principal desde que se terminó la Guerra Fría” (Leal, 2011: 84).

Con los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, nuevamente el concepto de enemigo interno sufre una transformación. Los grupos armados que hasta ese momento habían sido combatidos como insurgentes pasaron a entenderse como terroristas que requerían una reinterpretación de los mecanismos para enfrentarlos (Leal, 2002: 68). La política de seguridad democrática de Álvaro Uribe aparece como parte de esta política norteamericana de lucha contra el terrorismo. Dentro de las estrategias para combatirlo se aprobó el Estatuto Antiterrorista (Acto Legislativo 2 de 2002) que le otorgaba facultades de policía judicial a los militares en casos donde no hubiera autoridad judicial ordinaria, como zonas remotas o de combate, además de facultarlos para llevar a cabo allanamientos, interceptaciones telefónicas y detenciones sin orden judicial, entre otras medidas restrictivas de las libertades civiles.

Este Acto Legislativo fue declarado inexecutable por la Corte Constitucional (Sentencia C-816 de 2004); no obstante, el problema de la seguridad ya se había convertido, con especial fuerza durante el gobierno de Pastrana, en una de las principales preocupaciones de la opinión pública que, ante el recrudecimiento de la violencia y la fallidas negociaciones de paz entre su gobierno y las FARC-EP, apoyó fortalecer a los militares y reclamó adoptar medidas contundentes contra los grupos insurgentes (Rodríguez, 2018: 118 y 119).

Con los réditos electorales que le trajo la promesa de militarizar la seguridad interna (González, 2021), Álvaro Uribe llega a la presidencia con una apuesta por fortalecer aún más el aparato militar. Su Política de Defensa y Seguridad Democrática,²³ diseñada también con ayuda económica de Estados Unidos, se propuso implementar una ofensiva militar contra todos los grupos guerrilleros, recuperar el control del Estado sobre la totalidad del territorio, eliminar el comercio de drogas ilícitas y promover la cooperación de la población civil con las autoridades a través de figuras como la consolidación de una red de informantes y cooperantes, el reclutamiento de soldados campesinos y el estímulo a las deserciones dentro de los grupos armados ilegales. Para conseguir estos objetivos, se incrementó el gasto en seguridad y defensa y se continuó con los programas de cooperación internacional y la recaudación del impuesto a la guerra: “en agosto de 2002, el pie de fuerza en el país era de 313 406 efectivos, 203 283 de las Fuerzas Militares y 110 123 de la Policía Nacional. Ocho años después [...] el total de efectivos había aumentado a 426 014, 267 629 de las Fuerzas Militares y 158 385 de la Policía Nacional” (Leal, 2011: 18).

Pero no sólo los gobiernos que han hecho una apuesta militar para derrotar a los grupos armados diseñaron estrategias para fortalecer a las fuerzas armadas. También

²³ Presidencia de la República y Ministerio de Defensa Nacional, “Política de Defensa y Seguridad Democrática”, 16 de junio de 2003, disponible en: <https://www.oas.org/csh/spanish/documentos/Columbia.pdf> consultado el 24 de septiembre 24 de 2024.

lo han hecho quienes creyeron que sólo a partir de una negociación de paz se podía acabar con el conflicto. En efecto, cuando el gobierno de Juan Manuel Santos estaba firmando los acuerdos de paz con las FARC presentó un proyecto de ley para expedir “el Código Nacional de Policía y Convivencia Ciudadana”, que fue aprobado el 29 de julio por el Congreso mediante la Ley 1801 de 2016. Esta ley le otorgó al presidente de la República la facultad de disponer de forma temporal y excepcional de asistencia militar “cuando hechos de grave alteración de la seguridad y la convivencia lo exijan, o ante riesgo o peligro inminente, o para afrontar emergencia o calamidad pública” (artículo 170). Durante la pandemia del Covid-19 y en distintos momentos en los que la protesta social retó las decisiones del ejecutivo (2019-2021), los gobiernos de Santos y Duque recurrieron a esta facultad para militarizar las ciudades y ejercer un fuerte control sobre los ciudadanos, restringiendo libertades como la de circulación, reunión y asociación, entre otras.

También en este periodo, el ejecutivo ordenó la intervención de los militares en áreas afectadas por el conflicto armado, especialmente en ciudades con altos niveles de violencia y criminalidad, como parte de su estrategia para recuperar el control de las zonas urbanas. De forma conjunta con la Policía Nacional, se llevaron a cabo operaciones militares para enfrentar el narcotráfico, los grupos armados y las bandas criminales, utilizando las mismas estrategias de control territorial, patrullajes, allanamientos y detenciones preventivas. Entre ellas destacan la Operación Orión (2002) en la Comuna 13 de Medellín, la Operación Libertad Uno y Dos (2002-2003) en Bogotá, la Operación Agamenón (2015-2021) en Urabá y otros departamentos como Antioquia, Córdoba, Chocó, Sucre y Bolívar, y recientemente la Operación Perseo (2024), en el corregimiento de El Plateado, ubicado en el municipio de Argelia. Además, en la lucha contra el terrorismo se hicieron operaciones “extraterritoriales” que supusieron la violación de la soberanía de otros Estados, como la captura a Rodrigo Granda, Canciller de las FARC, en Caracas en 2004 y el bombardeo al campamento de las FARC en Ecuador en 2008, que terminó con la baja de Raúl Reyes, miembro del secretariado de esta guerrilla (Rodríguez, 2014: 89).

De nuevo, la militarización de la inteligencia funcionó “como cerebro y espina dorsal de las operaciones antisubversivas” (Kruijt y Koonings, 2002: 13). En los gobiernos de Álvaro Uribe, Juan Manuel Santos e Iván Duque estallaron diferentes escándalos por la interceptación ilegal de las comunicaciones —conocidos como “las chuzadas”— que tuvieron un patrón común: utilizar la inteligencia del Estado para perseguir a opositores, periodistas, magistrados de las altas cortes y defensores de derechos humanos. En el gobierno de Uribe estas interceptaciones se atribuyeron a la principal agencia de inteligencia del Estado, el Departamento Nacional de Inteligencia (DNI), mientras que en el de Santos y el Duque las denuncias vincularon a miembros del ejército en las escuchas de 2014 y 2020. En todos estos casos se hizo una instrumentalización de los aparatos de inteligencia del Estado para fines

políticos, dejando en evidencia la falta de controles efectivos sobre los organismos de inteligencia y la vulneración de derechos fundamentales como la privacidad, la libertad de prensa y la independencia judicial.

Si bien estas prácticas se asociaron históricamente con gobiernos de derecha, lo cierto es que no constituyen una herencia exclusiva de ellos, sino una constante que atraviesa distintos proyectos políticos. El caso del presidente Gustavo Petro resulta ilustrativo: pese a su discurso de transformación, no sólo mantuvo la presencia militar en asuntos de seguridad interna y orden público, sino que además nombró a un general retirado como ministro de Defensa, reproduciendo la lógica de que la conducción de la política de seguridad debe recaer en actores provenientes del ámbito castrense. A esto se suman decisiones como el despliegue militar en territorios priorizados de la “paz total” y el refuerzo de operaciones de control territorial bajo mando militar, que muestran cómo, aun en un gobierno de izquierda, se preservan e incluso reconfiguran dinámicas de militarización.

DE LA INERCIA Y LA PERSISTENCIA INSTITUCIONAL A LA CONSTRUCCIÓN DE UNA MEMORIA MILITARISTA EN EL EJECUTIVO

La teoría de la dependencia del camino permitió rastrear el momento en el cual un hecho contingente (el golpe de Estado de 1953) dio lugar a la configuración de una inercia resistente al cambio que constituye el paso previo a la construcción de una memoria militarista en el ejecutivo. La intervención de los militares en los asuntos de gobierno se explica ya no en la noción de “rendimientos crecientes”, en donde los beneficios relativos que tiene para el ejecutivo mantener el *statu quo* aumentan con el tiempo y, con ellos, las probabilidades de dar nuevos pasos en la misma dirección (Pierson, 2000: 252), sino en el hecho de que el ejecutivo toma una decisión explícita de recurrir al pasado para justificar o guiar acciones en el presente. La memoria se configura entonces cuando una secuencia que ha operado por repetición no sólo persiste, sino que es codificada, narrada y luego conscientemente recuperada por actores institucionales para darle un nuevo significado de acuerdo con el contexto. Este proceso explica por qué, incluso en procesos de transición hacia la paz o reformas institucionales, el peso del pasado militarista sigue vigente: la memoria institucional no es sólo un archivo del pasado, sino un mecanismo activo de reproducción del orden social.

Durante el Frente Nacional (1958-1974) y con la adopción de la Doctrina de la Seguridad Nacional, el ejecutivo consolida la idea de que los movimientos insurgentes y sociales son una amenaza interna e interioriza la participación de los militares en los asuntos de gobierno como una intervención necesaria para combatir el comunismo, legitimando su rol no sólo como garantes del orden y la estabilidad política, sino como actores permanentes en la toma de decisiones estratégicas del Estado. A partir de ahí, se instala una narrativa militarista del conflicto, donde la

seguridad deja de ser una cuestión civil y se convierte en un problema de guerra contrainsurgente. Este lenguaje político y las narrativas sobre la guerra contra el crimen o el terrorismo ayudan a dar sentido a las decisiones pasadas y justifican la intervención de los militares en la política como una respuesta lógica e incuestionable (Giddens, 1984). En este sentido, las instituciones funcionan como marcos cognitivos que estructuran la memoria colectiva (Douglas, 1986).

Dentro de las prácticas y trayectorias que dejan de ser decisiones contingentes del pasado y consolidan el rol de los militares en el gobierno se incluyen los decretos expedidos durante los estados de excepción que les otorga autonomía en el manejo del orden público y amplía su competencia para juzgar delitos cometidos por civiles, el nombramiento de militares en cargos políticos o burocráticos clave (el Ministerio de Defensa, alcaldías y gobernaciones), la creación de consejos de seguridad nacional con presencia militar institucionalizada, la asignación de mayor presupuesto a las fuerzas armadas y el reforzamiento de rituales y símbolos (como condecoraciones, homenajes y ceremonias militares) que fortalecen su papel en la identidad estatal, entre otros. Aquí, el militarismo deja de ser sólo un conjunto de discursos y se convierte en una estructura institucionalizada y normativizada.

Por su parte, la recuperación se evidencia en la reutilización que hizo el ejecutivo durante los estados de excepción de los decretos que ya habían sido ensayados y probada su eficiencia en momentos de crisis. Dichas normas se convierten en un archivo que le permite, siempre que las condiciones sean las correctas, aplicar la misma solución. Sobre este punto, advierte Gallón (1979: 26 y 27): “[m]uy pocas medidas son en lo sucesivo sometidas a ensayo. La mayor parte de ellas se encuentra por el contrario preimpresa, de tal forma que sólo hace falta saberlas publicar en el momento oportuno”. Otros ejemplos de recuperación incluyen la militarización de ciudades en respuesta a una crisis de seguridad o a conflictos sociales, la militarización de la policía y la inteligencia, la renovación de doctrinas de seguridad que refuerzan la presencia militar en asuntos civiles y la justificación de nuevas leyes de excepción basadas en la “historia” del rol que han tenido los militares en la estabilidad nacional, entre otras.

Además de recuperar la información, la memoria exige que los actores conserven, reinterpreten y transformen prácticas institucionales a lo largo del tiempo (Giddens, 1984). La transformación que ha sufrido la idea del “enemigo interno” que pasó de ser toda forma de comunismo, al “narcotráfico” primero y el “terrorismo” después, da cuenta de cómo la memoria ha sido adaptativa, permitiendo reinterpretaciones del pasado a nuevos contextos. El militarismo no es parte del pasado, es constantemente reactivado como una respuesta natural a los desafíos políticos.

Por último, la memoria implica que el ejecutivo organice y filtre la información que considera relevante, promoviendo ciertos recuerdos y suprimiendo otros. Esto supone que no funcione como un simple archivo de hechos pasados, sino como un

proceso de selección y exclusión en el que decide qué recordar y qué olvidar, utilizando reglas, normas y rituales que le permiten legitimar ciertos relatos y suprimir otros (Douglas, 1986). En el caso colombiano, este proceso se observa en la exaltación de la figura del Ejército como garante del orden, en la construcción de héroes militares y en la conmemoración de eventos que refuerzan la necesidad de la fuerza pública para garantizar la estabilidad del Estado, convirtiendo a los militares en parte del repertorio simbólico nacional. Al mismo tiempo, episodios de violencia estatal, violaciones a derechos humanos y excesos en el uso de la fuerza tienden a ser minimizados, justificados o reinterpretados dentro de una narrativa que los enmarca como “excesos individuales” y no como parte de una estructura militarizada. De esta manera, la memoria militarista se configura de forma selectiva y estratégica, priorizando aquellos elementos que refuercen su legitimidad.

CONSIDERACIONES FINALES: MECANISMOS QUE PERMITIRÍAN REVERTIR PROCESOS DE AUTORREFUERZO *VERSUS* LA TRANSFORMACIÓN DE UNA MEMORIA MILITARISTA

Ahora bien, respecto a las posibilidades de cambio, en casi todas sus versiones, el “institucionalismo” entiende a las instituciones como entidades que no pueden cambiarse de forma fácil o instantánea y es precisamente esta cualidad, la que hace de ellas un objeto de investigación particularmente útil para los interesados en estudiar secuencias de autorrefuerzo (Mahoney, 2000: 512). Las instituciones entonces, por lo general, “cambian de un modo incremental, no de un modo discontinuo” y, aunque las normas formales puedan cambiar de forma abrupta a raíz de decisiones políticas o judiciales, “las limitaciones informales encajadas en costumbres, tradiciones y códigos de conducta son mucho más resistentes o impenetrables a las políticas deliberadas” (North y Bárcena, 1993: 17).

En este sentido, romper cadenas de autorrefuerzo en la teoría de la dependencia del camino puede ser difícil pero no imposible. La inercia que se ha creado a través de mecanismos de autorrefuerzo no es inmutable y, por el contrario, puede ser interrumpida a través de eventos o condiciones específicas. Según la teoría, algunos de los mecanismos que permitirían desafiar trayectorias previamente consolidadas incluyen: choques externos (Mahoney, 2001b), cambios endógenos (Greif y Laitin, 2004), eventos disruptivos (Sewell, 1996), erosión gradual de la estructura (Thelen, 2004; Steinmo, 2010) y crisis de legitimidad (Mahoney, 2000), entre otros.

Mahoney (2001b: 24), por ejemplo, advierte que un choque exógeno como una guerra, una crisis económica, una intervención extranjera o una revolución podrían alterar la estabilidad de una inercia institucional y abrir la posibilidad de cambiar el rumbo. Este cambio, sin embargo, también puede ser impulsado desde dentro de la propia institución a través de procesos de adaptación y aprendizaje (Greif y Laitin, 2004). Las instituciones pueden minarse a sí mismas porque los actores dentro de ellas reajustan su comportamiento y sus expectativas.

Por otro lado, el cambio de rumbo puede responder a un “evento disruptivo” que altere profundamente una estructura social y abra nuevos caminos (Sewell, 1996: 262 y 263) o a un cambio gradual. Para Thelen (2004: 31), una vez que se forman las instituciones, no son universalmente aceptadas, sino que continúan siendo objeto de disputa por parte de distintos actores que luchan por determinar cuál debe ser su funcionamiento. Las instituciones pueden transformarse de forma gradual porque sus funciones se alteren, porque cambien los intereses y coaliciones sobre las que se fundan, porque surjan nuevos actores que introduzcan nuevas prácticas que se superpongan a las existentes o se reinterpreten las normas y reglas que las dirigen (Thelen, 2004: 32-35). Para impulsar estos cambios, según la autora, es clave el papel que puedan tener actores estratégicos como líderes políticos, movimientos sociales u otros con suficiente poder político o social que desafíen el *statu quo* y propongan reformas que obliguen a las instituciones a hacer un cambio de rumbo.

También una crisis de legitimidad, esto es, un cambio en los valores o en las creencias subjetivas de los actores que lleven a que una trayectoria ya no sea considerada como legítima, podría alterar su rumbo. Para las explicaciones que se basan en la legitimidad, advierte Mahoney (2000: 517), una institución se reproduce porque los actores la ven como legítima y, en esta medida, optan voluntariamente por reproducirla. Esta creencia en su legitimidad puede variar desde la aprobación moral activa hasta la aquiescencia pasiva de cara al *statu quo*. Sin embargo, cualquiera que sea el grado de apoyo, estas explicaciones suponen que la decisión de los actores de reproducir la institución deriva de su autocomprensión de lo que es lo correcto, más que desde una racionalidad utilitarista, funcionalidad del sistema o el poder de la élite (Mahoney, 2000: 523).

Así las cosas, las inercias se pueden romper si se cambian los incentivos y se superan los costos de cambio (Pierson, 2000). En la medida en que responden a lógicas estratégicas y racionales, si los actores ven una ganancia o una mejora en cambiar, lo harán. La memoria, por el contrario, es más resistente porque no sólo se basa en cálculos utilitarios sino en esquemas cognitivos que condicionan la forma que tiene el ejecutivo de entender el mundo, en valores, creencias y aprendizajes organizacionales, en narrativas y símbolos compartidos. Cuando los actores recuperan o se apropian de esa memoria institucional, no sólo reproducen prácticas pasadas que se han sedimentado en la cultura del ejecutivo, sino que también justifican decisiones actuales que ratifican una forma particular de entender su rol y el de los militares dentro del Estado. Cambiar esa memoria implica transformar no sólo incentivos, sino la cultura que la sostiene. Por eso, desmilitarizar la política requiere estrategias más profundas que la simple reforma a la estructura de las fuerzas armadas.²⁴ Exige

²⁴ Algunos pasos en esta dirección son los cambios cognitivos y organizaciones que conllevan una transformación de las dinámicas del ejército desde 2012 identificadas por Trujillo y Valencia (2021) y que suponen una serie de ajustes institucionales que tuvieron que ser pensados para hacer frente a las nuevas necesidades que trae el posconflicto en el país.

disputas simbólicas, desaprender prácticas y creencias establecidas, reconfigurar narrativas y, en muchos casos, romper con relatos históricos que aún se consideran fundacionales o heroicos y que legitiman la participación de los militares en la política.

Es un buen momento para tener en cuenta la advertencia de Call (2002: 21), en el sentido de que los países que han experimentado transiciones desde un conflicto armado —*war transitions*— tienen mayores incentivos y presiones para desmilitarizar la seguridad interna, en comparación con aquellos que simplemente hicieron una transición desde una dictadura sin un conflicto interno activo. En Colombia, se cumplen las condiciones advertidas por el autor, pues estos procesos han requerido reformas institucionales más radicales, negociaciones políticas intensas y, en muchos casos, presión de actores internacionales para fortalecer las instituciones civiles.

Para concluir, esta investigación aporta a la comprensión de cómo una democracia puede mantener una fuerte presencia militar en el campo de la política sin necesidad de dictaduras o golpes de Estado. En la construcción de una memoria militarista al interior del ejecutivo se explica que los civiles no aparten a los militares de la política. En una región que se caracteriza por el autoritarismo y transiciones democráticas incompletas, el caso colombiano muestra que la militarización no sólo ocurre mediante el uso de los militares para conservar el orden público interno, sino también a través de discursos, narrativas y políticas que legitiman su participación en asuntos de gobierno. Este fenómeno no es exclusivo de Colombia, sino que se asemeja a los casos de México, Brasil y El Salvador, donde los civiles han recurrido a los militares para enfrentar crisis de seguridad, erosionando su control sobre ellos. Al analizar cómo el ejecutivo construye y perpetúa esta memoria militarista, esta investigación aporta nuevos elementos para entender los riesgos de la militarización discursiva e institucional en los gobiernos de la región, ayudando a identificar patrones que pueden afectar la consolidación de las democracias latinoamericanas. 

REFERENCIAS

- Alexander, Jeffrey (2004), “Cultural Pragmatics: Social Performance Between Ritual and Strategy”, *Sociological Theory*, 22(4), pp. 527-573.
- Arango Restrepo, Ana Catalina (2023), “Prácticas políticas que sobreviven a reformas constitucionales: Limitación y criminalización de la protesta social en Colombia (1958-2022)”, *Colombia Internacional*, 114, pp. 3-37.
- Archer, Ronald y Marc Chernick (1989), “El presidente frente a las instituciones nacionales”, en Patricia Vásquez Urrutia (ed.), *La democracia en blanco y negro: Colombia en los años ochenta*, Bogotá, Uniandes, pp. 31-79.
- Archila, Mauricio (1997), “Protesta social y Estado en el Frente Nacional”, *Revista Controversia*, 170, pp. 10-55, en: <https://doi.org/10.54118/controver.v0i170.351>.
- Atehortúa Cruz, Adolfo León (2010), “El golpe de Rojas y el poder de los militares”, *Folios*, 31, pp. 33-48.

- Bruneau, Thomas (2013), “Civilians and the Military in Latin America: The Absence of Incentives”, *Latin American Politics and Society*, 55(4), pp. 143-160.
- Call, Charles (2002), “War Transitions and the New Civilian Security in Latin America”, *Comparative Politics*, 35(1), pp. 1-20.
- Collier, Ruth y David Collier (2002), *Shaping the political arena: Critical junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*, Notre Dame, Notre Dame University Press.
- Connerton, Paul (1989), *How Societies Remember*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Dávila Ladrón de Guevara, Andrés (1998), *El juego del poder: Historia, armas y votos*, Bogotá, Fondo Editorial Cerec-Ediciones Uniandes.
- Diamint, Rut (2015), “A New Militarism in Latin America”, *Journal of Democracy*, 26(4), pp. 155-168.
- Dimaggio, Paul y Walter Powell (1983), “The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields”, *American Sociological Review*, 1983, 48(2), pp. 147-160.
- Douglas, Mary (1986), *How Institutions Think*, Nueva York, Syracuse University Press.
- Enloe, Cynthia (2016), *Globalization and Militarism: Feminists Make the Link*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Erll, Astrid (2010), “Cultural Memory Studies: An Introduction”, en Astrid Erll y Ansgar Nünning (eds.), *A Companion to Cultural Memory Studies*, Berlín y Nueva York, De Gruyter, pp. 1-18.
- Fitch, John Samuel (1998), *The Armed Forces and Democracy in Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Gallón Giraldo, Gustavo (1979), *Quince años de estado de sitio en Colombia, 1958-1978*, Bogotá, Editorial América Latina.
- Giddens, Anthony (1984), *The Constitution of Society: Outline of the Theory of Structuration*, Berkeley, University of California Press.
- Goldstone, Jack (1998), “Initial Conditions, General Laws, Path Dependence, and Explanation in Historical Sociology”, *American Journal of Sociology*, 104(3), pp. 829-845.
- González, Yanilda (2021), *Authoritarian Police in Democracy: Contested Security in Latin America*, Cambridge University Press.
- Greener, Ian (2005), “The Potential of Path Dependence in Political Studies”, *Politics*, 25(1), pp. 62-72.
- Greif, Avner y David Laitin (2004), “A Theory of Endogenous Institutional Change”, *American Political Science Review*, 98(4), pp. 633-652.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor (1998), “Political Science and the Three New Institutionalisms”, *Political Studies*, 44(5), p. 936-957.
- Hartlyn, Jonathan (1993), *La política del régimen de coalición: La experiencia del Frente Nacional en Colombia*, traducción de Pedro Valenzuela, Bogotá, Tercer Mundo Editores.
- Hartlyn, Jonathan y John Dugas (1999), “Colombia: The Politics of Violence and Democratic Transformation”, en Larry Diamond, Jonathan Hartlyn, Juan José Linz y Seymour Martin Lipset (eds.), *Democracy in Developing Countries: Latin America*, Boulder, Lynne Rienner, pp. 249-307.
- Hochmüller, Markus, Carlos Solar y Carlos Pérez (2024), “Militarism and Militarization in Latin America: Introduction to the Special Issue”, *Alternatives*, pp. 1-8.

- Huntington, Samuel (1957), *The Soldier and the State: The Theory and Politics of Civil-Military Relations*, Cambridge, Harvard University Press.
- Kohn, Richard (1997), “How Democracies Control the Military”, *Journal of Democracy*, 8(4), pp. 140-153.
- Kruijt, Dirk y Kees Koonings (2002), “Fuerzas Armadas y política en América Latina: perspectivas futuras”, *Iberoamericana*, 2(8), pp. 7-22.
- Latinobarómetro (2023), “Informe Latinobarómetro 2023: La recesión democrática de América Latina”, en: <https://www.latinobarometro.org/lat.jsp?Idioma=724> [fecha de consulta: 26 de septiembre de 2024].
- Leal Buitrago, Francisco (1992), “Surgimiento, auge y crisis de la doctrina de seguridad nacional en América Latina y Colombia”, *Análisis Político*, 15, pp. 6-34.
- Leal Buitrago, Francisco (2001), “El plan Colombia: Orígenes, desarrollos y proyección regional”, *Íconos-Revista de Ciencias Sociales*, 10, pp. 80-86.
- Leal Buitrago, Francisco (2002), “La seguridad: Difícil de abordar con democracia”, *Análisis Político*, 46, pp. 58-77.
- Leal Buitrago, Francisco (2003), “La doctrina de seguridad nacional: Materialización de la Guerra Fría en América del Sur”, *Revista de Estudios Sociales*, 15, pp. 74-87.
- Leal Buitrago, Francisco (2011), “Una visión de la seguridad en Colombia”, *Análisis Político*, 24(73), pp. 3-36.
- Levitt, Barbara y James March (1988), “Organizational Learning”, *Annual Review of Sociology*, 14(1), pp. 319-338.
- Loveman, Brian (1999), *For la Patria: Politics and the Armed Forces in Latin America*, Lanham, Rowman & Littlefield.
- Mahoney, James (2000), “Path dependence in Historical Sociology”, *Theory and Society*, 29(49), pp. 507-548.
- Mahoney, James (2001a), “Path-dependent Explanations of Regime Change: Central America in comparative perspective”, *Studies in Comparative International Development*, 36, pp. 111-141.
- Mahoney, James (2001b), *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*, JHU Press.
- Mahoney, James y Diana Rodríguez (2018), “Dependency Theory”, en Carol Lancaster y Nicolas Van de Walle (eds.), *The Oxford Handbook of the Politics of Development*, Oxford, Oxford University Press, pp. 22-42.
- North, Douglass y Agustín Bárcena (1993), *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*, Ciudad de México, Fondo de Cultura Económica.
- O'Donnell, Guillermo (1988), *Bureaucratic Authoritarianism: Argentina, 1966-1973: In Comparative Perspective*, Berkeley, University of California Press.
- Passos, Anaís Medeiros e Igor Acácio (2021), “The Militarization of Responses to Covid-19 in Democratic Latin America”, *Revista de Administração Pública*, 55(1), pp. 261-272.
- Pécaut, Daniel (1989), *Crónica de dos décadas de política colombiana: 1968-1988*, 2a ed., trad. Jorge Orlando Melo, Bogotá, Siglo XXI Editores.
- Pérez Liñán, Aníbal (2003), “Pugna de poderes y crisis de gobernabilidad: ¿Hacia un nuevo presidencialismo?”, *Latin American Research Review*, 38(3), pp. 149-164.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo: La teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.

- Pierson, Paul (2000), "Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics", *American Political Science Review*, 94(2), pp. 251-267.
- Pierson, Paul y Theda Skocpol (2008), "El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea", *Revista Uruguaya de Ciencia Política*, 17(1), pp. 7-38.
- Pion-Berlin, David (1989), "Latin American National Security Doctrines: Hard and Softline Themes", *Armed Forces & Society*, 15(3), pp. 411-429.
- Pion-Berlin, David (2016), *Military Missions in Democratic Latin America*, Nueva York, Springer.
- Pion-Berlin, David y Craig Arceneaux (2000), "Decision-makers or Decision-Takers? Military Missions and Civilian Control in Democratic South America", *Armed Forces & Society*, 26(3), pp. 413-436.
- Pion-Berlin, David y Harold Trinkunas (2006), "Attention Deficits: Why Politicians Ignore Defense Policy in Latin America", *Latin American Research Review*, 42(3), pp. 76-100.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (1987a), "La profesionalización militar en Colombia (1907-1944)", *Análisis Político*, 1, pp. 20-39.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (1987b), "La profesionalización militar en Colombia (II): El periodo de la violencia", *Análisis Político*, 2, pp. 7-29.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (1988), "La profesionalización militar en Colombia (III): Los regímenes militares (1953-1958)", *Análisis Político*, 3, pp. 6-30.
- Pizarro Leongómez, Eduardo (2024), *Ni golpes militares ni golpes civiles: La tradición civilista en Colombia (1831-2024)*, Bogotá, Debate.
- Prezeworski, Adam (1991), *Democracy and the Market: Political and Economic Reforms in Eastern Europe and Latin America*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Robledo, Marcos (2023), "Militarización, emergencia del militarismo civil y erosión democrática en América Latina", en Marcos Robledo y Franciso Verder-Montenegro (eds.), *Militarización, militarismo y democracia ¿Nuevas tendencias en América Latina?* Madrid, Fundación Carolina, pp. 21-62.
- Rodríguez, Gina Paola (2014), "Álvaro Uribe y Juan Manuel Santos: ¿Una misma derecha?", *Nueva Sociedad*, 254, pp. 84-99.
- Rodríguez, Saul (2018), "Building Civilian Militarism: Colombia, Internal War, and Militarization in a Mid-term Perspective", *Security Dialogue*, 49(1-2), pp. 109-122.
- Romero Ospina, Roberto (2011), *Unión Patriótica: Expedientes contra el okido*, Bogotá, Centro de Memoria, Paz y Reconciliación.
- Sánchez, Gonzalo (1990), "Guerra y política en la sociedad colombiana", *Análisis Político*, 11, pp. 7-27.
- Schmidt, Siegfried (2010), "Memory and Remembrance: A Constructivist Approach", en Astrid Erll y Ansgar Nünning (eds.), *A Companion to Cultural Memory Studies*, Nueva York, De Gruyter, pp. 191-202.
- Sewell, William (1996), "Three Temporalities: Toward an Eventful Sociology", en Terence McDonald (ed.), *The Historic Turn in the Human Sciences*, Ann Harbor, University of Michigan Press, pp. 245-280.
- Solar, Carlos (2021), "Militarism and the Militarization of Public Security in Latin America and the Caribbean", *Research Publications*, 38, en: https://digitalcommons.fu.edu/jgi_research/38 [fecha de consulta: 26 de septiembre de 2024].
- Solaún, Mauricio (1980), "Colombian Politics: Historical Characteristics and Problems", en

- Albert Berry, Ronald Hellman y Mauricio Solaún (eds.), *Politics of Compromise: Coalition Government in Colombia*, Piscataway, Transaction Books, pp. 1- 57.
- Steinmo, Sven (2010), *The Evolution of Modern States: Sweden, Japan, and the United States*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (1988), *Rethinking Military Politics: Brazil and the Southern Cone*, Princeton, Princeton University Press.
- Thelen, Kathleen (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States, and Japan*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Uprimny, Rodrigo y Alfredo Vargas (1990). “La palabra y la sangre: Violencia, legalidad y guerra sucia en Colombia”, en Germán Palacio (ed.), *La irrupción del paraestado: Ensayos sobre la crisis colombiana*, Bogotá, ILSA, pp. 105-166.
- Valencia Villa, Hernando (1987), *Cartas de batalla*, Bogotá, Universidad Nacional de Colombia.
- Vázquez, Alfredo (1980), “El estatuto de seguridad y el modelo del fascismo dependiente”, en Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos (ed.), *Represión y tortura en Colombia: Informes internacionales y testimonios nacionales*, Bogotá, Fondo Editorial Suramérica, pp. 9-26.
- Vázquez, Alfredo (1986), *El poder presidencial en Colombia: La crisis permanente del derecho constitucional*, 3a ed., Bogotá, Ediciones Suramérica.
- Wilde, Alexander (1978), “Conversations among Gentlemen: Oligarchical Democracy in Colombia”, en Juan José Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes: Latin America*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, pp. 28-81.