

# Las negociaciones de paz como coyuntura crítica: los procesos de cambio de la inteligencia colombiana a través del institucionalismo histórico

## *Peace negotiations as a critical juncture: Processes of change in Colombian intelligence through historical institutionalism*

**Álvaro Cremades Guisado** 

Doctor en Ciencia Política y de la Administración y Relaciones Internacionales  
Universidad Antonio de Nebrija, Madrid (España)

[acremades@nebrija.es](mailto:acremades@nebrija.es)

**Artículo:** recibido el 9 de octubre de 2025 y aprobado el 26 de noviembre de 2025.

### **Cómo citar este artículo:**

Cremades, A. (2026). Las negociaciones de paz como coyuntura crítica: los procesos de cambio de la inteligencia colombiana a través del institucionalismo histórico. *Revista Reflexión Política*, 28(57), pp.xx-xx,doi: <https://doi.org/10.29375/01240781.5698>

### **Resumen**

El artículo examina la evolución de la inteligencia colombiana desde la perspectiva del institucionalismo histórico, para explicar cómo el conflicto armado incidió en su configuración y transformación. Sostiene que esta trayectoria no puede entenderse solo como continuidad ni como sucesión dispersa de reformas, sino como resultado de dos coyunturas críticas principales: la surgida en los años iniciales del Frente Nacional y la abierta por las negociaciones de paz entre el Estado colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP). Entre ambos momentos, se analizan distintas modalidades de cambio institucional gradual y subraya la importancia de la debilidad institucional y de las instituciones informales para comprender las trayectorias históricas de la comunidad de inteligencia en Colombia.

**Palabras clave:** institucionalización, cambio organizacional, Colombia, seguridad del Estado, instituciones políticas.

### **Abstract**

The article examines the evolution of Colombian intelligence from the perspective of historical institutionalism, in order to explain how the armed conflict shaped its configuration and transformation. It argues that this trajectory cannot be understood solely as continuity or as a scattered succession of reforms, but rather as the result of two main critical junctures: the one that emerged in the early years of the National Front and the one opened by the peace negotiations between the Colombian state and the FARC-EP. Between these two moments, the text analyses different forms of gradual institutional change and highlights the importance of institutional weakness and informal institutions in understanding the historical trajectories of the intelligence community in Colombia.

**Keywords:** institutionalization, organizational change, Colombia, State security, political institutions.

## **1. Introducción**

La inteligencia constituye una de las dimensiones menos visibles y, al mismo tiempo, más decisivas en la configuración de la capacidad estatal para hacer frente a amenazas armadas, criminales y políticas. En contextos de violencia prolongada, su desarrollo no responde solo a necesidades técnicas u

organizacionales, sino que se encuentra profundamente condicionado por procesos históricos de conflicto, decisiones políticas adoptadas y la interacción entre influencias nacionales e internacionales. El caso colombiano resulta especialmente relevante en este sentido: la prolongada duración del conflicto armado interno, la centralidad de la cooperación con Estados Unidos, la transformación de las doctrinas de seguridad y defensa, la persistencia de instituciones informales y la reconfiguración de los aparatos civiles y militares de inteligencia convierten a Colombia en un escenario fértil para analizar cómo cambian, se adaptan o desaparecen las instituciones dedicadas a la producción de inteligencia, organizaciones de naturaleza esencialmente burocrática (Cremades Guisado y Cancelado Franco, 2021).

Pese a ello, el estudio de la inteligencia colombiana ha tendido a concentrarse, o bien en episodios concretos de reforma, crisis o escándalo, o bien en aproximaciones de tipo jurídico, doctrinal o descriptivo, sin que se haya prestado suficiente atención a su desarrollo histórico como proceso institucional de larga duración. Esta limitación dificulta comprender por qué determinadas dependencias y prácticas lograron consolidarse durante décadas, por qué otras fueron reformadas o sustituidas y de qué manera los cambios en el entorno político y estratégico alteraron la trayectoria de lo que hoy puede denominarse comunidad de inteligencia colombiana. En otras palabras, más allá de describir transformaciones puntuales, resulta necesario explicar el cambio institucional de la inteligencia en perspectiva histórica, atendiendo tanto a los momentos de ruptura como a las modificaciones graduales que, acumuladas a lo largo del tiempo, terminan reconfigurando el funcionamiento de las instituciones.

Con ese propósito, este artículo adopta como marco de análisis el institucionalismo histórico, prestando atención a los conceptos de *coyuntura crítica*, *trayectoria dependiente* y *cambio institucional gradual*. Desde esta perspectiva, se parte de la premisa de que las instituciones no evolucionan de forma lineal ni permanecen estáticas entre grandes momentos de transformación estructural, sino que combinan periodos de estabilidad relativa con procesos de adaptación incremental. A partir de esta aproximación, se sostiene que la evolución de las instituciones estatales colombianas dedicadas a la producción de inteligencia no puede explicarse únicamente por una lógica de continuidad derivada de su origen contrainsurgente. Por el contrario, su desarrollo responde a la articulación entre dos coyunturas críticas sistémicas de especial relevancia y una serie de mecanismos de cambio gradual que operan entre ambas.

El objetivo principal es, por tanto, analizar el cambio institucional de la inteligencia colombiana a la luz del conflicto armado, identificando cuáles fueron las coyunturas críticas que reorientaron de manera estructural su trayectoria y qué mecanismos de cambio gradual contribuyeron a moldearla entre estos momentos. Para ello, se realiza una reconstrucción histórico-institucional apoyada en la literatura, las fuentes normativas, los documentos oficiales y los materiales hemerográficos relativos a la evolución de las principales instituciones que integran la comunidad de inteligencia en Colombia. Este enfoque permite situar en una misma explicación fenómenos que a menudo han sido estudiados por separado, como la influencia de actores exógenos, la transformación doctrinal, la crisis de legitimidad y el papel de la informalidad en la reproducción o erosión de determinados arreglos institucionales.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe señalar que la relevancia del problema trasciende la casuística particular. El análisis del cambio institucional en instituciones como las aquí referidas permite arrojar luz sobre cuestiones más amplias sobre la relación entre conflicto armado, capacidad estatal y democracia en América Latina (Cremades Guisado, 2021). En contextos marcados por debilidad institucional, persistencia de la violencia y coexistencia de reglas formales e informales, las instituciones de inteligencia constituyen un actor de suma relevancia para examinar cómo el Estado se adapta a amenazas cambiantes, cómo reproduce legados organizativos y doctrinales y en qué condiciones determinadas estructuras resultan reformables o, por el contrario, terminan por demostrarse como inviables. En este sentido, la experiencia colombiana aporta elementos de interés tanto para los estudios de inteligencia como para la ciencia política en torno al institucionalismo histórico y el desarrollo estatal en escenarios de conflictividad prolongada.

## **2. Resultados**

### **2.1. Coyunturas críticas y trayectorias dependientes**

El institucionalismo histórico ha hecho tradicionalmente uso del concepto de *coyuntura crítica* para explicar los procesos de cambio de las instituciones, siendo esta una de las más conocidas

características de esta corriente teórica. Sin embargo, más allá de su empleo más o menos riguroso a causa de su popularización, esta explicación del desarrollo institucional ha encontrado algunos inconvenientes cuando se ha trasladado al ámbito empírico. A este respecto, conviene recordar las carencias metodológicas advertidas por Capoccia y Kelemen (2007) en torno al concepto de coyuntura crítica y su utilización para el análisis institucional, cuya irresolución conduce con cierta frecuencia, en primer lugar, a la falta de identificación de la unidad de análisis, cuando las coyunturas críticas no han de tener necesariamente efectos generales sobre los sistemas políticos, sino que pueden afectar a unas instituciones y no a otras; en segundo lugar, a la determinación de horizontes temporales, en especial, a la hora de acotar la extensión de las *coyunturas críticas*, cuya duración es por definición limitada a corto plazo; en tercer lugar, a la vinculación necesaria entre coyuntura crítica y cambio institucional, cuando el legado generado por la primera puede ser la vuelta al *statu quo* anterior e inhibir, en consecuencia, la posibilidad de transformación; en cuarto lugar, a la excesiva dependencia del institucionalismo histórico respecto al institucionalismo económico, pese al diferente comportamiento frente al cambio de los objetos de análisis de uno y otro campo.

En atención a estas consideraciones, resulta posible identificar solo dos circunstancias históricas que puedan ser consideradas como coyunturas críticas sistémicas stricto sensu. Resulta inevitable referirnos, en primer lugar, a las coyunturas críticas que responden a las circunstancias históricas en las que las instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia fueron constituidas, pues, tal como Zegart (1999) asegura a partir de su estudio sobre la evolución de diferentes agencias de seguridad nacional de Estados Unidos,

las elecciones estructurales iniciales producen “marcas de nacimiento” institucionales que son difíciles de cambiar. Las características básicas del diseño de la agencia, tales como las disposiciones explícitas para la supervisión del Congreso, la ubicación de la organización en la rama ejecutiva o los arreglos de personal proporcionan las vías para el desarrollo futuro de la agencia. (p. 43)

Esta coyuntura crítica constitutiva se da en los años de la segunda violencia, del auge del bandolerismo y de la aparición de las formas paraestatales de poder local conocidas como repúblicas independientes durante los primeros años del Frente Nacional, que darían lugar a un momento propicio para diferentes acciones dirigidas al fortalecimiento de la rama ejecutiva del Estado colombiano (Sanabria, 2023). Para entonces, las capacidades militares y policiales de Colombia resultaban insuficientes a la hora de dar respuesta a la situación de graves desórdenes públicos provocados por la subversión en diferentes puntos del territorio nacional, lo que llevaría al presidente Carlos Lleras Restrepo a solicitar el asesoramiento estadounidense, finalmente prestado mediante el Equipo Especial de Investigación liderado por Hans Tofte en 1959 (“Colombia: Subjects, Report of the Colombia Survey Team, 4/60”) y más tarde del Equipo del Centro de Guerra Especial del Ejército de Estados Unidos bajo el mando del general William P. Yarborough en 1962 (“Special Group (CI): Subjects: Fort Bragg team visit to Colombia, March 1962”). El Plan Lazo y la operación Soberanía tendrían no solo efectos inmediatos sobre la coyuntura política y social que atravesaba entonces Colombia (con la disolución de las repúblicas independientes), sino que también desencadenarían efectos no deseados de mucho mayor alcance, al constituirse el aplastamiento de la denominada república de Marquetalia como catalizador de la transformación de las autodefensas campesinas en estructuras guerrilleras de creciente articulación a partir de la Primera Conferencia Guerrillera de 1964, hechos que, a la postre, servirían como elementos constitutivos de la mitología fundacional de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo (FARC-EP) (Ríos Sierra, 2021).

De lo anterior se extrae que este particular contexto de primeros años del Frente Nacional conduce a la configuración de un conflicto armado internacionalizado desde sus propios orígenes, en los que el papel de Estados Unidos como potencia hemisférica resultaría determinante durante las décadas posteriores, dejando una profunda impronta en el desarrollo de las instituciones estatales colombianas dedicadas a la producción de inteligencia. Aunque sin duda existían para entonces una serie de condiciones antecedentes que ponen de manifiesto que esta relación bilateral era ya una realidad durante la Segunda Guerra Mundial (incluso en el ámbito de la inteligencia), el alineamiento entre Colombia y Estados Unidos y los fuertes vínculos existentes entre los presidentes Carlos Lleras Restrepo y John F. Kennedy servirían como base fundamental propicia para la profundización de la asistencia estadounidense y el establecimiento de canales de cooperación por los cuales las Fuerzas

Militares colombianas pasaban a articularse como un ejército contrainsurgente, asumiendo tácitamente la doctrina estadounidense en este ámbito, muy condicionada entonces por las experiencias recientes o presentes de la Rebelión Hukbalahap en Filipinas (1942-1954) y de la guerra de Vietnam (1955-1975).

Sería desde este giro doctrinal facilitado por la influencia estadounidense que las Fuerzas Militares colombianas, así como otras instituciones del Estado colombiano, moldearían sus capacidades a los requerimientos de una guerra contrainsurgente entendida como parte de un esfuerzo mayor por combatir el expansionismo soviético y el comunismo internacional; dirección a la que también iría dirigida la asistencia mediante programas de cooperación posteriores, como los desarrollados con la Policía Nacional y el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) a través de la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (United States Agency for International Development [USAID]) a partir de la década de 1970 (Public Safety Division, 1963).

Si entendemos las circunstancias que rodean el inicio del conflicto armado, que condicionarían la vida política nacional y las instituciones del Estado colombiano en un determinado rumbo, resulta más que pertinente preguntarse en qué grado las negociaciones entre las FARC-EP y el Estado colombiano representan otra circunstancia de similares características. En un sentido general, no puede afirmarse que los procesos de negociación con actores armados sean por definición coyunturas críticas, pues, como señala Ríos Sierra (2022), la desmovilización de los combatientes de diferentes actores armados a través de la negociación ha sido un objetivo que con cierta recurrencia se ha expresado en Colombia, cosechando tanto éxitos como fracasos, debido a la irresolución de las causas profundas de conflictividad y a la incidencia de actores saboteadores en los procesos desarrollados. En ese contexto, el progresivo debilitamiento de las FARC-EP debido al accionar de la fuerza pública y el consiguiente cambio en la correlación de fuerzas con el Estado colombiano durante el segundo mandato del presidente Álvaro Uribe Vélez se presenta como un clivaje entre la continuación del conflicto desde el punto de vista militar o la búsqueda de una salida negociada. Sin embargo, los intentos realizados entonces por establecer diálogos con las FARC-EP se verían frustrados y no serían retomados hasta la llegada del presidente Juan Manuel Santos Calderón, desencadenando una polarización más que significativa en las élites políticas colombianas respecto de la justificación de un eventual acuerdo de paz.

Ciertamente, aunque abundan las referencias más o menos coloquiales a momentos alrededor de los diálogos de paz entre el Estado colombiano y actores armados como coyunturas críticas, existe escasa literatura que respalde esta caracterización a partir de un empleo estricto del concepto en los términos propuestos por el institucionalismo histórico (García Trujillo, 2018; Kurtenbach y Birke, 2021). No obstante, no cabe duda de que la magnitud de los acuerdos de paz con las FARC-EP representa un hito de dimensiones inéditas no solo al ser para la fecha de su desmovilización la organización guerrillera más longeva de Colombia y de la región, sino también en cuanto a las dinámicas de seguridad a nivel nacional. El proceso generaría unas altas expectativas en amplios sectores de la opinión pública nacional e internacional, que veían en un eventual acuerdo de paz la vía para reducir los niveles de violencia gracias a la desmovilización del principal grupo armado del país y para resolver algunos de los acuerdos mediante los compromisos adquiridos por el Estado colombiano, en aspectos tales como reforma rural, participación política de los desmovilizados, cultivos ilícitos, entre otros. De igual manera, en este periodo de profundos cambios legislativos y estructurales en el contexto general de las negociaciones de paz entre las FARC-EP y el Estado colombiano, la cuestión de los archivos de inteligencia y contrainteligencia se configuraría como un aspecto de considerable relevancia en el proceso de diálogo.<sup>1</sup>

Esta coyuntura crítica tendría significativos efectos sobre el conjunto de instituciones estatales que venían conformando la comunidad de inteligencia en Colombia: por un lado, con unas Fuerzas Militares que enfrentan una situación de incertidumbre respecto a su posición en el eventual escenario

1. No es de extrañar que, en 2013, la reivindicación por parte del equipo negociador de las FARC-EP de la constitución de una comisión de esclarecimiento histórico sobre el conflicto armado colombiano vendría acompañada de la solicitud de apertura de los archivos de diferentes instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia en Colombia, tales como el Servicio de Inteligencia Colombiano (SIC), el Departamento Administrativo de Seguridad (DAS), el Batallón de Inteligencia y Contrainteligencia (BINCI) y la inteligencia de la policía, con la intención declarada de garantizar el rigor histórico de la investigación. (Delegación de Paz FARC-EP, 2013; Oficina del Alto Comisionado para la Paz, 2018a). Sin embargo, estas peticiones no se concretarían de manera explícita en el acuerdo final, texto en cuyo capítulo 5 solo es posible encontrar referencias genéricas sobre el acceso a la documentación oficial del Gobierno Nacional por parte de los mecanismos del Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición (SIVJRNRR): la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la no Repetición (CEV), la Unidad de Búsqueda de Personas dadas por Desaparecidas (UBPD) y la Jurisdicción Especial para la PAZ (JEP), para el cumplimiento de sus respectivas funciones y de acuerdo con el marco legal en vigor. De este modo, la única referencia a las bases de datos de inteligencia recogidas en el acuerdo final hacen referencia a la depuración de "los nombres e información relativa a las y los integrantes de organizaciones de derechos humanos, integrantes de la oposición, y de las y los integrantes del nuevo movimiento político que surja del tránsito de las FARC-EP a la actividad política legal y de sus familiares, cuando estén incluidos, por el solo hecho de serlo" ("Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera", 2016, p. 97).

del “posconflicto”, ante la cual reorientarían su propósito institucional, doctrina y capacidades para no ser exclusivamente justificados por la guerra contrainsurgente; por otro lado, con la profundización de un modelo de institución policial orientado a la seguridad ciudadana y, en consecuencia, de una inteligencia dirigida a combatir fenómenos delincuenciales no exclusivamente protagonizados por las grandes estructuras criminales del país; y, por último, con la liquidación del DAS como entidad de legitimidad nacional e internacional cuestionada a consecuencia de los escándalos y procesos judiciales en su contra y la creación en su lugar de una nueva institución de inteligencia civil: la Dirección Nacional de Inteligencia (DNI). La Ley 1621 de 2013 sería la expresión legal de los procesos de cambio desencadenados en este contexto, sirviendo no solo como su andamiaje jurídico, sino también sentando las bases necesarias para la articulación más plena de la comunidad de inteligencia en Colombia y reforzando la consolidación de los procesos de cambio institucional al imponer la adaptación de la doctrina de sus instituciones integrantes a los preceptos marcados por el nuevo marco legal. Cabe preguntarse, sin embargo, por el grado de continuidad de este legado a través de sus mecanismos de reproducción, en especial, cuando es posible señalar la apuesta de ciertos actores por su reversión, como sucedería durante la Administración de Iván Duque Márquez con el proceso de renovación doctrinal del Ejército Nacional en torno a la denominada Doctrina Damasco, y cuando las altas expectativas generadas en torno a los dividendos económicos y sociales de la paz en Colombia no se vieron plenamente satisfechas debido a la perdurabilidad de las condiciones de violencia en la etapa del “posconflicto”, así como a la falta de voluntad política ante la implementación de los contenidos del acuerdo (Ríos Sierra, 2020).

Llegados a este punto, resulta más que pertinente preguntarse sobre las razones que nos llevan a descartar la definición de otros momentos transcendentales en la historia reciente de Colombia y de su conflicto armado como coyuntura crítica para las instituciones y dependencias dedicadas a la producción de inteligencia. En efecto, este interrogante está justificado, pues el Plan Colombia representa un hito de importancia incuestionable en el desarrollo del conflicto, quizás no tanto para los propósitos amplios para los que fue inicialmente diseñado, pero sí como instrumento político por el cual la fuerza pública adquiriría las capacidades necesarias para revertir la tendencia imperante durante los años inmediatamente anteriores en la correlación de fuerzas entre el Estado colombiano y las FARC-EP, lo que posteriormente facilitaría la apertura de diálogos de paz más productivos que los iniciados en el Caguán por el presidente Ernesto Samper Pizano.

En ese sentido, el Plan Colombia se presenta como la más alta expresión de los mecanismos de cooperación con Estados Unidos en materia de seguridad e inteligencia, alcanzando unas dimensiones inéditas en el transcurso del conflicto armado y desencadenando no pocos cambios en el accionar de la fuerza pública, en su estructura y en su doctrina. Sin embargo, lo anterior no hace del Plan Colombia una coyuntura crítica para la comunidad de inteligencia colombiana, pues, lejos de representar un momento de discontinuidad y cambio estructural, el Plan Colombia no es sino la sublimación de dinámicas preexistentes de cooperación que avanzan en la misma dirección que las planteadas en el marco del giro contrainsurgente de la década de 1960 y en el giro antinarcóticos implementado durante la década de 1980.

Esta convergencia de esfuerzos, que venían siendo realizados por separado hasta la identificación del narcoterrorismo como amenaza y la sublimación de la cooperación estadounidense para hacerle frente, sí estaría facilitada por un hecho verdaderamente constitutivo de una coyuntura crítica, pero no en Colombia, sino en Estados Unidos: el inicio de la guerra global contra el terrorismo como resultado del *shock* supuesto por los atentados de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, cuyos efectos terminarían por expandirse a otras instituciones mediante lo que Tarrow (2017) denomina “desbordamiento” (*spillover*).<sup>2</sup>

Como puede comprobarse, las circunstancias históricas que podemos identificar como coyunturas críticas sistémicas para el conjunto de instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia colombiana comparten algunas características fundamentales. Ambas circunstancias se circunscriben a periodos de una extensión relativamente corta respecto de la duración de los legados

2. En su estudio de la coyuntura crítica abierta en Estados Unidos por los atentados de Nueva York del 11 de septiembre de 2001, Tarrow (2017) explica los cambios progresivamente implementados en los sistemas político y legal estadounidenses a través de un mecanismo de cambio institucional por desbordamiento, que define como “la extensión del cambio institucional desde un sector institucional a otro en el que las implicaciones de la extensión no son inmediatamente obvias para los observadores o, incluso, para los decisores” (p. 10). Esta noción puede ser también útil para explicar cómo el cambio institucional puede estar condicionado por los procesos que tienen lugar en sistemas políticos extranjeros, al desbordar sus efectos no solo su sector, sino también su propio sistema político a través de diferentes canales de cooperación.

que generan (1958-1963, en el caso de la primera; 2011-2016, en el caso de la segunda), provocando efectos perdurables, aunque no deterministas, sobre un conjunto de instituciones.

Asimismo, estas coyunturas críticas se configuran como ventanas de oportunidad en las que la capacidad de agencia de los actores políticos permite introducir cambios estructurales con resultados inmediatos sobre las instituciones a partir de una disyuntiva entre diferentes alternativas (la represión militar del bandolerismo, en el primer caso; la búsqueda de una paz negociada con las FARC-EP, en el segundo). Además, estas ventanas de oportunidad implican una mayor sensibilidad a la influencia exógena, hasta el punto de que esta puede resultar determinante en la adopción de un determinado curso institucional y en la articulación de sus mecanismos de reproducción (la asistencia estadounidense, en el primer caso; la comunidad internacional y los países garantes, en el segundo). Se pone de manifiesto, en consecuencia, que las instituciones dedicadas a la producción de inteligencia son altamente refractarias a la influencia de la sociedad civil sobre sus procesos de cambio, pues los recurrentes episodios mediáticos, políticos o, incluso, judiciales que, de una forma u otra, han expuesto a la opinión pública las irregularidades de estas instituciones han tenido un efecto limitado (Cepik y Ambros, 2014), como también los episodios en los que algún tipo de disfunción organizacional ha conducido a lo que la literatura denomina “fallos de inteligencia” (Boraz, 2006).

## **2.2. Modalidades del cambio institucional: más allá de la coyuntura crítica**

Una vez identificadas ambas coyunturas críticas, resulta pertinente preguntarnos por qué vías el desarrollo institucional ha tenido lugar entre ellas. Podemos afirmar que las genealogías que componen la comunidad de inteligencia colombiana son producto, además de las dos coyunturas críticas expuestas, de diferentes modalidades de cambio institucional que se han manifestado en la mayor parte de ocasiones de forma asincrónica.

Ciertamente, puede resultar tentador explicar retrospectivamente las trayectorias de las instituciones que han conformado la comunidad de inteligencia colombiana a través de los contextos históricos en los que fueron creadas y de los propósitos políticos para los que estas fueron diseñadas, aludiendo a las trayectorias dependientes y a la consiguiente resistencia al cambio para sumirlas en la inmovilidad hasta una siguiente coyuntura crítica, que no se materializaría hasta cinco décadas más tarde. Sin embargo, aun reconociendo la importancia de las “marcas de nacimiento” a las que se refiere Zegart (1999), el estudio del desarrollo histórico de las instituciones a partir del concepto de *coyunturas críticas* no debe limitarse al análisis de las circunstancias en las que estas son constituidas, pues tal aproximación determinista implica una presunción de estaticidad que explica el desarrollo institucional como una mera inercia de las decisiones y los arreglos alcanzados por los actores en el contexto de una coyuntura crítica que sirva como momento fundacional.

Autores como Peters et al. (2005) han señalado que existe en el institucionalismo histórico una cierta subestimación del cambio institucional que se produce de manera incremental en el transcurso de los periodos entre coyunturas críticas:

El conflicto político, sugerimos, no es solo una característica de los momentos formativos, sino que ocurre con la misma frecuencia durante los periodos de trayectoria dependiente, siempre que esta sea sostenida por una coalición política dominante que se defiende con éxito de todos los intentos de las minorías de alterar el curso político. Siendo las presiones políticas para el cambio más comunes de lo que se supone, hay más probabilidad de cambio incremental de lo que parece admisible en las concepciones prevalecientes del institucionalismo histórico. (p. 1278)

Aunque no cabe duda de que la génesis de las instituciones por las que nos preguntamos está condicionada por una serie de circunstancias nacionales e internacionales que las ha marcado a lo largo de la mayor parte de su historia como el producto de una guerra contrainsurgente, resulta claro que las instituciones dedicadas a la producción de inteligencia en Colombia han experimentado a lo largo de su historia procesos de cambio de alcance de la suficiente variabilidad como para no poder ser explicados de esta forma.

Si bien el andamiaje teórico en torno al concepto de *coyuntura crítica* permite explorar la importancia de los momentos de cambio estructural para la genealogía de las instituciones, esta aproximación no resulta suficiente para explicar en su totalidad cómo las instituciones experimentan el cambio a lo largo de sus trayectorias históricas. Por definición, las coyunturas críticas son situaciones

extraordinarias y, en consecuencia, relativamente escasas, por lo que la concepción del cambio institucional como un fenómeno exclusivamente asociado a este tipo de situaciones atípicas, cuyos legados están condicionados por la aparición de trayectorias dependientes, es una aproximación que puede resultar poco realista. Si no es posible explicar en su totalidad los procesos de transformación de las instituciones que han conformado la comunidad de inteligencia colombiana solo a través de los más notables momentos de discontinuidad estructural que representan las coyunturas críticas, resulta imprescindible preguntarse también sobre el papel del cambio incremental y gradual en dichas instituciones. Ambas perspectivas no son en absoluto incompatibles, sino que resultan plenamente complementarias y permiten explicar de manera más detallada y realista los procesos históricos, mitigando el énfasis en la estabilidad institucional y el papel de la influencia exógena que ha definido las aproximaciones de lo que se ha venido a considerar la primera generación del institucionalismo histórico (Rezende, 2011). Así, se señalarán algunos ejemplos a partir de los mecanismos de cambio institucional gradual indicados por Streeck y Thelen (2004).

En primer lugar, la forma probablemente más explícita de cambio incremental es aquella que los autores mencionados han denominado “desplazamiento” (*displacement*). Las instituciones pueden experimentar cambios debido a la sustitución de su modelo organizacional por otro nuevo que supone un cuestionamiento de las normas y prácticas que habían sido aplicadas hasta entonces, lo que puede suceder de forma más o menos abrupta o de manera paulatina a lo largo del tiempo, además, como consecuencia de la influencia endógena (a consecuencia de la activación de posibilidades suprimidas o suspendidas hasta entonces) o exógena (como resultado de la sustitución de un modelo institucional local por uno extranjero). Sin duda, esta caracterización nos remite a la constitución de la DNI como nueva institución de inteligencia civil bajo el Gobierno de Juan Manuel Santos Calderón tras la liquidación del DAS como muestra más representativa del cambio institucional por desplazamiento, adoptando un modelo de inteligencia estratégica de Estado de diferencias notables al que venía siendo desarrollado en el pasado. Esta sustitución responde a causas locales derivadas del particular devenir histórico de la inteligencia civil colombiana y de su relación con las élites políticas, pero sería también facilitada gracias a la asistencia de naciones extranjeras, principalmente (pero no solo) de Estados Unidos (Skinner y Shedd, 2022).

Este mismo esquema de cambio institucional se reproduce en el caso de la Brigada XX del Ejército Nacional, entidad que sería desmantelada debido a recurrentes denuncias por violaciones de derechos humanos (Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo [Cajar], 2020), que terminarían por desembocar en su desmantelamiento en 1998 a petición de la Embajada estadounidense y su sustitución por la Central de Inteligencia Militar del Ejército (CIME) (“Ejército desactiva la Brigada XX”, 1998; Páez, 1998).

Por otro lado, la estratificación remite a los procesos de cambio originados por la introducción de nuevos elementos junto con los ya existentes en una institución, sin que implique su sustitución o desplazamiento, sino un cambio sustancial en su funcionamiento. El cambio por estratificación puede ser útil para explicar, por ejemplo, el reposicionamiento de la inteligencia policial colombiana en el transcurso de la lucha contra las grandes organizaciones criminales de Medellín y Cali y la consecución de su autonomía orgánica en 1995 con la constitución de la Dirección de Inteligencia Policial (DIPOL) como una dependencia diferenciada de las funciones de investigación criminal desarrolladas por la Dirección de Investigación Judicial (DIJIN). Si bien las actividades de inteligencia venían sido parte de la prestación del servicio policial con anterioridad y para diferentes propósitos, este hito representa, además de la constatación de la importancia adquirida por ellas en la lucha contra el narcotráfico, un cambio de percepción institucional en cuanto a su utilidad para hacer frente a más diversos fenómenos delincuenciales que suponen una amenaza para la seguridad ciudadana.

De esta forma, debido a la capacidad de ejercer influencia directa sobre otras direcciones operativas de la Policía Nacional como organismo rector de la Junta de Inteligencia Policial y de otros centros integrados constituidos con diferentes propósitos, así como a consecuencia de la trayectoria posterior de algunos de los principales artífices del proceso de institucionalización de la inteligencia policial colombiana,<sup>3</sup> la DIPOL pasaría a configurarse como una dependencia de destacada centralidad en el proceso de transformación de la institución, del que el Modelo Nacional de Vigilancia Comunitaria por Cuadrantes sería clara manifestación.

3. A diferencia del Ejército Nacional, institución en la que los nombramientos de oficiales pertenecientes al arma de inteligencia son realmente escasos, durante las últimas décadas han sido varios los miembros de la Policía Nacional, quienes, con carreras profesionales vinculadas al ámbito de la inteligencia, alcanzaron las más altas responsabilidades en su seno con su ascenso al generalato. Buena muestra de ello es que, pese a ser una dependencia de reciente creación, han sido dos los directores de la DIPOL que han terminado posteriormente asumiendo la Dirección General de la Policía Nacional: Oscar Naranjo (director de la DIPOL entre 1995 y 2000, y director de la Policía Nacional en el periodo 2007-2012) y Jorge Luis Vargas (director de la DIPOL entre 2008 y 2016, y director de la Policía Nacional en el periodo 2020-2022).

Además del experimentado por la inteligencia policial colombiana, es posible identificar un proceso de estratificación de similares características materializado con la implementación y el auge de las operaciones conjuntas, con la armonización de las capacidades de inteligencia distintas y complementarias de cada una de las fuerzas; apuesta inicial que encontraría réplica durante los años siguientes también en el nivel estratégico, con la iniciativa del Comando General de las Fuerzas Militares y del Departamento Conjunto de Inteligencia y Contrainteligencia por establecer un proceso de estandarización doctrinal para el desarrollo de actividades de inteligencia para la totalidad de unidades conjuntas.

Por su parte, la conversión se refiere al redireccionamiento de una institución ya existente hacia objetivos, funciones o propósitos diferentes a las que motivaron su constitución, ya sea a consecuencia de la aparición de nuevos desafíos en el entorno donde esta opera o como producto de un reacomodo en las relaciones de poder entre los actores, situaciones ambas potencialmente generadas a partir de momentos de cierta confrontación política.

Este cambio por conversión representa un mecanismo presente en los diversos procesos conducentes a los nuevos desarrollos doctrinales en materia de inteligencia adoptados por las Fuerzas Militares colombianas. Ello resulta claro cuando nos referimos a las implicaciones del giro contrainsurgente en el seno del Ejército Nacional, pasando de una concepción de la inteligencia militar (y antes de las “informaciones”) como actividad desarrollada en un escenario de guerra convencional contra un ejército enemigo a una concepción de esta actividad orientada a dar apoyo a las operaciones contra organizaciones guerrilleras en un conflicto de naturaleza asimétrica. También lo es cuando nos aproximamos al proceso de transformación militar de la que sería parte la inicialmente conocida Doctrina Damasco, con la apuesta por la interoperabilidad y la multimisionalidad como características fundamentales (Ciro Gómez y Correa Henao, 2014; Rojas Guevara, 2017a, 2017b).

Por último, nos encontramos con lo que ha sido denominado agotamiento institucional. En algunas ocasiones, los procesos que las instituciones experimentan a lo largo del tiempo no conducen a su transformación, sino directamente a su desaparición completa, desenlace que suele alcanzarse como resultado de todo tipo de disfuncionalidades que socaban el propósito para el que la institución fue creada. Ello es habitual en instituciones que cuentan con una larga trayectoria temporal, en especial, cuando su expansión ha llegado hasta tal punto que exige una asignación de recursos que termina por comprometer su funcionalidad, por lo que se consolida una relación coste-beneficio caracterizada por rendimientos decrecientes que condicionan negativamente su legitimidad y la dirigen hacia su decadencia (Ferrari, 2022).

Si anteriormente nos hemos referido a la creación de la DNI en calidad de organismo de inteligencia civil sustitutorio del DAS como un cambio institucional por desplazamiento, el proceso conducente a la liquidación de esta última entidad se ajusta de manera palmaria a las características particulares del agotamiento institucional. Los sucesivos escándalos mediáticos e investigaciones judiciales desatados contra personal directivo de la institución durante la Presidencia de Álvaro Uribe Vélez, además de los sucesivos intentos infructuosos por realizar una reforma estructural de la institución, llevarían a su último director y encargado de su proceso de extinción, Felipe Muñoz Gómez, a constatar de manera explícita la inviabilidad del DAS (“DAS es inviable”, admite su director”, 2010), con el precedente de declaraciones en esa mismo sentido realizadas por autoridades nacionales (“Mindefensa: ‘Al DAS hay que darle cristiana sepultura’”, 2009; “Uribe se muestra partidario de acabar con el DAS”, 2009) y extranjeras (“EE.UU. suspende recursos de cooperación al DAS”, 2010).

### **2.3. Estabilidad, informalidad y cumplimiento**

Llegados a este punto, cabe preguntarse en qué medida estas aproximaciones al cambio institucional tienen un alcance universal o si, por el contrario, son modelos teóricos de utilidad limitada para casuísticas diversas. A este respecto, es pertinente señalar la contribución de autores como Levitsky y Murillo (2009), quienes han señalado que las teorías del cambio ofrecidas por el institucionalismo histórico pudieran ser aplicables en regímenes democráticos avanzados, pero que encuentran algunos inconvenientes en los entornos de debilidad institucional, que son comunes en mayor o menor grado a gran parte de los países en vías de desarrollo.

Según Levitsky y Murillo (2009), esta variabilidad está determinada por los niveles de estabilidad y de cumplimiento de reglas y procedimientos tanto formales como informales contenidos

en las instituciones, resultando estos atributos determinantes en cómo experimentan los procesos de cambio con una marcada tendencia hacia episodios más radicales y de mayor recurrencia, que denominan “reemplazo serial” (Levitsky y Murillo, 2013), lo que contrasta tanto con las explicaciones de las trayectorias históricas de las instituciones que hacen incidencia en el papel de las coyunturas críticas (por definición, escasos, pero profundos momentos de cambio) como con el cambio incremental (procesos graduales a largo plazo).

A la hora de identificar las causas conducentes a esta variabilidad de la debilidad institucional, de manera más reciente Brinks et al. (2020) han identificado tres formas esenciales: a) la insignificancia, en la cual la existencia de las instituciones es meramente simbólica y carente de efectos declarados y empíricos; b) el incumplimiento, que implica la falta de implementación sistemática de reglas y procedimientos de las instituciones por falta de voluntad de sus integrantes, y c) la inestabilidad, que implica un cambio frecuente y en sentidos contradictorios de las instituciones.

En general, los Estados latinoamericanos han adolecido históricamente una fuerte debilidad institucional, pues,

incluso después de más de tres décadas de democracia, las instituciones formales solo moldean débilmente el comportamiento de los actores en gran parte de América Latina, creando una brecha considerable entre las “reglas del juego” en el papel y sus resultados esperados o, al menos, declarados. (Brinks et al., 2020, p. 2)

Sin embargo, al margen de cualquier aproximación esencialista a las dinámicas políticas regionales, cada uno de sus países integrantes muestra particularidades en el desarrollo histórico de sus instituciones que ameritan un análisis diferenciado que permita establecer el grado de debilidad de los sistemas políticos nacionales.

En el transcurso de su historia política contemporánea, Colombia se ha caracterizado por la perdurabilidad de sus instituciones, siendo considerada una nación pionera respecto de los países de su entorno en la adopción de la democracia liberal como régimen político, solo interrumpida por la dictadura del general Gustavo Rojas Pinilla, con un texto constitucional, el de 1886, de longevidad excepcional, que, aun con reformas, no concluiría hasta 1991. Por el contrario, el Estado colombiano históricamente ha mostrado una muy notable incapacidad de cumplimiento a causa de los altos niveles de violencia existentes en gran parte del territorio nacional, de su ausencia como proveedor de bienes y servicios públicos y de la disputa del monopolio de la violencia legítima por otros actores no estatales, tal y como se pone de manifiesto en los años de la Violencia y de las repúblicas independientes, así como durante la agudización del conflicto armado y la intensificación de la actividad del crimen organizado, bajo un casi permanente estado de sitio que pasaría a conformar la excepcional normalidad de la sociedad colombiana.<sup>4</sup>

De este modo, en palabras de Pécaut (2012),

Colombia es uno de los pocos países de América Latina en que el régimen político ha conservado de manera casi permanente, durante este siglo, el carácter de una democracia civil. Y es también el país en que la violencia está más explícitamente presente, tanto en las relaciones sociales y políticas, como en su representación. (p. 24)

Ambas dinámicas, aún salpicadas de episodios de inestabilidad y de paces frustradas, serían definitorias de la segunda mitad del siglo XX colombiano. A pesar de lo que pudiera pensarse, en no pocas ocasiones entre aplicación y estabilidad de las instituciones no existe una correlación positiva. De acuerdo con Levitsky y Murillo (2009), la convergencia de estas dos variables (alta estabilidad de las instituciones y escasa capacidad de aplicación de sus reglas) es el terreno propicio para que los actores recurran a las instituciones informales, es decir, “las reglas compartidas, habitualmente no escritas, que son creadas, comunicadas y aplicadas al margen de los canales oficialmente sancionados” (Helmke y Levitsky, 2006, p. 5), pues estas permiten disminuir la incertidumbre que enfrentan los actores y estabilizar sus expectativas.

Por ello, con frecuencia las instituciones de mayor perdurabilidad tienden a contener una compleja estratificación de instituciones tanto formales como informales y a redes de actores interconectados, lo que actúa como mecanismo de reproducción del *statu quo* institucional (Brinks et al., 2020). No obstante,

4. De acuerdo con García Villegas (2008), “los 21 años transcurridos entre 1970 y 1991 Colombia vivió 206 meses bajo estado de excepción, es decir, 17 años, lo cual representa el 82 % del tiempo transcurrido. Entre 1949 y 1991 Colombia vivió más de 30 años bajo estado de sitio”.

en casos en los que existe una baja eficacia de las instituciones formales, las instituciones informales no tienen por qué actuar de manera convergente en la consecución de sus respectivos resultados deseados, por lo que estas últimas pueden ser competitivas (cuando por incompatibilidad su puesta en práctica supone la violación de las instituciones formales y el alejamiento del resultado deseado), lo que suele suceder en casos de corrupción sistémica, clientelismo o patrimonialismo, o sustitutorias (cuando se apoyan en prácticas no contempladas por las instituciones formales, pero ayudan a la consecución del resultado esperado por ellas), tal y como es habitual en situaciones de ausencia del Estado y de su sustitución como proveedor de bienes y servicios públicos por otros actores (Helmke y Levitsky, 2006).

El reconocimiento del papel de la informalidad en el funcionamiento de las instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia representa una consideración indispensable para explicar sus trayectorias históricas y sus respectivos procesos de cambio. El ejemplo más evidente de la estabilidad como atributo que las caracteriza lo encontramos en el caso particular del DAS, institución que, siendo creada en 1960 y definitivamente suprimida en 2011, mostraría una longevidad considerable, pese a las sucesivas reformas implementadas y los variados escándalos políticos a los que se vería expuesta a lo largo de sus 51 años de historia. Tal sería el grado de estabilidad generado por el DAS que, quizás de forma algo paradójica, terminaría por articularse como una entidad tan refractaria a los sucesivos intentos de reforma formalmente impulsados desde el poder político durante sus últimos años de existencia, que sería este anquilosamiento uno de los principales facilitadores de su final liquidación. No cabe duda de que uno de los principales factores conducentes a este escenario sería la persistencia de ciertas instituciones informales competitivas o sustitutorias en el seno del DAS, como las promovidas a través de la captación de funcionarios por el crimen organizado y actores armados como las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) para sus fines particulares (a veces, incluso, con la aquiescencia o la complicidad de las élites políticas locales), pese a las sucesivas reorganizaciones formales de la entidad. Entre las manifestaciones más claras de este tipo de instituciones informales, se encuentra el Grupo Especial de Inteligencia 3 (G-3), dependencia no recogida en el organigrama del DAS y sobre cuya creación no existe registro documental, siendo solo conocida su existencia en la institución, dedicada a la producción de inteligencia sobre personalidades consideradas una potencial amenaza contra la seguridad nacional debido a su oposición al Gobierno de Álvaro Uribe Vélez.<sup>5</sup>

Otros ejemplos de esta superposición entre formalidad e informalidad institucional, pero ya con fines abiertamente antagónicos entre ellas, remiten a los casos de corrupción constatados en el seno del DAS a consecuencia de la cooptación de algunos de sus integrantes (“Entrevista exclusiva con Rafael García (completa)”, 2006; “Detienen a 16 funcionarios del DAS por expedir certificados de pasado judicial de forma ilegal”, 2007; Martínez Hernández, 2015). En definitiva, la acumulación de procesos judiciales contra algunos funcionarios del DAS y de escándalos mediáticos de diferente índole a causa de las actividades de dichas instituciones informales en su seno, suponiendo, incluso, el deterioro de las relaciones bilaterales con Estados Unidos y la consiguiente paralización de toda cooperación con la entidad, terminarían por conducir a que el sector de las élites políticas nacionales constatará la necesidad de extinguir la entidad al comprobarse definitivamente “inviable”.

### 3. Discusión

En la literatura sobre institucionalismo histórico, la posibilidad de que los legados asociados a una coyuntura crítica resulten frustrados, limitados o, incluso, revertidos no solo es admisible, sino que forma parte del propio debate conceptual sobre qué debe entenderse por coyuntura crítica y cómo ha de estudiarse empíricamente. Una lectura excesivamente simplificada del concepto podría conducir a pensar que toda coyuntura crítica desemboca necesariamente en un cambio profundo, estable e irreversible; sin embargo, la literatura más rigurosa se aleja de esa interpretación lineal. Capoccia y Kelemen (2007) subrayan que las coyunturas críticas son periodos relativamente breves en los que se relajan de manera significativa las restricciones estructurales sobre la acción política, se amplía el abanico de opciones

5. A este respecto, cabe señalar que la condición de este tipo de instituciones informales que operan en el ámbito de la seguridad puede ser interpretado de dos diferentes formas. Tal y como señala Brinks (2006) en su estudio de los asesinatos extrajudiciales por cuerpos policiales en Brasil y Argentina, esta caracterización depende de la definición a la que nos acogamos sobre los resultados esperados por las instituciones formales dedicadas a la provisión de seguridad: si entendemos que su finalidad es la preservación del orden social, la prácticas al margen de los procesos reglados pueden ser entendidas como instituciones informales sustitutorias dirigidas a obtener una mayor eficiencia en la misión que les es encomendada, mientras, si entendemos que su objetivo es la defensa del Estado de derecho, corresponde considerarlas competitivas debido a que sus actividades implican la violación de sus preceptos fundamentales. Por tanto, “las instituciones informales pueden sustituir a algunas instituciones formales, al mismo tiempo que compiten con otras, y no siempre es fácil determinar con precisión qué rol están desempeñando” (Brinks, 2006, p. 226).

disponibles para los actores y aumenta el peso de sus decisiones sobre los resultados posteriores. Lo decisivo, por tanto, no es que el cambio se produzca de forma automática, sino que durante ese intervalo exista una contingencia elevada y una verdadera apertura del espacio de elección.

Desde esta perspectiva, la frustración del legado puede entenderse, en primer lugar, en un sentido estricto. Una coyuntura puede abrir una ventana de oportunidad para el cambio y, sin embargo, concluir sin alterar de forma duradera la trayectoria previa. Capoccia y Kelemen (2007) advierten que el cambio no es un elemento necesario de toda coyuntura crítica, pues en contextos de alta incertidumbre puede producirse una reequilibración, es decir, una restauración del *statu quo* anterior tras haberse contemplado y debatido alternativas plausibles.

Esta consideración resulta relevante, pues impide identificar retrospectivamente como coyuntura crítica solo aquellos episodios que culminaron en una transformación exitosa. De hecho, excluir los casos en los que la apertura no desemboca en un nuevo legado introduciría un sesgo de selección, al dejar fuera precisamente aquellas situaciones en las que la contingencia fue real, pero el desenlace favoreció la continuidad. En consecuencia, la literatura permite admitir que pueden existir coyunturas críticas fallidas o no consumadas desde el punto de vista del cambio institucional.

En segundo lugar, la frustración del legado puede entenderse en un sentido menos radical, pero seguramente más frecuente. En estos casos, el legado sí emerge, aunque lo haga de manera parcial, disputada o incompleta. Soifer (2012) contribuye a esta discusión al distinguir entre condiciones permisivas y productivas: las primeras delimitarían el momento en el que se flexibilizan las restricciones y se abre la posibilidad de divergencia, mientras las segundas son las que efectivamente producen un resultado determinado dentro de esa ventana. Esta distinción permite comprender que no toda crisis o apertura genera necesariamente un nuevo rumbo institucional, pues la existencia de condiciones permisivas no garantiza por sí sola la consolidación de un legado estable.

En una dirección similar, Collier y Munck (2017) recuerdan que el marco analítico de las coyunturas críticas exige demostrar no solo la innovación institucional, sino también la existencia de un legado duradero. De ahí su formulación tajante: sin legado, no hay coyuntura crítica. Ahora bien, estos autores señalan que entre la coyuntura crítica y el legado pueden mediar mecanismos de producción complejos, secuencias reactivas y procesos de reproducción desiguales que alteran, modulan o, incluso, debilitan el alcance del resultado inicialmente abierto por la coyuntura.

Aplicado al análisis empírico, todo ello obliga a evitar dos errores simétricos. El primero consiste en llamar coyuntura crítica cualquier episodio políticamente intenso, aunque no haya generado ni posibilidad real de cambio ni efectos duraderos. El segundo consiste en exigir que todo legado surgido de una coyuntura crítica se consolide plenamente y de forma irreversible para reconocer su existencia. La literatura permite una posición más matizada. Una coyuntura crítica puede producir legados robustos, parciales o aperturas, cuyo potencial transformador quede posteriormente limitado por resistencias políticas, secuencias reactivas o insuficiencias en sus mecanismos de reproducción (Capoccia y Kelemen, 2007; Collier y Munck, 2017; Soifer, 2012). Desde esta óptica, no solo es correcto afirmar que los legados pueden verse frustrados, sino que esa posibilidad forma parte de una comprensión más precisa y menos teleológica del cambio institucional.

#### 4. Conclusiones

El análisis desarrollado en este artículo permite sostener que la evolución de las instituciones estatales dedicadas a la producción de inteligencia en Colombia no puede explicarse de manera satisfactoria ni como una simple continuidad derivada de su origen histórico ni como una secuencia desordenada de reformas coyunturales. Por el contrario, su trayectoria responde a la interacción entre momentos de ruptura de especial intensidad y procesos graduales de transformación, que, acumulados a lo largo del tiempo, terminan modificando propósitos, estructuras y capacidades. Desde esta perspectiva, el conflicto armado colombiano no solo ha constituido el entorno en el que dichas instituciones operaron durante décadas, sino también la principal coyuntura histórica a partir de la cual se configuraron sus orientaciones fundamentales.

En ese marco, este artículo ha permitido identificar dos coyunturas críticas sistémicas *stricto sensu* para la comunidad de inteligencia colombiana. La primera se sitúa en el contexto de los primeros años del Frente Nacional, cuando la intensificación de la violencia interna, la emergencia de formas de subversión armada y la profundización de la cooperación con Estados Unidos favorecieron la adopción de un rumbo contrainsurgente que dejaría una impronta duradera sobre las instituciones militares,

policiales y civiles del Estado. La segunda corresponde al ciclo político abierto por las negociaciones y los acuerdos de paz con las FARC-EP, momento en el que se aceleraron procesos de reforma legal, reorientación doctrinal y redefinición funcional de los organismos de inteligencia. Ambas coyunturas comparten rasgos fundamentales: se concentran en periodos relativamente breves, abren ventanas de oportunidad para decisiones de gran alcance, refuerzan la incidencia de actores exógenos y generan legados duraderos, aunque no irreversibles.

A partir de ello, una de las principales conclusiones del artículo consiste en rechazar el uso indiscriminado del concepto de *coyuntura crítica* para designar cualquier episodio relevante del conflicto o de la política de seguridad colombiana. Hitos de enorme trascendencia en el desarrollo del conflicto armado, como el Plan Colombia, tuvieron, sin duda, efectos profundos sobre la correlación de fuerzas, las capacidades de la fuerza pública y la cooperación internacional, pero no representaron una ruptura institucional equiparable a las dos coyunturas identificadas. Más que una discontinuidad estructural, el Plan Colombia supuso la sublimación de dinámicas iniciadas anteriormente con la implementación del giro contrainsurgente del Estado colombiano. Esta precisión conceptual resulta relevante no solo para el caso de estudio abordado, sino también para un uso más riguroso de las herramientas analíticas del institucionalismo histórico.

Ahora bien, entre ambas coyunturas críticas, el desarrollo institucional de la inteligencia colombiana estuvo lejos de permanecer estático. El estudio muestra que dicho desarrollo solo puede comprenderse plenamente al incorporar distintas modalidades de cambio gradual. De este modo, el trabajo confirma que las instituciones no cambian exclusivamente en momentos excepcionales, sino también mediante ajustes acumulativos, superposición de capas organizativas, redefiniciones funcionales y dinámicas internas de desgaste.

Asimismo, la casuística abordada permite matizar algunos supuestos habituales del institucionalismo histórico, en cuanto a la reversibilidad de los legados institucionales, que pueden verse disputados por secuencias reactivas, resistencias organizativas y cambios en las coaliciones políticas que los sostienen, así como a identificación de coyunturas críticas, definidas más por su capacidad de abrir alternativas institucionales y efectos estructurales que por la intensidad política aparente de un determinado acontecimiento.

De igual manera, el caso colombiano muestra la necesidad de matizar los supuestos del institucionalismo histórico cuando se aplican a contextos de debilidad institucional. La relativa estabilidad formal de varias de las instituciones estudiadas coexistió históricamente con una limitada capacidad de aplicación efectiva de reglas, así como con una fuerte presencia de instituciones informales, que, en ocasiones, complementaron el funcionamiento institucional y, en otras, lo distorsionaron abiertamente. Esta coexistencia entre estabilidad e informalidad ayuda a explicar tanto la resiliencia de determinados arreglos organizativos como la profundidad de sus crisis.

En consecuencia, la principal aportación de este trabajo radica en ofrecer una interpretación de conjunto sobre la inteligencia colombiana como producto histórico del conflicto, pero también como espacio institucional atravesado por disputas, adaptaciones y reconfiguraciones sucesivas. Esta aproximación permite superar visiones excesivamente estáticas de las instituciones de inteligencia y, al mismo tiempo, evita diluir el concepto de *cambio estructural* en una narrativa de transformación permanente.

Finalmente, futuras investigaciones podrían ampliar esta aproximación en tres direcciones. En primer lugar, mediante estudios comparados con otros países latinoamericanos que hayan atravesado conflictos internos, transiciones políticas o procesos de reforma de sus aparatos de inteligencia. En segundo lugar, a través de investigaciones más específicas sobre cada una de las genealogías institucionales aquí examinadas, particularmente la inteligencia militar, policial y civil. En tercer lugar, mediante el análisis de los efectos posteriores del acuerdo de paz sobre la comunidad de inteligencia colombiana, en relación con la aparición de nuevas amenazas o la persistencia de fenómenos de largo recorrido concernientes a la seguridad nacional en la historia reciente de Colombia.

## 5. Referencias

- Acuerdo final para la terminación del conflicto y la construcción de una paz estable y duradera. (2016, 12 de noviembre). [https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11\\_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf](https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Fotos2016/12.11_1.2016nuevoacuerdofinal.pdf)
- Boraz, S. C. (2006). Establishing democratic control of intelligence in Colombia. *International Journal of Intelligence and Counterintelligence*, 19(1), 84-109. doi: <https://doi.org/10.1080/08850600500177168>

- Brinks, D. M. (2006). The rule of (non) law: Prosecuting police killings in Brazil and Argentina. En G. Helmke y S. Levitsky (eds.), *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America* (pp. 201-226). The Johns Hopkins University Press.
- Brinks, D. M., Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2020). The political origins of institutional weakness. En D. M. Brinks, S. Levitsky y M. V. Murillo (eds.), *The politics of institutional weakness in Latin America* (pp. 1-40). Cambridge University Press.
- Capoccia, G. y Kelemen, R. D. (2007). The study of critical junctures: Theory, narrative, and counterfactuals in historical institutionalism. *World Politics*, 59(3), 341-369. doi: <https://doi.org/10.1017/S0043887100020852>
- Cepik, M. y Ambros, C. (2014). Intelligence, crisis, and democracy: Institutional punctuations in Brazil, Colombia, South Africa, and India. *Intelligence and National Security*, 29(4), 523-551. doi: <https://doi.org/10.1080/02684527.2014.915176>
- Ciro Gómez, A. R. y Correa Henao, M. (2014). Transformación estructural del Ejército colombiano: Construcción de escenarios futuros. *Revista Científica General José María Córdova*, 12(13), 19-88. doi: <https://doi.org/10.21830/19006586.155>
- Colectivo de Abogados José Alvear Restrepo. (2020). *El caso del BINCI y la Brigada XX: La inteligencia militar contra la oposición política y social (1977-1998)*. Recuperado de: [https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2020/02/23012020\\_resumen\\_ejecutivo\\_jep.pdf](https://www.colectivodeabogados.org/wp-content/uploads/2020/02/23012020_resumen_ejecutivo_jep.pdf)
- Collier, D. y Munck, G. L. (2017). Building blocks and methodological challenges: A framework for studying critical junctures. *Qualitative and Multi-Method Research*, 15(1), 2-9. Recuperado de: [https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN\\_ID3034920\\_code948846.pdf?abstractid=3034920&mirid=1](https://papers.ssrn.com/sol3/Delivery.cfm/SSRN_ID3034920_code948846.pdf?abstractid=3034920&mirid=1)
- Colombia: Subjects, Report of the Colombia Survey Team, 4/60, Part II, Appendices I-III. Recuperado de: <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/jfknsf>
- Congreso de la República. (2013, 17 de abril). Ley 1621. *Por medio de la cual se expiden normas para fortalecer el marco jurídico que permite a los organismos que llevan a cabo actividades de inteligencia y contrainteligencia cumplir con su misión constitucional y legal, y se dictan otras disposiciones*. Diario Oficial 48764. Recuperado de: <https://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?id=1685400>
- Cremades Guisado, Á. (2021). Sobre las instituciones estatales de seguridad en América Latina: Similitudes y particularidades frente al caso español. *Methaodos: Revista de Ciencias Sociales*, 9(1), 45-59. doi: <https://doi.org/10.17502/mrcs.v9i1.447>
- Cremades Guisado, Á. y Cancelado Franco, H. (2021). Intelligence as a bureaucratic organization: Dysfunctions of the Weberian model. *Revista Científica General José María Córdova*, 19(34), 479-496. doi: <https://doi.org/10.21830/19006586.701>
- “DAS es inviable”, admite su director. (2010, 4 de mayo). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-3951058>
- Delegación de Paz FARC-EP. (2013, 28 de agosto). *Reiteramos nuestra propuesta, Comisión de Revisión y Esclarecimiento de la Verdad de la Historia del Conflicto Armado Colombiano*. Recuperado de: [https://cedema.org/digital\\_items/5791](https://cedema.org/digital_items/5791)
- Detienen a 16 funcionarios del DAS por expedir certificados de pasado judicial de forma ilegal. (2007, 22 de junio). Europa Press Internacional. Recuperado de: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-colombia-detienen-16-funcionarios-das-expedir-certificados-pasado-judicial-forma-ilegal-20070622235852.html>
- EE.UU. suspende recursos de cooperación al DAS. (2010, 13 de abril). *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/judicial/eeuu-suspende-recursos-de-cooperacion-al-das-articulo-198177/>
- Ejército desactiva la Brigada XX. (1998, 20 de mayo). *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-760019>
- Entrevista exclusiva con Rafael García (completa). (2006, 7 de abril). *Semana*. Recuperado de: <https://www.semana.com/portada/articulo/entrevista-exclusiva-rafael-garcia-completa/78261-3/>
- Ferrari, F. (2022). *The development of political institutions: Power, legitimacy, democracy*. University of Michigan Press. Recuperado de: <https://library.oapen.org/bitstream/handle/20.500.12657/57419/9780472902781.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- García Trujillo, A. (2018). *Yes but no: Havana peace agreement's ambiguous sway on Colombia's rural development policy* [tesis doctoral, University of Waterloo]. Recuperado de: <https://uwspace.uwaterloo.ca/bitstreams/ca0137d5-79dd-4e78-bae7-cfa497c5c673/download>
- García Villegas, M. (2008, 19 de octubre). Un país de estados de excepción. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/politica/un-pais-de-estados-de-excepcion-articulo-43317/>
- Helmke, G. y Levitsky, S. (eds.) (2006). *Informal institutions and democracy: Lessons from Latin America*. The Johns Hopkins University Press.
- Kurtenbach, S. y Birke, K. (2021). *The entanglements of peace: Reflections on the long road of transformation in Colombia*. Friedrich-Ebert-Stiftung. Recuperado de: <https://library.fes.de/pdf-files/international/21470.pdf>
- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2009). Variation in institutional strength. *Annual Review of Political Science*, 12(1), 115-133. doi: <https://doi.org/10.1146/annurev.polisci.11.091106.121756>

- Levitsky, S. y Murillo, M. V. (2013). Lessons from Latin America: Building institutions on weak foundations. *Journal of Democracy*, 24(2), 93-107. doi: <https://doi.org/10.1353/jod.2013.0031>
- Martínez Hernández, S. (2015, 3 de septiembre). Los criminales que se beneficiaron con Migración Colombia. *El Espectador*. Recuperado de: <https://www.elespectador.com/judicial/los-criminales-que-se-beneficiaron-con-migracion-colombia-article-583523/>
- Oficina del Alto Comisionado para la Paz. (2018a). La responsabilidad histórica de la violencia. Las implicaciones del reconocimiento del Estado como parte del conflicto, el derecho a la paz y la importancia de la memoria histórica. Delegación de Paz de las FARC-EP. La Habana, Cuba. 05-08-2013. En *Biblioteca del Proceso de Paz con las FARC-EP* (t. 3). Recuperado de: <https://www.jep.gov.co/Sala-de-Prensa/Documents/tomo-3-proceso-paz-farc-participacion-politica.pdf>
- Páez, E. (1998, 6 de septiembre). Nueva cara de la inteligencia. *El Tiempo*. Recuperado de: <https://www.eltiempo.com/archivo/documento/mam-799643>
- Pécaut, D. (2012). *Orden y violencia: Colombia, 1930-1953*. Universidad Eafit.
- Peters, B. G., Pierre, J. y King, D. S. (2005). The politics of path dependency: Political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, 67(4), 1275-1300. doi: <https://doi.org/10.1111/j.1468-2508.2005.00360.x>
- Public Safety Division. (1963, 3 de junio). Report of Public Safety Division for February (Colombia).
- Mindefensa: “Al DAS hay que darle cristiana sepultura”. (2009, 24 de febrero). Caracol Radio. Recuperado de: [https://caracol.com.co/radio/2009/02/24/judicial/1235475720\\_768174.html](https://caracol.com.co/radio/2009/02/24/judicial/1235475720_768174.html)
- Rezende, F. da C. (2011). Do institutions produce institutional change? The new historical institutionalism and analytic innovations in the theory of change. *Brazilian Political Science Review*, 5(1), 129-152. doi: <https://doi.org/10.1590/1981-3884201100010006>
- Ríos Sierra, J. (2020). ¿Una paz fallida? Dificultades de la construcción de paz en Colombia tras el acuerdo con las FARC-EP. *Revista de Estudios Políticos*, 190, 129-163. doi: <https://doi.org/10.18042/cepc/rep.190.05>
- Ríos Sierra, J. (2021). *Historia de la violencia en Colombia, 1946-2020: Una mirada territorial*. Sílex.
- Ríos Sierra, J. (2022). *Historia de los procesos de paz en Colombia (1982-2022): Élités políticas, fuerzas militares, guerrillas y paramilitarismo*. Comares.
- Rojas Guevara, P. J. (2017a). Damascus: The renewed doctrine of the national army of Colombia. *Journal of Military and Strategic Studies*, 17(4), 263-272. Recuperado de: <https://jmss.org/article/view/58266/43832>
- Rojas Guevara, P. J. (2017b). Doctrina Damasco: Eje articulador de la segunda gran reforma del Ejército Nacional de Colombia. *Revista Científica General José María Córdova*, 15(19), 95-119. doi: <https://doi.org/10.21830/19006586.78>
- Sanabria, P. (2023). Cambio en políticas públicas y reforma del Estado: Coyunturas críticas y construcción de capacidad institucional en la Administración pública colombiana (1830-2018). En P. Sanabria Pulido y S. Leyva (eds.), *El estado del Estado: Trayectorias de modernización y reformas a la Administración pública colombiana*. Universidad de los Andes. doi: <https://doi.org/10.51573/Andes.9789587985283.9789587985290>
- Skinner, K. K. y Shedd, D. R. (2022). Adapt intelligence capabilities for new threats. En J. Marczak, C. Hernández y C. J. Arnson (eds.), *Allies: Twenty-seven bold ideas to reimagine the US-Colombia relationship* (pp. 77-83). Atlantic Council. Recuperado de: [https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/08/Allies\\_Twenty-seven-bold-ideas-to-reimagine-the-US-Colombia-relationship-V2.pdf](https://www.atlanticcouncil.org/wp-content/uploads/2022/08/Allies_Twenty-seven-bold-ideas-to-reimagine-the-US-Colombia-relationship-V2.pdf)
- Soifer, H. D. (2012). The causal logic of critical junctures. *Comparative Political Studies*, 45(12), 1572-1597. doi: <https://doi.org/10.1177/0010414012463902>
- Special Group (CI): Subjects: Fort Bragg team visit to Colombia, March 1962. Recuperado de: [https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/jfknsf-319-003?image\\_identifier=JFKNSF-319-003-p0001](https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/jfknsf-319-003?image_identifier=JFKNSF-319-003-p0001)
- Streeck, W. y Thelen, K. (2004). Institutional: Change in advanced political economies. En W. Streeck y K. Thelen (eds.), *Beyond continuity: Institutional change in advanced political economies* (pp. 95-131). Oxford University Press.
- Tarrow, S. (2017). “The world changed today!”: Can we recognize critical junctures when we see them? *Qualitative and Multi-Method Research*, 15(1), 9-11. Recuperado de: <https://escholarship.org/uc/item/2kr6963j>
- Uribe se muestra partidario de acabar con el DAS. (2009, 17 de septiembre). *El Espectador*. Recuperado de <https://www.elespectador.com/judicial/uribe-se-muestra-partidario-de-acabar-con-el-das-article-161969/>
- Zegart, A. B. (1999). *Flawed by design: The evolution of the CIA, JCS, and NSC*. Stanford University Press.