

LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ. APORTES DESDE EL NUEVO INSTITUCIONALISMO

Laura Zamudio González*
Jorge E. Culebro Moreno**

RESUMEN

Desde un nuevo planteamiento institucionalista se puede asumir que la implementación de instrumentos para asegurar los acuerdos, y las estrategias para construcción de la paz, son sumamente complejos, inciertos y difíciles ya que se necesita construir instituciones que aseguren la paz y el desarrollo a largo plazo, y a la vez permitan la solución de problemas inmediatos. El presente artículo está orientado a entender los procesos de implementación de los acuerdos de paz y la manera en que este tipo de operaciones y estrategias pueden llegar a construir y desarrollar instituciones. Esto implica llevar a cabo un recorrido conceptual del Nuevo Institucionalismo y sus implicaciones para comprender los procesos de paz, al tiempo que explorar su naturaleza, cómo se construyen y cómo funcionan las instituciones y su relación con los procesos de reconstrucción.

Palabras claves: Nuevo institucionalismo, acuerdos de paz, instituciones.

IMPLEMENTATION PROCESS OF PEACE AGREEMENTS. CONTRIBUTIONS FROM THE NEW INSTITUTIONALISM

SUMMARY

It can be assumed, from the new institutionalism approach, that the implementation of instruments to ensure agreements and strategies for peace building are highly complex, uncertain and difficult in such a way that it becomes necessary to build institutions to ensure peace and long-term development, but also that immediate problems should be solved meanwhile. The article seeks to understand the processes of implementation of peace agreements, and how this type of operations and strategies can build and develop institutions. This involves conducting an understanding of novel institutional and conceptual implications for peace processes, and explores what they mean, how they are constructed, and how institutions and their relationship with reconstruction processes work.

Keywords: New institutionalism, peace agreements, institutions.

Fecha de Recepción: 19/09/2012

Fecha de Aprobación: 13/11/2012

* Profesora Investigadora de la Universidad Iberoamericana,
Directora del Departamento de Estudios Internacionales.
laura.zamudio@ibero.mx

** Profesor Investigador de la Universidad Autónoma Metropolitana.
Departamento de Estudios Institucionales.
jorge_culebro@hotmail.com

1. INTRODUCCION

El escenario internacional de la posguerra fría demostró que el conflicto armado es un elemento consustancial y perenne de la historia. En los años que preceden la caída del Muro de Berlín y la desintegración de la Unión Soviética, se han registrado entre 118 y 120 conflictos armados, con un costo aproximado de 7 millones de muertos civiles (Utenriksdepartamentet, 2004), lo que en términos comparativos constituye el 51.7% de los conflictos registrados durante la segunda posguerra (228) (Wallesteen, 2005). La inestabilidad regional y la frecuencia de los conflictos armados en el mundo, lamentablemente no disminuyeron a la par de la rivalidad nuclear entre las potencias.

Así, los conflictos de posguerra fría que puntean el escenario internacional, se entienden cada vez más, ya no como conflictos derivados de la confrontación ideológica-militar global, condenados al empantamiento o sujetos a los ritmos de la propia guerra fría, sino como conflictos de raíces propias y profundas. No es entonces exagerado decir que si bien el fin de la Guerra Fría no ha disminuido de manera significativa el ritmo e intensidad de los conflictos regionales, si ha posibilitado al menos, una nueva concepción del conflicto mismo y de su resolución y ha obligado a redefinir los marcos de intervención de la comunidad internacional en general.

[176] Como atestiguan los casos de Ruanda (1994), Angola (1993), Somalia (1993), Sri Lanka (1995) y el Congo (1999) entre otros, el manejo y resolución de los conflictos de posguerra fría no ha sido sin embargo, ni fácil ni exitoso, y antes bien, ha enfrentado a los pacificadores a una labor extraordinariamente compleja y cada vez más peligrosa. En términos generales, los conflictos de posguerra fría se han caracterizado por ser conflictos intraestatales o guerras civiles que generalmente ocurren en países en vías de desarrollo, con un bajo nivel de calidad de vida, con intensas y complejas divisiones étnicas, culturales y religiosas y cuyos problemas ancestrales parecieran no tener solución en el corto plazo, ni siquiera después de haber alcanzado algún acuerdo de paz. Usualmente requieren de la intervención y ayuda de la comunidad internacional tanto para establecer un cese al fuego y firmar un acuerdo de paz, como para implementarlo. Demandan compromisos sostenidos y prolongados, recursos para la reconstrucción y reformas institucionales y hasta construcción de instituciones de gobierno y supervisión de procesos electorales.

La búsqueda de nuevos mecanismos de intervención y/o la adecuación de los mecanismos existentes acorde con las nuevas realidades del conflicto armado, se ha hecho evidente al interior de Naciones Unidas por ejemplo, sobre todo en lo que se refiere a las Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP). Creadas en 1948, en el contexto de guerra fría, las OMPs tuvieron una concepción y un mandato limitado por lo general circunscrito a reducir las posibilidades de un conflicto directo entre las superpotencias. Separar a los combatientes después de haber anunciado un alto al fuego, y propiciar las condiciones para que se llegara a la firma de un acuerdo de paz, devino en estricto sentido el objetivo general de dichos instrumentos, y desde esa lógica se puede decir que fueron ciertamente exitosas. Lo cierto es que ahora bajo las nuevas condiciones, la conceptualización de las OMP ha cambiado significativamente (Rartner, 1995).

Es evidente que la intervención de Naciones Unidas a través de OMPs, aumentó considerablemente en el periodo de posguerra fría. De las 60 OMP realizadas por Naciones Unidas desde 1948,

por ejemplo, 41 de ellas (68%) se desplegaron a partir de la década de los 90's y a la fecha se mantienen 18 operaciones en curso.¹ La mayoría de ellas, son conocidas como OMP de segunda generación y su característica más notable es el hecho de que ampliaron su esfera de intervención al periodo posconflicto en donde las labores de reconstrucción y reconciliación de la sociedad civil han implicado labores tan diversas como la protección de la población civil, preparación de elecciones, fortalecimiento de los derechos humanos, desarrollo democrático, rendición de cuentas, incorporación de excombatientes a la sociedad civil, e inclusive desarrollo económico. La experiencia de los países que destinan ayuda y recursos para la construcción de la paz ha llevado también a entender estos procesos desde una perspectiva de desarrollo más amplia. Por ejemplo, para el gobierno de Noruega la prevención del conflicto y el mantenimiento de la paz se han vuelto una prioridad, en la que también se incluye una política de desarrollo que permita por un lado establecer mecanismos de pacificación entre las partes y el apoyo de los procesos de pacificación, y por el otro medidas que aseguren avanzar en el desarrollo económico, social y político de mediano y largo plazo (Hilde, 2004).

Como ratificación de los cambios ocurridos en el seno de Naciones Unidas, ya desde 1992 en *Agenda para la Paz*, Boutros Boutros Ghali, el entonces Secretario General diferenció claramente las acciones de la organización encaminadas a la prevención del conflicto (diplomacia preventiva), negociación de un acuerdo de paz (peacemaking), alto al fuego y separación de los combatientes (peacekeeping) e implementación de los acuerdos políticos (peacebuilding). Con ello, Naciones Unidas adquirió una conceptualización integral de todas las fases del conflicto y, la firma de un acuerdo dejó de ser vista al interior de Naciones Unidas como el punto final y culminante del proceso de pacificación. A partir de entonces, la firma de un acuerdo de paz, comenzó a considerarse como un nuevo comienzo que implicaba la presencia e intervención de la organización incluso en la fase posconflicto.²

[177]

De esta manera, las OMP dejaron de ser vistas como operaciones encaminadas a separar a las partes en conflicto e imponer un cese al fuego (que bajo la lógica bipolar original, tenía la intención de evitar la posible escalada del conflicto regional hasta convertirlo en un conflicto nuclear), y pasaron a ser consideradas como instrumentos importantes para generar las condiciones institucionales que permitirían la implementación de los acuerdos pactados (Rartner, 1995). Nada de ello puede escapar sin embargo, al hecho de que este proceso, acentúa también la necesidad de intervenir y asistir en el proceso de construcción de instituciones, tanto de aquellas instituciones capaces de proveer seguridad para el Estado y sus ciudadanos, como para asegurar una correcta y apropiada gobernanza (governance) de dichas sociedades de acuerdo con los principios de democracia y vigilancia ciudadana (Tjønneland, 2003). Este tipo de reformas comprenden entre otros elementos la puesta en práctica de programas de cooperación encaminados a la creación de instituciones como el poder judicial, los cuerpos de policía, las fuerzas armadas, los procesos electorales, y en algunos casos hasta reformas constitucionales que redefinan derechos de propiedad.

Pero, más allá de este debate que rebasa con mucho los objetivos de este ensayo, es evidente que -dirigidas a construcción de un entorno de institucionalidad democrática-, las nuevas OMP, han ampliado los rangos de responsabilidad de la Organización Internacional y han abierto

¹ United Nations Peacekeeping Operations. Cronología de despliegues 1948-12006. Disponible en www.un.org.

² Boutros-Ghali. *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: United Nations Publications, 1992). Disponible en <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>

un espacio para explorar los argumentos del nuevo institucionalismo en el seno de los trabajos de pacificación. ¿Qué son las instituciones?, ¿cómo se construyen? y muy especialmente ¿cómo se insertan las instituciones en contextos de gran incertidumbre e inestabilidad política?, son cuestiones claves para abordar el estudio de estos nuevos mecanismos de intervención

Desde el planteamiento nuevo institucionalista se puede asumir que la implementación de instrumentos para asegurar los acuerdos y las estrategias para construcción de la paz son sumamente complejos, inciertos y difíciles; requieren por un lado, un conocimiento completo de la situación en conflicto y la coordinación de esfuerzos de todas las partes involucradas; y por el otro de un alto grado de confianza y capacidad de aprender de la experiencia propia y de las demás. En suma, se necesitan construir instituciones que aseguren la paz y el desarrollo a largo plazo, pero también que permitan la solución de problemas inmediatos.

De ahí que en este trabajo nos preguntemos por un lado, ¿Cómo entonces implementar acuerdos de paz que resulten creíbles, estables y efectivos en sociedades que emergen de conflictos armados prolongados y que lo hacen en condiciones de gran desconfianza e incertidumbre contextual?, ¿cómo garantizar el cumplimiento de lo pactado en escenarios particularmente sensibles a la trasgresión?; y por otro lado, de qué manera este tipo de operaciones y estrategias pueden llegar a construir y desarrollar instituciones. ¿Cuál es el papel de las OMP en la construcción de instituciones en el período inmediato a la firma de un acuerdo de paz?; y finalmente, ¿cuáles serían las aportaciones teóricas del Nuevo Institucionalismo que nos permiten entender y estudiar con mayor claridad los procesos y dinámicas que siguen a la firma de un acuerdo de paz?

[178] El presente documento pretende dar una respuesta a estas preguntas, y esto comprende en primer lugar llevar a cabo un recorrido conceptual del Nuevo Institucionalismo y sus implicaciones para comprender los procesos de paz; y en segundo lugar, explorar qué son, cómo se construyen, y cómo funcionan las instituciones y la relación que existe entre estas y los procesos de reconstrucción. Por ello trataremos de explorar algunos elementos del Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) y el Normativo (NIN). En síntesis, el propósito es encontrar algunas aportaciones teóricas del Nuevo Institucionalismo al estudio de los procesos de implementación de los acuerdos de paz.

I. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

En el universo “anárquico” de las Relaciones internacionales, donde predominan las nociones del interés nacional y el poder de los Estados, hablar de normas y reglamentaciones de cumplimiento explícito y/o de una lógica de lo adecuado previamente interiorizada que limiten el comportamiento unilateral de los Estados parece no tener sentido. Allí donde la fuerza no puede garantizar el cumplimiento de normas y reglamentaciones, parece difícil sostener el planteamiento neo institucional

Los argumentos nuevo institucionalistas en este terreno sin embargo, son perfectamente compatibles con los enfoques de la política internacional. Más allá de que en efecto, existen algunas reglas y estructuras formalizadas que moldean las interacciones en este campo³, autores como Krasner

³ Después de todo, no podemos dejar de reconocer que existen estructuras internacionales formalizadas como la Unión Europea y otras menos formalizadas como el Tratado de Libre Comercio en América del Norte que funcionan como mecanismos de regulación y gobierno en ciertos escenarios

(1983), Keohane, (1989) y Rittberger (1993) abrieron las posibilidades de conceptualizar las relaciones internacionales cada vez más en términos institucionales. En términos precisos, la teoría del régimen y algunos aspectos de los enfoques cognitivos de las relaciones internacionales vienen incluso a corresponder con el marco general del análisis institucional en la medida en que se puede sostener que existe alguna pauta de interacción continuada entre los participantes en un régimen y algunos patrones comunes de significados e interpretaciones entre esos actores. Las normas promulgadas por los regímenes son además aceptadas por los Estados en la medida en que contribuyen a reducir los costos de negociación entre ellos.

Un régimen, tal como lo define Keohane (1989) es un: *conjunto de instituciones con reglas específicas, acordadas entre los gobiernos, referentes a conjuntos específicos de temas en política internacional*. Desde esta definición es posible observar que los regímenes, al reglamentar las relaciones entre los participantes, también tienen el mismo efecto que las instituciones para moldear o regular el comportamiento de los estados. Se acepta pues un mecanismo regulador del comportamiento.

Así, aunque se reconoce que los Estados y sus intereses son actores fundamentales en las relaciones internacionales, una de las preocupaciones principales desde los enfoques neo-institucionales es encontrar de qué forma las instituciones (entendidas como conjuntos de reglas, normas, rutinas y valores) logran transformar el comportamiento de los actores, ya sea a través de incentivos o mediante procesos de socialización e interiorización de las normas (Finnemore, and Sikkink, 1998). Llevar esta línea de razonamiento a los procesos de pacificación e implementación de acuerdos políticos, abre un debate interesante sobre las posibilidades de éxito o fracaso en relación con el comportamiento de los actores encargados de materializarlos. La implementación exitosa de un acuerdo de paz, podría entonces estar íntimamente relacionada con los entramados institucionales de costos-incentivos -como sostiene el nuevo institucionalismo económico- o bien de los mecanismos de interacción y aprendizaje entre los principales actores y el ambiente -como propone el nuevo institucionalismo normativo- (March and Olsen, 1976).

Generalmente asociado a los enfoques del neo-realismo y neo-liberalismo para el estudio de las relaciones internacionales, el nuevo institucionalismo económico (NIE), sugiere que los procesos de socialización se dan con base en las estrategias y cálculos racionales que hacen los agentes que persiguen sus propios intereses, y mediante la construcción de instituciones para reducir asimetrías de información; por un lado, el problema consiste en encontrar las formas en las cuales los Estados pueden aumentar su seguridad y promover su bienestar material; y por otro, para el neo-liberalismo el problema radica en cómo diseñar mecanismos institucionales adecuados que permitan resolver las fallas de mercado (Krasner, 1999).

Para el NIE la implementación exitosa de un acuerdo de paz parte entonces de 1) reconocer que los actores buscarán maximizar su beneficio individual y /o de grupo, 2) que la consecución de ese objetivo y ante la ausencia de un entorno reglamentado que los limite actuarán racionalmente con oportunismo y 3) que el comportamiento oportunista y racional de los actores puede ser moldeado y/o limitado por un conjunto de instituciones entendidas como sistemas de reglas, incentivos y costos.

Desde este ángulo, el estudio de los procesos de implementación adquiere una nueva dimensión: la dimensión del actor racional con intereses divergentes. Para el NIE, el comportamiento oportunista deviene una constante, propia del comportamiento de todos los actores (no solamente de aquellos que fueron excluidos o que se ven afectados en sus intereses por los acuerdos mismos). Fingir

acatamiento, posponer el cumplimiento o boicotear deliberadamente los acuerdos, constituyen para el NIE, acciones constantes y esperadas, de manera que la pregunta importante para el NIE no es cómo evitarlas, sino cómo lidiar con ellas y hasta traducirlas en comportamientos cooperativos.

Con un diagnóstico centrado en el comportamiento oportunista de los actores, el NIE altera las prescripciones centradas en la existencia de garantías de seguridad y la inclusión derivadas de los diagnósticos dominantes y arroja una prescripción centrada en la construcción de instituciones. El estudio de intereses y reglas adquiere un espacio propio, en donde cabe la intencionalidad y el diseño; en donde el comportamiento oportunista puede ser limitado y condicionado; y en donde la complejidad del contexto histórico no determina (a priori) el resultado final de los esfuerzos de pacificación. La mayor o menor complejidad contextual de los procesos de implementación, sigue siendo un elemento explicativo importante, pero bajo el NIE, se abre un espacio para la negociación, el reacomodo de intereses, la redefinición de las reglas y el diseño de costos e incentivos que limiten el oportunismo.

Por su parte, y más cercano a una perspectiva constructivista del estudio de las relaciones internacionales, para el NIN esta socialización e interiorización de reglas se da dentro de un marco institucional en el que prevalecen distintos contextos organizacionales y en el que además, los actores poseen diferentes identidades (Checkel, 2001; Egeberg and Sætren 1999). Uno de los principales señalamientos que se hacen a los enfoques basados en una lógica de las consecuencias como el neo-realismo y neo-liberalismo es que para estos resulta difícil explicar algunos eventos contemporáneos en los que la autoridad es ejercida más allá de las fronteras de los Estados como en las tribus, las nuevas formas de distribución de poder y los mecanismos que llevan a la construcción de los objetivos (Krassner, 1999).

El NIN puede servir para entender una variedad de fenómenos a nivel internacional en los que sobresalen los procesos de Europeneización del Estado nación a pesar de la existencia del Estado de Bienestar Social en los países escandinavos (Eriksen, 1999), los procesos de modernización administrativa (March and Olsen, 1995) hasta la construcción de instituciones al interior de la Unión Europea (March and Olsen 1998). En ellos se muestra que en muchas ocasiones la capacidad de transformación al interior de las instituciones se basa en el grado en el cual una serie de valores se encuentran institucionalizados en las estructuras previas. En el caso de la puesta en práctica de los acuerdos de paz y en particular del comportamiento de las OMP, una perspectiva institucional sugiere en principio dirigir la atención sobre la forma en la cual las OMP interactúan con el contexto así como entender de qué manera los principales actores definen la situación y le dan un significado a sus acciones.

Para el NIN la comunidad internacional es vista como una comunidad de seguidores de reglas, entendimientos inter-subjetivos, sentidos de pertenencia e identidad derivado de la experiencia (March and Olsen 1998). Los cambios internacionales suceden dentro de una estructura de significados y dependen en gran medida del tipo de instituciones anteriores en equilibrios múltiples y transformaciones endógenas, en lugar de la construcción de preferencias exógenas y estables del NIE.

Si bien se entiende que cada conflicto es distinto, con características particulares, y que no se puede esperar un tipo único de acuerdo; bajo la perspectiva NIN se destaca el papel de la búsqueda de los procesos dentro de los cuales se van construyendo las instituciones que pueden variar en el

[180]

tiempo, en lugar de identificar el tipo de instituciones y cómo estas modifican el comportamiento colectivo (Mörth and Britz, 2002). Los actores y estrategias son analizados como parte de un contexto organizacional e institucional mucho más amplio y dinámico, de tal manera que el comportamiento y las decisiones de estos actores son afectados por el marco institucional, pero también son capaces de modificar estas instituciones. Las partes en conflicto y las OMP no sólo se adaptan a las reglas y las modifican, sino que también se desarrollan procesos de aprendizaje que dan como resultado que puedan alcanzar lo que ellos creen que es lo apropiado.

El estudio de las condiciones estructurales y coyunturales que permitirían acercar a las partes en conflicto, así como los mecanismos e instrumentos necesarios para llevarlos a una mesa de negociación, han sido objeto de análisis cuidadoso y sistemático de todos aquellos interesados en el manejo y resolución de los conflictos armados inter e intraestatales. La literatura sobre mediación internacional es abundante, y sin duda alguna, constituye uno de los campos más explorados dentro de la disciplina de las relaciones internacionales, (Mairieke, 2000; Bercovitch, 1997; Zartman, 1996; Holbrooke, 1990) pero en términos generales, se ha enfocado mucho más a explicar *porqué los combatientes de una guerra civil son incapaces de alcanzar un acuerdo y firmar un compromiso creíble* y, sólo recientemente, se han dirigido a explicar *porqué los combatientes podrían preferir volver a la guerra, incluso después de haber alcanzado un acuerdo* (Zartman, 1985; Peceny and Stanley 2001; Holbrooke, 1990)

Hasta ahora, los trabajos existentes dentro de la literatura de relaciones internacionales enfocados a los procesos de pacificación e implementación de acuerdos de paz, se pueden clasificar en torno a quienes explican el éxito o fracaso de la implementación de los acuerdos en torno tres grandes problemas: *el problema de la seguridad* (Walter 1997), *el problema contextual* (Hampson (1996) y *el problema de la exclusión* (Stedman, 1997). En los tres casos, el problema del acatamiento se aborda desde una perspectiva exógena. Ante la inseguridad de los actores que habrán de desarmarse, se propone la existencia de garantes externos dispuestos a usar la fuerza para lograr el acatamiento; ante la complejidad contextual del conflicto y su resolución, se pretende incidir en el apoyo expedito y consciente de la comunidad internacional para tornar el contexto en uno más favorable a la implementación y, ante la exclusión de algunos actores que pueden boicotear el acuerdo, se propone un acuerdo de paz comprensivo e incluyente. En ninguno de los casos, se propone el estudio cuidadoso del comportamiento de los actores internos para explicar el éxito del proceso.

La existencia de un contexto regional e internacional que arrope los procesos de implementación, constituye una condición de partida favorable. Las características del conflicto armado (su duración, su intensidad, el número de grupos combatientes, los intereses y estrategias de los mismos), así como las condiciones acordadas en un acuerdo de paz (gobierno compartido, competencia político-electoral, reformas judiciales, etc), convergen en algunos casos en escenarios donde la implementación es mucho más factible que en otros. Pero el compromiso de la comunidad internacional se traduce de manera general en recursos económicos, asistencia técnica, asesoría política y presencia sostenida. En los casos más complicados, puede no ser determinante para revertir el deterioro del contexto de implementación, pero el autor, considera que es fundamental en los casos de estudio. La definición de un acuerdo de paz comprensivo e incluyente constituye también otra condición favorable de los procesos de implementación, ya que limita la posibilidad de interpretaciones diversas y hasta encontradas.

Desde un planteamiento similar, Bárbara Walter estableció que la presencia de actores externos garantiza el desarme y la desmovilización de los soldados (siendo este el problema fundamental

[181]

de los procesos de pacificación). El desarme o la entrega de territorios conquistados incrementan la vulnerabilidad de los actores y limitan su habilidad para imponer el cumplimiento de diversos aspectos del tratado firmado. Los grupos que obtienen garantías de terceros durante el periodo de desmovilización y garantías militares o territoriales, tendrán más posibilidades de una implementación exitosa. Si un estado externo o una organización internacional no están dispuestos o no tienen la capacidad de proveerlos con tales garantías, los grupos en lucha terminarían rechazando cualquier acuerdo y continuarán la guerra. La presencia de actores externos garantiza a su juicio, que los grupos se sientan protegidos, los acuerdos sean cumplidos y las promesas se sostengan -al menos hasta que se forme un nuevo gobierno- (Walter, 1997:340).

La variable clave para explicar la implementación exitosa de un acuerdo de paz es la garantía de seguridad que ofrece un tercer partido, definida como *cualquier promesa explícita o implícita dada por un poder externo de proteger a los adversarios durante el periodo de implementación*. (Walter, 1997: 345) Las garantías de las que habla Walter, tienen sin embargo, implicaciones muy claras en torno al posible uso de la fuerza y de hecho, la fortaleza de las garantías emitidas está en relación directa con el número de soldados desplegados en el terreno. A mayor presencia de soldados, mayor compromiso evidente de intervención y por lo tanto, menor el dilema de seguridad aludido. Esta explicación es altamente debatible, porque no siempre el número de soldados refleja el nivel de compromiso de la comunidad internacional y de hecho, no se sostiene para los casos Angola y Ruanda en la década de los noventas.

[182] El dilema de seguridad domina también las visiones que pretenden alejarse de una postura de fuerza y adoptan una visión liberal no coercitiva. Peceny y Stanley en un artículo titulado *Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America*, (Peceny and Stanley, 2001), sugieren que la construcción de instituciones políticas que limiten la habilidad del Estado en el uso de la fuerza contra sus ciudadanos puede proveer soluciones institucionales al dilema de seguridad, independientemente del número de fuerzas desplegadas. Argumentan que la intervención internacional liberal no coercitiva, puede, bajo ciertas circunstancias, sustituir las garantías de seguridad internacionales. Si los grupos dominantes en un conflicto civil firman acuerdos creíbles sobre normas y prácticas liberales, grupos potencialmente vulnerables (tales como aquellos se espera se desarmen) tendrán confianza razonable sobre su seguridad, aún en ausencia de garantías externas de fuerza. Se trata en suma de la aplicación de una estrategia no coercitiva -de construcción de confianza- que ha ido ganando terreno en el manejo de los conflictos armados intraestatales, alentada por el fin de la Guerra Fría y tras la emergencia de una nueva naturaleza del conflicto y de su resolución.⁴ La llamada “paz democrática” descrita por Marina Ottaway (2001), se ha traducido en la práctica, en la adopción de una estrategia liberal encaminada a la creación de democracias formales, recreando incluso, instituciones medulares del gobierno local (policía, fuerzas armadas, judicatura, partidos políticos, etc).

Bruce D. Jones (2001) identifica los problemas de coordinación estratégica entre terceras partes como elemento crítico. Después de estudiar diversos casos recientes afirma que la coordinación eficiente se ha logrado más por casualidad que por diseño. La habilidad de los actores internacionales, las Naciones Unidas en particular, para enfrentarse a los problemas de coordinación estratégica dependerá de su capacidad para desarrollar y utilizar mecanismos que

⁴ De las 33 misiones para el mantenimiento de la paz de la ONU que se realizaron entre 1989 y 1998, 25 involucran algún intento de promoción liberal y democrática. United Nations. *Fifty years of United Nations Peacekeeping Operations: 1948-1998* (New York: United Nations Publications, 2001). Disponible en <<http://www.un.org/Depts/dpko/pk50.htm>>.

respondan a tres problemas recurrentes: a) la incoherencia entre la fase de negociación y la fase de implementación; b) la divergencia de estrategias dentro de cada una de las fases aludidas y c) los esfuerzos contradictorios para implementar una estrategia dada. En algunos casos, una coincidencia de intereses entre los terceros estados, un cierto grado de continuidad institucional y la aplicación deliberada de instrumentos y políticas, han fortalecido la coordinación estratégica en pos de un resultado exitoso.

En esa misma línea de trabajo y tratando de identificar claves del éxito o fracaso de los procesos de implementación Donald Rotchild y Stephen Stedman (1996) llaman la atención a los problemas de organización existentes entre mediadores e implementadores, la falta de coordinación entre agencias, el incompleto cumplimiento de las tareas asignadas, la hechura de acuerdos de paz ambiguos y vagos, el escaso margen de tiempo para su implementación y la presencia de spoilers o boicoteadores. La complejidad contextual, sin embargo está muy determinada por la calidad del acuerdo de paz. Consideran que todos los acuerdos tienen silencios y áreas oscuras que se expresan con gran ambigüedad, la mayor parte de las veces quedan abiertas a múltiples interpretaciones y en consecuencia, el acatamiento deviene un fenómeno táctico, circunstancial y meramente temporal. Proponen por lo tanto una mayor atención al momento de escribir el acuerdo, buscando que éste sea lo más comprensivo, incluyente y específico posible. Acuerdos ambiguos, excluyentes y coyunturales, ajenos en buena medida a los problemas que originaron el conflicto armado, son de entrada, los grandes culpables del fracaso en la implementación.

Desde el punto de vista del NIE sin embargo, buscar acuerdos inclusivos que limiten la presencia de spoliars (sean estos agresivos o socializados, tengan estrategias de boicot total o parcial) no es suficiente para garantizar el éxito en los procesos de implementación. Tampoco es suficiente. Cambiar las preferencias de los actores y establecer un entramado de valores e instituciones liberales como sustituto de las garantías de seguridad para los actores (Paris 1997). Además del serio dilema de la seguridad, que emerge en las sociedades de posguerra, además de los problemas contextuales, y de la existencia de individuos o grupos que se sienten amenazados por los acuerdos firmados, existe también el dilema del oportunismo político. Los actores (todos), buscarán aprovechar la incertidumbre del entorno, las asimetrías de información y hasta de beneficiarse del incumplimiento de los acuerdos. Evitar o encarecer (en materia de costos) el oportunismo político es fundamental para el NIE y la implementación exitosa de los acuerdos de paz, implica por tanto, la hechura de un conjunto de instituciones que a través de un sistema de incentivos-costos, incrementen la probabilidad del cumplimiento de los acuerdos y encarezcan el incumplimiento de los mismos. El ideal es entonces aprovechar el impulso egoísta y oportunista de los actores para que les sea racional cooperar, es decir, que calculen que es más beneficioso respetar y hacer respetar las reglas del juego que, engañar o simular acatamiento. Para que un acuerdo funcione según el NIE, las reglas del juego deben tener la capacidad de impulsar a los actores en la búsqueda de su beneficio egoísta, sin embargo, cooperar para el bien colectivo.

Como se puede observar, la explicación que ofrece el NIE, endogeniza el proceso de implementación y lo reduce al comportamiento de los actores que firman los acuerdos y que están encargados de implementarlos, abstrayendo así, tanto la complejidad contextual como la presencia de garantes regionales y/o internacionales. Desde el planteamiento del NIE, aún en contextos en donde existen garantías de apoyo internacional, los actores internos buscaran engañar, posponer y hasta boicotear los acuerdos pactados sí calculan que dicho comportamiento contribuye a maximizar su beneficio individual y /o de grupo. La propuesta del NIE de limitar ese comportamiento a través de sistemas de reglas, costos e incentivos, traslada el debate al ámbito de las decisiones de los

actores, en particular de aquellos que firmaron los acuerdos y que tienen la responsabilidad de materializarlos.

II. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO NORMATIVO

El punto de partida de muchos de los estudios institucionales sugiere que las organizaciones son más propensas a constituirse como un sistema de reglas y objetivos diseñados para movilizar las energías humanas (Selznick, 1957) en donde se destaca el papel de las instituciones para entender la acción humana dentro de una organización o en la sociedad (Peters, 1999). Desde el análisis organizacional se ha puesto especial atención a la necesidad de examinar las dinámicas de cambio organizacional más allá de variaciones en los sistemas de incentivos y relaciones de poder (Brunsson and Olsen, 1998). Las instituciones son el resultado de un proceso adaptación que reflejan además de no la historia de la organización, sus intereses, también cómo ellas logran desarrollar mecanismos que les permitan adaptarse al ambiente. Existe una estrecha conexión entre las normas y los principios en la medida en que el comportamiento y los procesos de decisión se ajustan a las premisas y valores de los miembros (Boin y Christensen, 2005). El supuesto principal en el NIN es que el comportamiento está gobernado no sólo por un interés calculador o por la estructura formal (March and Olsen 1983) sino también por un conjunto de reglas determinadas por una serie de valores a partir de cómo los miembros interpretan sus objetivos e historia.

[184] Una de las principales diferencias entre el Nuevo Institucionalismo Económico y el NIN se encuentra en las premisas que intentan explicar el comportamiento de las personas en la sociedad. Mientras que la perspectiva instrumental o NIE establece que los individuos actúan de acuerdo a un cálculo personal con el propósito de aumentar su utilidad, el NIN sostiene que las personas regulan su comportamiento en función de lo que ellas consideran como apropiado con base en una serie de preguntas (March and Olsen, 1989:70): ¿Qué tipo de situación es esta?, ¿Quién soy yo?, ¿Qué tan apropiado son distintas acciones para mí en esta situación?, ¿Hago lo que es más apropiado?

El corazón de esta lógica de lo apropiado descansa en que los individuos son vistos como agentes seguidores de reglas, en lugar de un calculado egoísmo. Dichas reglas son socialmente construidas y conocidas, lo que quiere decir que estas adquieren validez en tanto que son aceptadas y las personas asumen su existencia. De esta manera, las reglas pueden también ser observadas como una combinación de hábitos y normas sociales dentro de un comportamiento regular y uniforme (Morawetz, 1980). Las reglas pueden ser impuestas, aprendidas o internalizadas mediante un proceso de socialización y las personas actúan más en función de identidades que intereses (March and Olsen, 1998), en las que el diseño institucional no puede quedar ajeno a los actores.

El proceso para actuar apropiadamente consiste en juntar la identidad o una serie de identidades con una regla correspondiente, y como consecuencia seguir dicha regla. *“...cuando los individuos de organizaciones satisfacen sus identidades, ellos siguen las reglas o procedimientos que consideran como apropiada a la situación en que se encuentran ellos mismos”* (March, 1994). Las reglas son derivadas de identidades socialmente construidas de tal forma que el comportamiento apropiado es aquel que se considera esencial y pertinente para una cierta identidad (March and Olsen 1995). Si bien, se reconoce que en algunas ocasiones pueden existir problemas en la jerarquía de las normas, estas logran solucionarse mediante una serie de acuerdos inter-subjetivos entre las personas (Eriksen, 1999).

La perspectiva institucional normativa sugiere que tanto la construcción de instituciones como el aprendizaje consisten básicamente en cambiar las reglas y estructuras con base en la interpretación de la experiencia. Sin embargo, aun cuando la definición de reglas puede llegar a ser demasiada amplia dentro de estos enfoques, también resulta útil distinguir entre reglas formales e informales, ya que se derivan de procesos de creación distintos y sus efectos en el comportamiento de los actores son también diferentes. Las primeras se originan en la estructura formal de la organización y delimitan con mayor precisión los roles e identidades de los miembros, mientras que las informales surgen a través de períodos más largos de tiempo y pueden desarrollarse dentro o fuera de las organizaciones (Christensen y Røvik 1999).

Para el caso de las OMP, incluye crear los mecanismos y el marco institucional que desarrolle identidades en los ciudadanos, capacidades para la acción política, procedimientos que provean de significado a las acciones pasadas, así como un sistema político capaz de adaptarse al contexto (March and Olsen 1995). Por un lado se entiende a la organización como un sistema de creencias conductas estandarizadas, de prácticas y reglas, caracterizada por un alto grado de identidad (Brunsson, 1999); y por el otro, que las instituciones son capaces de cambiar en el transcurso del tiempo para adaptarse al ambiente (March and Olsen, 1995) mediante el intercambio de conocimiento y experiencia. Por ello, es que se sugiere que en muchas ocasiones resulta más difícil cambiar o llevar a cabo procesos de rediseño institucional que la formulación y aplicación de un diseño inicial (Peters, 1999).

Podría decirse entonces que el diseño y transformación de instituciones para la construcción de procesos de pacificación se basan en una teoría de adaptación bajo condiciones de ambigüedad. Esto quiere decir que estos dichos procesos pueden ocurrir en situaciones o a través de eventos que son oscuros o pocos claros (March and Olsen 1976). La experiencia es entendida no solo como una colección de eventos pasados, sino también como la interpretación de ellos. Diferente al NIE, esta perspectiva señala que la acción humana posee un carácter interpretativo el cual se enfoca en buscar el significado de la historia.

[185]

De esta manera, tanto en los procesos de pacificación como en la puesta en práctica de los acuerdos de paz, los actores se encuentran ligados a una serie de instituciones que les ayudan a definir cuál es el comportamiento apropiado y le dan un sentido a sus acciones (Lægreid and Roness 1999). Esto implica reconocer que en ocasiones los OMP no tienen todo el control de la situación y que aun cuando se establezca un diseño institucional que asegure la cooperación muchas veces puede dar otros resultados (Brunsson and Olsen 1997). Los principales actores de la puesta en práctica de los acuerdos pretenden lograr tienen cierto grado de maniobrabilidad, aun cuando las presiones internas y externas llegan a limitar sus movimientos (Christensen and Lægreid, 2001).

III. EL NUEVO INSTITUCIONALISMO ECONÓMICO

El Nuevo Institucionalismo Económico forma parte de toda una serie de propuestas teóricas, que desde diversas áreas del conocimiento están volviendo al estudio de las instituciones y de sus efectos en el comportamiento individual y de grupo.⁵ En su conjunto, la corriente nuevo institucionalista,

⁵ El planteamiento institucionalista se ha colado inclusive dentro de las Relaciones Internacionales a partir de los trabajos de Krasner, Keohane, y Young en torno a la teoría de los regímenes. Al respecto Krasner define un régimen como *principios, normas, reglas y procedimientos para la toma de decisiones explícitos o implícitos, en los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las*

constituye una reacción a los planteamientos individualistas dominantes en los últimos años en las ciencias sociales (conductivismo y racional choice); perspectivas que autonomizaron y sobre simplificaron la acción política y la despojaron de su sentido colectivo.

Los nuevos institucionalistas con James March y Johan Olsen (1984) a la cabeza, cuestionaron seriamente este individualismo metodológico y reintrodujeron el comportamiento colectivo e institucional. Desde su perspectiva, ningún actor se encuentra al margen de las instituciones, definidas como sistemas de reglas, normas, valores y rutinas (March and Olsen, 1983). La acción social, el intercambio económico y las negociaciones políticas se estudian entonces a partir de complejos contextos institucionales.

La inclusión de las instituciones a los procesos de implementación, definidas éstas como sistemas de reglas, costos e incentivos que limitan o moldean el comportamiento individual, permite una interpretación interesante del poder y la incertidumbre que siguen a una guerra civil. La incertidumbre, afirman los teóricos del NIE, alienta el comportamiento oportunista. La incertidumbre contextual, abre espacios para el uso del poder y la obtención de beneficios a costa de otros. La reducción de los espacios de incertidumbre constituye para los NIE el *quid pro quo* de los esfuerzos de pacificación.

Bajo el planteamiento teórico del NIE, *no existen contextos de intercambio con información completa, sino antes bien incompleta y asimétrica*.⁶ Ningún individuo puede conocer toda la información necesaria para jerarquizar todas sus preferencias y elegir realizando todos los cálculos para escoger el resultado óptimo. Los actores pueden por tanto buscar engañar a otro con base en información que el otro no posee (dentro del NIE esto se conoce como información asimétrica). Durante un proceso de desarme, el que un actor no conozca si efectivamente su contraparte ha cumplido con sus compromisos, genera incertidumbre y desconfianza, genera espacios para el comportamiento oportunista y bien puede buscar garantizar su seguridad manteniendo clandestinamente algunas armas por ejemplo.

De acuerdo con el NIE, tampoco *existen contextos de intercambio exentos de costos* (costos de transacción). Los costos de transacción, son los costos que se generan en la relación entre actores racionales para asegurar que los acuerdos entre ellos se cumplan. Los costos de transacción, en este sentido, expresan los costos que se deben pagar en una relación para establecer los acuerdos del intercambio, para que una vez establecidas las reglas, éstas sean efectivamente cumplidas. Mathews (1986) establece que *los costos de transacción surgen como resultado de diseñar y establecer contratos ex ante de*

relaciones internacionales Stephen Krasner. "Toward Understanding in International Relations", *International Studies Quarterly*, Vol.29 (2),1985, pp.137-144; "Regimes and the Limits of Realism: Regimes as Autonomous Variables", *International Organization*, Vol. 36 (2), 1982, pp. 497-510;; "Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics", *Comparative Politics*, Vol. 16, 1984, pp. 226-246;; Robert Keohane. *Neoliberal Institutionalism: A perspective on World Politics, International Institutions and State Power*; Essays in International Relations Theory. (Boulder, Co.: Westview Press; Young, 1989); S. Young. "Political Leadership and Regime Formation: On the Development of Institutions in International Society", *International Organization* Vol.45, 1991, pp.281-308; V. Rittberger. *Regimen Theory and International Relations*. (Oxford: Clarendon Press. 1991).

⁶ El Nuevo Institucionalismo Económico (NIE) tiene sus raíces en la crítica al pensamiento neoclásico, pensamiento que simplificó excesivamente la acción individual en torno a un comportamiento egoísta -maximizador y en contextos de información completa y sin costos de transacción en donde los individuos teóricamente pueden jerarquizar todas sus preferencias y elegir óptimamente. T. Veblen, F. Knigh, F. Commons y más recientemente H. Simon, R. Coase, M. Olson, D. North, y G. Becker entre otros, sostienen incluso que los mercados se organizan de acuerdo con arreglos institucionales y admiten que el mercado no es el único mecanismo de asignación de recursos, sino que existen otras instituciones (como las organizaciones y las jerarquías) que funcionan como eficientes distribuidores de recursos ante un marco de información incompleto y ante actores capaces, racionalmente, de ser estratégicos y oportunistas. Rechazan en consecuencia la posibilidad de un intercambio exento de conflicto e incertidumbre.

la transacción y de vigilar ex post su cumplimiento (Matthews, 1986). Se trata entonces de construir mecanismos de interacción, reciprocidad y vigilancia, que reduzcan la incertidumbre. Sin ellos, los actores pueden engañarse sobre la base de la dificultad de hacer honor a los acuerdos. La búsqueda de mecanismos que incrementen la probabilidad de cumplimiento de los acuerdos, disminuye la incertidumbre y por lo tanto, los costos de transacción.

Para el NIE, el comportamiento oportunista de los actores puede derivarse también de las ambigüedades en la definición de las atribuciones y los resultados esperados de los actores, estipulados en los acuerdos. Para los NIE todos los intercambios requieren instituciones para asegurar el cumplimiento de las obligaciones contractuales contraídas por los agentes. *Los derechos de propiedad*, por ejemplo, son interpretados y generados por las instituciones, haciendo que la relación entre los individuos se constituya a través de su interpretación respecto aquello a los que “tienen derecho” a poseer o definir como individuos autónomos. Pero estos derechos de propiedad en la realidad son definidos en las instituciones, pues el reconocimiento y respeto a ciertos derechos de propiedad es una cuestión que requiere la posible acción de otros actores (Ayala, 1999). La definición clara de los derechos de propiedad disminuye la incertidumbre sobre el uso de los recursos y las atribuciones de los actores. En contextos inciertos, los actores podrían buscar engañar a otros sobre la base de la ambigüedad en los derechos, las atribuciones y los resultados esperados.

Los derechos de propiedad son probablemente las instituciones más relevantes en lo que se refiere a la asignación y uso de recursos disponibles en una sociedad. Cuando hablamos de los derechos de propiedad originales, y de la evolución de las estructuras jurídicas que les dan forma, se hace referencia al derecho del uso permitido de los recursos de bienes, servicios y facultades. En este sentido, la existencia de los derechos de propiedad, constituye sin duda, una ventaja sobre la anarquía o cualquier otro estado social caracterizado por ausencia de derechos de propiedad.

Evidentemente, los cambios en los derechos de propiedad juegan un papel estratégico en el intercambio, porque pueden cambiar el desempeño de la economía, redefinir la redistribución sobre la riqueza y el poder político entre agentes, y aún modificar su posición relativa en las estructuras de poder. En cualquiera de estos casos, los agentes pueden ganar o perder su posición original en la distribución inicial del ingreso y el poder. Además como afirma D. North (1981) los derechos de propiedad como instituciones relevantes, son resultado de la intervención deliberada de los agentes en su creación, mantenimiento y modificación.

Finalmente, para los NIE; las instituciones se entienden como sistemas de incentivos que intentan minimizar los costos de transacción y maximizar las posibilidades del acatamiento, gracias a una combinación entre incentivos negativos (y amenazas creíbles de cumplimiento de las mismas) e incentivos positivos o posibilidades de un oportunismo “más racional” o conveniente para los intereses de ambas partes (Williamson, 1989). La institución del contrato, por ejemplo, permite establecer no sólo las limitaciones o restricciones al comportamiento, sino una cadena o red de incentivos y de mecanismos de imposición que incrementen la posibilidad de que los intereses egoístas del agente se “alineen” con los del principal.

Desde el punto de vista del NIE es posible que partiendo de intereses diferentes, los actores puedan establecer un contrato que satisfaga sus demandas (siempre claro, bajo las restricciones que impone el contexto histórico), pero con la posibilidad de satisfacer un criterio mini-max, esto es, obtener el máximo posible de un contexto de opciones restringido y, dependiente de las decisiones de otros actores.

En general, el NIE propone la definición de un sistema reglamentado de información (transparente, de bajo costo y disponible a todos los actores), el establecimiento de un sistema reglamentado de vigilancia para el acatamiento, un sistema reglamentado de derechos de propiedad y un sistema regulado de relaciones jerárquicas establecidas a través de contratos y jerarquías. Se apuesta a que en su conjunto, se estructure un sistema reglamentado y regulado que limite la incertidumbre contextual y en consecuencia, el comportamiento oportunista.

Para la escuela neoinstitucionalista las restricciones impuestas a la conducta económica de los individuos por las instituciones podrían tener la misma importancia que las restricciones económicas presupuestarias o tecnológicas. Las restricciones emiten “señales” decisivas para las elecciones económicas de los individuos en los ámbitos de inversión, trabajo, ahorro o consumo. La economía neoclásica, postula que los individuos escogen una oportunidad de un conjunto dado de oportunidades económicas que se les presentan por igual a todos los agentes económicos, el mecanismo de competencia permite que los más aptos y eficientes las aprovechen efectivamente. Para el nuevo institucionalismo económico, las oportunidades tienen que ser “descubiertas” por medio de un esfuerzo deliberado que consiste en buscar información pertinente, llegar a acuerdos sobre el uso de derechos, aprovechar las restricciones legales existentes, entre otras fuerzas. Ello supone que existen costos de oportunidad en cada elección individual o colectiva y que también existe el riesgo e incertidumbre. Las instituciones pueden ser cruciales para disminuir los costos y la incertidumbre y hacer que los agentes se involucren en el intercambio.

IV. LA PERSPECTIVA TRANSFORMACIONAL⁷ Y LAS OMP

[188]

Al igual que otro tipo de procesos de cambio el NIN reconoce que los implementadores de la puesta en práctica de los acuerdos de paz no tienen necesariamente un control absoluto sobre los resultados y evolución de dichos acuerdos. La interacción continua entre los agentes y el contexto institucional, tanto local como internacional, pueden expresar las variaciones y dificultades para el éxito y construcción de la paz. Si bien los actores son vistos como agentes seguidores de reglas, la concepción misma de su sistema legal y la idea del cumplimiento de la ley puede explicar algunos de los cambios durante su implementación. Por ejemplo, la historia del Estado nación tanto de los directivos de las OMP como de las partes en conflicto, esto es si su historia se encuentra más cercana a una concepción estatista en donde existe un rol central del gobierno con un fuerte esquema legal; o más cercana a una tradición anglosajona donde hay una superioridad de la sociedad civil sobre el estado y mayor flexibilidad en la elaboración de las normas jurídicas.

Los legados históricos constituyen algún tipo de ADN gubernamental y organizacional el cual es materializado en la memoria colectiva de las partes involucradas en los procesos de paz. A través de las raíces históricas de las instituciones se genera una adaptación gradual a las presiones internas y externas. Las organizaciones tienden a seguir y repetir ciertos patrones de comportamiento de acuerdo a sus tradiciones y estructuras culturales y políticas (Vandana and Imrie,1998). Esto es, los valores y principios que caracterizan al sistema político. Las identidades institucionales se hayan formadas por historia comunes que influyen tanto en los procesos de aprendizaje como en la construcción e implementación de los acuerdos.

⁷ Tom Christensen y Per Laegreid, 2001.

Existen también otro tipo de elementos como por ejemplo las presiones del ambiente y que pueden afectar la manera en la cuál se diseñan los acuerdos o las condiciones para un cese de hostilidades, ya sea coercitivo, voluntario o como resultado de un proceso de difusión (Powell and Dimaggio, 1983). Es decir, se adoptan creencias sobre no solo sobre la necesidad de establecer el acuerdo sino también sobre las condiciones de éxito, unidas a ideas sobre desarrollo económico-social y democracia (Finnemore y Sikkink, 1998). Las OMP se vuelven parte de un proceso más amplio sobre la transmisión de valores democráticos que se transforman una vez que llegan a implementarse (Culebro and Askvik, 2005).

Los acuerdos de paz pueden suscribirse por muchas razones, una de ellas puede ser la búsqueda de legitimidad tanto a nivel nacional como internacional; y también por factores situacionales, como por ejemplo la percepción por alguna de las partes sobre el éxito o fracaso de la evolución del conflicto armado, y en gran medida esa percepción puede influir sobre el desarrollo posterior de los eventos (March and Olsen, 1998). En este sentido, los actores tienen distintos grados de influencia y desarrollan diferentes comportamientos durante las etapas de la implementación de los acuerdos de paz.

La introducción de nuevas reglas derivadas de los acuerdos en los sistemas político-administrativos anteriores, modifica por un lado los procesos de decisión y la distribución de los recursos y la atención de los actores (Lægreid, and Roness, 1999) y por otro lado esta interacción logra transformar las reglas iniciales de los acuerdos.

En síntesis una perspectiva transformacional derivada del NIN sugiere la existencia de tres puntos principales: (1) *El contenido de los acuerdos y los procesos, el diseño institucional varía de situación en situación*, esto quiere decir que las reglas que se generan a partir de los acuerdos de paz se introducen en marcos institucionales ya establecidos que son el resultado de las transformaciones históricas y formas compartidas de interpretar el pasado y los problemas que dieron origen al conflicto de esos países o regiones. (2) *El funcionamiento y la operación de las OMP en el período posterior a la firma de un acuerdo transforman el aparato estatal y el tipo de relaciones entre los principales actores y viceversa*; esto es que tanto las reglas como las instituciones que se generan a partir de estos acuerdos son también transformativas en el sentido en que una vez establecidas éstas reglas se orientan no sólo a solucionar problemas inmediatos sino que también persiguen transformar a los individuos en ciudadanos de ese nuevo régimen. (3) *Durante la implementación de los acuerdos de paz, puede llegar a cambiar el contenido mismo de estos acuerdos, así como el modelo de democracia, desarrollo y gobierno al inicio de la firma de la paz; la idea fundamental es que las instituciones que van apareciendo definen también los espacios dentro de los cuales el gobierno y la sociedad interactúan, establecen nuevas estructuras de significado y sirven para definir aquello que los actores perciben como legítimo y apropiado* (March and Olsen, 2004).

V. CONSIDERACIONES FINALES

Al inicio del documento nos preguntamos primero, sobre el papel de las OMP en la construcción de instituciones en el período inmediato a la firma de un acuerdo de paz y de qué manera estas OMP podrían facilitar los procesos de aprendizaje y adaptación institucional y contribuir de forma más efectiva no sólo al cese de hostilidades sino también al desarrollo del Estado en donde operan, y en segundo lugar cuáles serían las contribuciones del NIE y del NIN para comprender y estudiar las dinámicas que siguen y se desarrollan en la implementación de los acuerdos. Para lograr lo anterior presentamos algunas de las principales aportaciones teóricas del Nuevo Institucionalismo, y aquellos elementos que podrían contribuir a explicarnos la evolución de las OMP como lo es la perspectiva transformacional (Christensen and Laegreid, 2000)

[190] La perspectiva que ofrece el NIN para estudiar las implicaciones que lleva consigo la firma de un acuerdo de paz resulta sumamente fértil para entender las complejas variaciones que tiene la continua interacción entre los distintos marcos institucionales que surgen en dichos procesos. La construcción y establecimiento de nuevos sistemas políticos a partir de reglas ya institucionalizadas en todos los actores resalta la naturaleza endógena de las instituciones y sugiere que al interior del viejo y nuevo sistema co-existen un gran repertorio de identidades y roles asociados a normas y prácticas democráticas. La institucionalización de estas prácticas se lleva a cabo a través de procesos de aprendizaje y adaptación institucional que dan por resultado comunidades que comparten experiencias y estructuras de significado similares. Algunos de los argumentos principales del NIN es reconocer que las OMP son procesos que ocurren dentro de un orden existente y marcos institucionales parcialmente autónomos, que las reglas no son instrumentales y que los actores lejos de guiarse por un interés egoísta en términos de costos y beneficios, basan su comportamiento y decisiones por una lógica de lo apropiado. Esto trae como consecuencia que unos de los principales desafíos que deben enfrentar las OMP es la creación de instituciones que aseguren orden y predicción a las acciones de los principales actores en la medida en que éstas se conviertan en portadoras de identidades y sirvan para generar fuertes vínculos entre las personas a pesar de todo aquello que los divida (March and Olsen, 2005)

La aplicación del NIE a los procesos de pacificación de sociedades que emergen de conflictos armados prolongados es un ejercicio interesante que permite vislumbrar desde una óptica diferente la implementación del un acuerdo de paz. La lectura que desde el NIE puede hacerse de un acuerdo de paz, es que constituye un momento de creación institucional relevante en la medida en que, desde el punto de vista de los derechos de propiedad, el acuerdo, necesariamente refleja un reacomodo de fuerzas y un cambio en las cuotas de poder entre los actores y exige, por tanto, una redefinición de las reglas y de los mecanismos que habrán de asegurar su acatamiento. La exclusión en el uso y ejercicio de los derechos, deviene un asunto potencialmente conflictivo e ineludiblemente costoso para las partes. De ahí que, el argumento más importante del NIE es que la reducción de los costos de transacción o, su menor margen en relación con los beneficios obtenidos por una redefinición de derechos de propiedad, garantizaran el comportamiento cooperativo de los actores y por ende, la implementación exitosa del acuerdo. Desde el punto de vista del NIE, la firma de un acuerdo de paz extensivo que contemple entre otras cosas, un conjunto de garantías de seguridad para las partes en conflicto, no es suficiente para finalizar los conflictos armados intraestatales. Antes bien, se requiere de la creación de un conjunto de reglas, incentivos y restricciones que permitan a los actores calcular las posibilidades de ganancia y de cumplimiento de los acuerdos pactados. Por ello, entre los retos más importantes que enfrentan los contendientes de una guerra civil, están no sólo aquellos temas críticos como la

reforma agraria, los gobiernos de mayorías, las garantías de seguridad o las demandas que dieron origen a la contienda armada, sino también y de forma medular, los relativos al diseño y establecimiento de un entorno institucional que reduzca el potencial disruptivo del oportunismo político de los actores.

Si bien, en algunos momentos se ha presentado al NIE y la NIN para explicar los tipos de comportamiento y procesos decisorios del NIN con base en una lógica de lo apropiado, esto no quiere decir que estas dos formas de actuar –la lógica consecuencialista y la lógica de lo apropiado– sean excluyentes; sino por el contrario es frecuente encontrar situaciones en donde se presenten estas dos formas de pensar, y el peso que cada una de ellas tome dependerá de otros factores tales como la definición y jerarquía de las identidades y reglas, de la información disponible o de la dificultad para interpretar los eventos pasados, entre otros. Por ejemplo, el apego a las reglas e identidades podría aumentar cuando el diseño institucional del acuerdo no genere consecuencias muy claras o los resultados sean muy difíciles de determinar (March and Olsen, 1998: 8). El éxito de la firma de un acuerdo de paz implica establecer un balance apropiado entre el NIE y el NIN para la construcción de gobiernos democráticos, y esto trae consigo reconocer que las OMP tienen que enfrentarse a una serie de comportamientos motivados por diversos factores y distintas lógicas en las que resulta difícil medir la importancia de cada una de ellas.

La decisión de adoptar alguno de estos enfoques o ambos obedecería en gran medida al tipo de preguntas que se realicen y los objetivos de la investigación, pero también de las circunstancias del fenómeno a investigar, ya que en ocasiones existe certidumbre acerca del tipo de regla a seguir con pocas identidades en conflicto, pero en otras distintos tipos de reglas y roles pueden entrar en conflicto en situaciones demasiado ambiguas o difíciles de definir. Las dos formas de estudiar los procesos de implementación de los Acuerdos de Paz y el papel de las OMP requieren de un examen cuidadoso de las circunstancias bajo las cuales operan cada una de ellas y cómo se reconcilian cuando alguna parece dominar sobre la otra. Finalmente creemos que este tipo de análisis abre la puerta para generar novedosas y futuras líneas de investigación tanto de los Acuerdos de Paz, de las OMP como para entender las complejas dinámicas del desarrollo y la cooperación internacional.

BIBLIOGRAFIA

- Ayala, José (1999) *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Barnett, M. (1997). "Bringing in the New World Order Liberalims, Legitimacy and the United Nations", *World Politics*, Vol.49 (4), pp.526-551
- Bercovitch, Jacov. (ed). (1996). *Resolving International Conflicts: The Theory and Practice of Mediation*. Boulder, Co. Lynee Rienner Publishers
- Boin, R.A. y Christensen Tom (2005) Reconsidering leadership and institutions in the public sector. A question of design?. Documento presentado en la Universidad de Guadalajara, Mayo 23, 2005. México.
- Boutros-Ghali. *An Agenda for Peace. Preventive Diplomacy, Peacemaking and Peacekeeping* (New York: United Nations Publications, 1992). Disponible en <<http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html>>
- Brunsson, Nils (1999) "Standarization as Organization". In Egeberg and Lægriid (eds) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press.
- Brunsson, Nils and Johan P. Olsen (eds) (1998) *Organizing Organizations*. Norway, Fagbokforlaget.
- Brunsson, Nils and Johan P. Olsen (1997) *The Reforming Organization*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Checkel, Jeffrey (2001) "International Institutions and Socialization (in the New Europe)", paper prepared for the IDNET/Workpackage II second project workshop.
- Christensen y Røvik (1999) "The ambiguity of appropriateness", in Egeberg and Lægriid (eds) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo. Scandinavian University Press.
- Christensen, Tom and Per Lægriid (eds) (2001) *New Public Management. The transformation of ideas and practice*. Aldershot: Ashgate.
- [192] Culebro, Jorge and Steinar Askvik (2005) Imitation, Learning and the Founding of a New Organisation. The Case of the Mexican Board of Tourist Promotion. Paper presented at 21st EGOS Colloquium: 'Unlocking Organizations'
- Egeberg, Morten and Sætren Harald (1999) "Identities in Complex Organizations: A Study of Ministerial Bureaucrats". In Egeberg and Lægriid (eds) *Organizing Poitical Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press. (93-108).
- Eriksen, Eric Oddvar (1999) "Towards a Logic of Justification. On the possibility of Post-National Solidarity", in In Egeberg and Lægriid (eds) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press. Pp (215-246).
- Eriksen, Eric Oddvar (1999) "Towards a Logic of Justification. On the possibility of Post-National Solidarity", in Egeberg and Lægriid (eds) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press. Pp (215-246).
- Fahey, J (Ed). (1992). *A Peace Reader: Essential Readings on War, Justice, Non-violence and World Order*. Mahwah, New Jersey: Paulist Press.
- Finnemore, Martha and Kathryn Sikkink (1998) "International Norm Dynamics and Political Change". In *International Organization*. Vol. 52, Autumm. Pp.887-917.
- Fisas, V. 1998. *Cultura de paz y gestión de conflictos*. Barcelona: Icaria
- Gilping, Robert. (1981). *War and Change in World Politics*, Nueva York: Cambridge University Press, 41-44.
- Haass, Richard (1990) *Conflicts Unending*. New Haven: Yale University Press
- Hampson, Fen Osler (1996) *Nurturing Peace: Why Peace Settlements Succeed or Fail*. Washington D.C: Institute of Peace.
- Hartzell, Caroline Matthew Hoddie and Donald Rotchild. (2001) "Stabilizing the Peace After Civil War: An Investigation of Some Key Variables", *International Organization*, Vol. 55 (1), pp.183-208.
- Holbrooke, Richard (1999) *To End a War*. New York: Random Hause.

- Jervis, Robert (1978) "Cooperation under the Security Dilemma", *World Politics*, Vol. 30 (2), pp. 167-214.
- Johnson, Hilde (2004) "Foreword by the Norwegian Minister of International Development", en *Peacebuilding – a Development Perspective. Strategic Framework*. Ministry of Foreign Affairs.
- Jones, Bruce (2001) "The Challengers of Strategic Coordination: Containing Opposition and Sustaining Implementation of Peace Agreements in Civil Wars", *New York: International Peace Academy*, .Pp.1-28.
- Keohane, Robert. (1989) "Neoliberal Institutionalism: A perspective of World Politics, en Keohane R.O. (Comp.) *International Institutions and State Power: Essays in International Relations Theory*. Boulder, Colorado: Westview Press.
- Krasner, Stephen (1999) "Logic of Consequences and Appropriateness in the International System". In Egeberg and Lægreid (eds) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo Scandinavian University Press.
- Krasner, Stephen (1983) *International Regimes*. Nueva York: Cornell University Press, Ithaca.
- Lægreid, Per and Paul G. Roness (1999) "Administrative Reform and Organized Attention". In Egeberg and Lægreid (eds) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo Scandinavian University Press.
- Mairieke Kleiboer.(2000) *The Multiple Realities of International Mediation*. Boulder, Co.: Lynne Rienner Publishers.
- March, James (1994) *A primer on Decision Making. How decisions happen*. New York: The Free Press. : 57
- March, James and Johan Olsen "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life", *American Political Science Review*, Vol.78, 1984, pp. 738-749.
- March, James and Johan P. Olsen (1976) "Organisational Learning and the Ambiguity of the Past". In March, James and Johan P. Olsen. *Ambiguity and Choice in Organisations*. Bergen: Universitetsforlaget. Pp. 55- 68.
- March, James and Johan P. Olsen (1983) "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us About Government". In *The American Political Science Review*. Vol. 77. (281-296).
- March, James and Johan P. Olsen (1989) *Rediscovering Institutions: The Organizational Basis of Politics*. New York: Free Press. 70.
- March, James and Johan P. Olsen (1995) *Democratic Governance*. New York: Free Press.
- March, James and Johan P. Olsen (1998) "The Institutional Dynamics of International Political Orders". In *International Organization*. Vol. 52. Nr. 4. Autumn. Pp. 943-969.
- Matthews, Richard (1986) "The Economics of Institution and the Source of Growth", in *Economic Journal*, Vol.96, citado en Ayala, 1999.
- Morawetz, Tomas (1980) *The Philosophy of Law. An introduction*. New York: McMillan Publishing Co., Inc.
- Mörth, Ulrika and Malena Britz (2002) *European Integration as Organising Alternative Approaches to the Study of European Politics*. Score Rapport Serie. 2002:1.
- Munck, G. and Chetan Kumar. (1995) "Civil conflicts and the conditions for successful international intervention: a comparative study of Cambodia and El Salvador", *Review of International Studies*, Vol.21, pp.159-181;
- National Research Council, (2000) *International Conflict Resolution after the Cold War*. Washington D.C :National Academies Press
- North, Douglas (1981) *Estructura y cambio en la historia económica*. (Madrid: Alianza Universidad.
- Ottaway, Marina (2001) "Think Again: Nation Building", *Foreign Policy Magazine*. Washington, Massachusetts: Carnegie Endowment for International Peace, 2001. Disponible en <[http://www.ceip.org/files/Publications 2001](http://www.ceip.org/files/Publications%2001)>.
- Paper of the Secretary General on the Occasion of the Fiftieth Anniversary of the United Nations. New York: United Nations. Disponible en www.un.org/DOCS/SG/agsupp.html.
- Paris, Roland (1997) "Peace building and the Limits of Liberal Internationalism", *International Security*, Vol.22 (2), pp. 54-89..

- Peceny, Mark and William Stanley (2001) "Liberal Social Reconstruction and the Resolution of Civil Wars in Central America". *International Organization*, Vol.55 (1) pp. 150.
- Peceny, Mark and William Stanley (2001) "The Resolution of Civil Wars in Central America", *International Organization*, Vol. 55 (1), pp.149-182.
- Peters, Guy (1999) "Institutional theory and Administrative Reform". In Egeberg and Læg Reid (eds) *Organizing Political Institutions. Essays for Johan P. Olsen*. Oslo: Scandinavian University Press. (331-355)
- Powell, Walter and Paul J. Dimaggio (1983) "The Iron Cage revisited: Institutional isomorphism and Collective Rationality in Organizational Fields". In *American Sociological Review*. Vol. 48. (147-60).
- Rartner, Steven. (1995). *The New UN Peacekeeping. Building peace in lands of conflict after the Cold War*. New York: St. Martin's Press.
- Rittberger, V. 1993. *Regime Theory and International Relations*. Oxford: Clarendon Press;
- Selznick, Philip (1957) *Leadership in Administration. A sociological Interpretation*. Berkeley, Calif. : Univesity of California Press.
- Stedman, Stephen and D. Rotchild (1996) "Peace Operations: From Short-Term to Long-Term Commitment, *International Peacekeeping*, Vol.3(2), pp.17-35.
- Stedman, Stephen. (1997) "Spoiler Problems in Peace Processes, *International Security*, Vol. 22 (2), pp. 5-53.
- Tjønneland, Elling (2003) *Norway and Security Reform in Developing Countries*. Report 2003:12. Christian Michelsen Institute. Norway.
- United Nations Peacekeeping Operations. Cronología de despliegues 1948-12006. Disponible en www.un.org.
- Utenriksdepartementet (2004) *Towards a Strategic Framework for Peace building: Getting Their Act Together. Overview Report of the Joint Utstein Study of Peacebuilding*. Evaluation Report 1/2004. Royal Norwegian Ministry of Foreign Affairs.
- [194] Vandana, Desai and Rob Imrie (1998) "The new managerialism in local governance: North-South dimensions". In *Third World Quarterly*. Vol. 19. Nr. 4. (635-650).
- Wallesteen, Peter. (2005) "Armed Conflict and its International Dimensions 1946-2004" , *Journal of Peace Research*, Vol. 42 (5), pp. 623-635.
- Walter, Barbara (1997) "Designing Transitions from Civil War. Demobilization, Democratization and Commitments for Peace", *International Security*, Vol.24 (1), pp.127-135.
- Walter, Barbara (1997). "The Critical Barrier to Civil War Settlement", *International Organization*, Vol. Vol.51 (3), p.340.
- Williamson, Oliver (1989). *Las instituciones económicas del capitalismo: empresas, mercados y contratos relacionales*. México: F.C.E
- Zartman, William. (1996) *Elusive Peace: Negotiating and End to Civil Wars*. Harrisonburg, Virginia: R.R. Donelley and Sons. Co.
- Zartman, William. (1985) *Ripe for Resolutions*. New York: Oxford University Press.