



# BATALLA DE IDEAS



# El Cuarto Informe sobre el estado de la Implementación del Instituto Kroc

## Kroc versus el Acuerdo de Paz (II)

79

JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS  
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

**E**n la reflexión anterior sobre el último Informe del Instituto Kroc de la Universidad de Notre Dame: *Tres años después de la firma del Acuerdo final de Colombia: Hacia la transformación territorial*, se expusieron dos conclusiones: i) tal y como sucedía con las versiones anteriores, el nuevo Cuarto Informe Kroc continuaba sin cumplir el mandato otorgado por el Acuerdo final de Paz, y ii) el cuarto Informe revelaba —además— que la Iniciativa Barómetro (es decir, Kroc en Colombia) tampoco cumplía lo dispuesto por ¡el mismo Instituto Kroc! (el apartado: *Kroc versus Kroc*). En esta oportunidad, se amplían los argumentos sobre la primera de las conclusiones: i) *Kroc versus* el Acuerdo de Paz.

### Seguimiento y Monitoreo de la Implementación en el Acuerdo de Paz

Dentro del punto 6: *Implementación, verificación y refrendación* del Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz estable y duradera (AF), se acordó la creación de un “mecanismo de verificación de los acuerdos”, el cual incluiría un Componente Internacional, como parte del “mecanismo de implementación de los acuerdos”.

Este componente se guiaría, al menos, por tres (3) propósi-



tos íntimamente relacionados con el desarrollo *en tiempo real* del proceso de la implementación:

1. La comprobación sobre el estado y avances de la implementación;
2. La identificación sobre los (eventuales) retrasos o deficiencias del proceso;
3. La generación de "oportunidades" para el *mejoramiento continuo* para el *fortalecimiento* de la implementación.

Adicionalmente, el AF proponía, taxativamente:

*(...) En este mecanismo la verificación consistirá en el análisis de la información recolectada durante el proceso de monitoreo, con el fin de constatar el cumplimiento o no de los acuerdos. Establecerá cuáles son los avances en la implementación, cuáles son los temas en desarrollo y cuáles son los puntos de discusión y controversia, para que producto de esa caracterización y elementos de juicio, soportada en la constatación de datos y hechos, se evalúe el cumplimiento de lo acordado y las medidas de solución que tengan como fin último, su debida implementación. [énfasis propio] (AF, punto 6.3, p. 210).*

Complementariamente, el AF también estableció ocho (8) *criterios de procedimiento*, los cuales debían observarse como orientaciones rectoras para el desarrollo de las actividades del mecanismo de verificación durante la implementación (tabla N.º 1).

**Tabla N.º 1. Criterios orientadores de la verificación del proceso de implementación del AF**

#	Criterio	Contenido
1	Verificación	“(…) será rigurosa en la comprobación del estado de la implementación y puntos de discusión y controversia”.
2	Objetividad	“(…) todo informe o pronunciamiento que rinda el mecanismo de verificación, estará rigurosamente soportado en datos y hechos”.
3	Correspondencia	“(…) el esfuerzo de verificación que adelante el mecanismo corresponderá exactamente a las materias y contenidos que trata el Acuerdo Final y que fueron pactados en la Mesa de Conversaciones, tomando en cuenta criterios de bilateralidad.
4	Enfoque diferencial y de Género	“(…) se verificará este enfoque en la implementación de cada uno de los acuerdos”.
5	Enfoque intersectorial e integral	“(…) el proceso de verificación se apoyará en la información suministrada por el componente internacional de acompañamiento, el componente técnico y la que suministren los representantes del Gobierno Nacional y las FARC-EP, y los voceros de las organizaciones sociales”.
6	Acceso a la información	“(…) para realizar la labor de verificación, el mecanismo de verificación tendrá acceso a la información requerida en materia de implementación de los acuerdos, que se encuentre en las agencias, entidades del Estado y mecanismos técnicos de recolección de información. La información de carácter confidencial será tratada de acuerdo con la normatividad vigente”.
7	Transparencia	“(…) el componente internacional solicitará al Gobierno Nacional y a las agencias que realizan el acompañamiento internacional, para efectos del proceso de verificación, informes sobre los avances de la implementación de los acuerdos, en lo que corresponde a la destinación e inversión de los recursos públicos para la implementación de los mismos. Así mismo y a efectos de cumplir con sus tareas de verificación, el componente internacional podrá igualmente coordinar con los órganos de control del Estado”.
8	Territorialidad	“(…) los mecanismos de verificación y monitoreo tendrán especial énfasis en la aplicación regional, departamental y municipal de los acuerdos”.

Fuente: AF (punto 6.3., pp. 210-211).

El punto 6.3.2 del AF: “Composición del mecanismo de verificación” previó también tres (3) instancias principales, señalando respectivamente sus funciones (pp. 211-213):

- i. Los *Notables*, designando a los expresidentes Felipe González Márquez del gobierno de España y José Mujica Cordano de la República Oriental del Uruguay;

- ii. La *Secretaría Técnica* (StCVI), encargada por la CSIVI a la coordinación compartida entre el *Centro de Investigación y Educación Popular* (CINEP) y el *Centro de Recursos para el Análisis del Conflicto* (CERAC), entidades colombianas, y
- iii. El *Apoyo técnico* (AtCVI), a cargo del Instituto Kroc de Estudios Internacionales de Paz (Universidad de Notre Dame) de los Estados Unidos. A la postre, la *Iniciativa Barómetro* (Kroc en Colombia) sería la instancia derivada responsable de esta función.

Vale la pena anotar que tanto los Notables como la Secretaría técnica<sup>1</sup> dependerían prioritariamente de los productos y los resultados generados por la *Iniciativa Barómetro* y el Informe del Instituto Kroc (6.3.2, ordinal c).

De allí que el Acuerdo Final consagrara en el punto 6.3.2 siete (7) funciones para el Instituto Kroc<sup>2</sup>. Resulta importante destacar los literales a) y d), los cuales establecen sin ambigüedades que el Instituto Kroc:

- a. *Diseñará la metodología* para identificar los avances del acuerdo.

(...)

- b. *Construirá con rigor metodológico un modelo de evaluación y seguimiento* que permita medir el cumplimiento de los acuerdos, *lo suficientemente preciso* y que permita en

tiempo real, la toma de decisiones y los ajustes, todo ello en una lógica de mejoramiento continuo de las capacidades de ejecución en la construcción de la paz (AFP, 2016, p. ).

Los Informes Kroc nunca diseñaron una metodología ni construyeron un modelo de evaluación para el seguimiento de la implementación *stricto sensu*. Este hecho —de paso— debe registrarse como un incumplimiento del Acuerdo.

### Kroc versus el Acuerdo

Como ha sido reiterado en varias oportunidades, después de someter bajo examen la estructura metodológica del Informe Kroc y

manteniendo la correspondencia con los criterios de evaluación técnica que prevé el Acuerdo de Paz, hoja de ruta para el ejercicio crucial del seguimiento y el monitoreo, se evidencian diferentes faltas analíticas y déficit metodológicos, parte del *dossier* más comprensivo de malas prácticas investigativas.

1 Puntualmente, el Tercer Informe CINEP-CERAC en “Anexos generales: anexo 1. Marco metodológico (proyecto aprobado)”, ratifica: “La información de terreno provendrá especialmente del Instituto Kroc, lo que no excluye enriquecerla con instituciones y organizaciones de la sociedad civil que puedan aportar información pertinente para la implementación” [énfasis propio] (pp. 266-267).

2 El Cuarto Informe las cita textualmente en la introducción de este documento (Kroc, 2020, p. 4).

Sin embargo, antes que ser corregidas las desviaciones parecen cristalizarse en cada una de las versiones de los Informes Kroc.

En *primer lugar*, los Informes Kroc nunca diseñaron una metodología ni construyeron un modelo de evaluación para el seguimiento de la implementación *stricto sensu*. Este hecho —de paso— debe registrarse como un incumplimiento del Acuerdo.

Desde un principio, la Iniciativa Barómetro —en teoría— insiste en un diseño metodológico que no surge *en función* del Acuerdo de Paz en Colombia, sino que fue previamente construido: la Matriz PAM (por sus siglas en inglés<sup>3</sup>) y viene siendo adoptado y adaptado —errática y selectivamente, lo hemos demostrado— como “enfoque” de seguimiento. Como veíamos, en la práctica, la Iniciativa Barómetro ni siquiera sigue sistemática e integralmente la metodología Kroc (*Kroc versus Kroc*).

El cuestionamiento al diseño metodológico no resulta ser una reflexión metodológica marginal. Atendiendo a las palabras del propio director saliente del Instituto Kroc, David Cortright y quien desde un principio encabezó esta iniciativa, se ha reconocido pública y oficialmente que: “*El caso de Colombia es único*”<sup>4</sup>. La atención a este dato bastaría para honrar estrictamente el mandato que el Acuerdo otorgó al Instituto Kroc. En lo fundamental y por razones eminentemente técnicas metodológicas, el seguimiento al proceso de implementación exigiría *ab initio* la construcción *ex novo* de un diseño y modelo que se ajustase a las excepcionalidades de este “caso único” si se pretendiera asumir sistemáticamente las singularidades específicas del proceso. Por el contrario, tanto el esquema Barómetro como la metodología Kroc, informe tras informe y conforme avanza cronológicamente la implementación, se muestran paulatinamente incapaces de absorber la complejidad progresiva de la implementación en sus aspectos y atributos esenciales. Los Informes Barómetro de Kroc, entonces, antes que aproximar consistentemente la *uniqueness* del caso colombiano y producir un conocimiento útil —el cual no tiene como objetivo la contemplación descriptiva, sino que apunta al análisis exhaustivo para la transformación de la realidad en la toma de decisiones, los ajustes y el mejoramiento continuo e inmediato de la implementación en el corto y mediano plazos y la construcción de la paz hacia el largo plazo— se aleja paulatinamente de este propósito. El esquematismo

Desde un principio, la Iniciativa Barómetro —en teoría— insiste en un diseño metodológico que no surge *en función* del Acuerdo de Paz en Colombia, sino que fue previamente construido: la Matriz PAM y viene siendo adoptado y adaptado —errática y selectivamente, lo hemos demostrado— como “enfoque” de seguimiento. Como veíamos, en la práctica, la Iniciativa Barómetro ni siquiera sigue sistemática e integralmente la metodología Kroc.

3 Peace Accords Matrix <https://peaceaccords.nd.edu/barometer>.

4 “Proceso de paz colombiano da luces para nuevas metodologías: David Cortright”, disponible en: <https://www.cesa.edu.co/news/proceso-de-paz-colombiano-da-luces-para-nuevas-metodologias-david-cortright/> [visita del 1.9.2017 y 15.11.2018].

En términos operativos y sin diseñar una metodología específica para analizar el caso colombiano resulta imposible no afectar la verosimilitud de los resultados, especialmente, en cuanto a la rigurosidad y objetividad de la verificación. También la probabilidad de que los resultados del seguimiento puedan servir como insumos para evaluar el proceso o ponderar sus efectos, de hecho, accediendo a sus ajustes, en temas específicos (puntos) y en general (integralidad del AFP, incluidos los enfoques transversales) tanto en el corto como en el mediano y largo plazos, diezmando la credibilidad de los Informes en la medida en que esta situación siga sin modificarse.

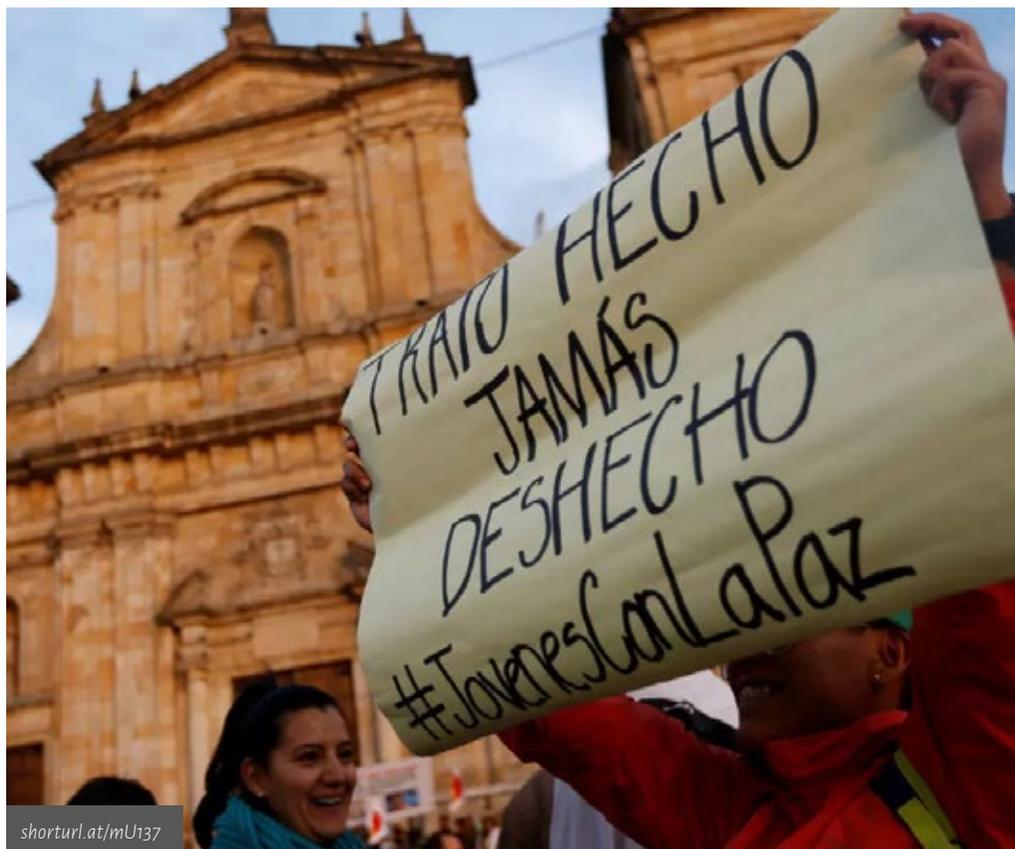
vigente vía la adaptación Barómetro o gracias a la adopción del modelo Kroc se muestran anacrónicos analíticamente y obsoletos metodológicamente.

En *segundo lugar*, aún la metodología Barómetro adaptada sufre de distintos sesgos, más allá de los comentados en cuanto a su aplicación errática y selectiva. Uno de los más llamativos tiene que ver con lo que se conoce como *sesgo de selección metodológica*.

Supongamos, por un momento, que la metodología hoy vigente tuviera algún grado de consistencia teórica y congruencia empírica para el caso colombiano y entonces fuera productiva para los propósitos encomendados por el Acuerdo, más allá de no atender aún estrictamente lo consignado en él.

En este caso hipotético, metodológicamente hablando, desde un principio la elección debió justificarse explicando por qué el diseño acondicionado por Barómetro y Kroc para analizar los avances efectivos en la implementación resultaría apropiado, pertinente y relevante frente a otras alternativas metodológicas actualmente disponibles; simultáneamente, por qué la elección hecha se sincroniza con el caso "único" colombiano. Ante la diversidad de alternativas en los enfoques actualmente existentes para el seguimiento de la implementación de Acuerdos de paz (¿existen, al menos, nueve opciones distintas además de la PAM!<sup>5</sup>), el protocolo mínimo que exige un diseño metodológico (adaptado o nuevo) es justificar su selección metodológica. De lo contrario, la elección realizada no se respalda por una argumentación lógicamente consistente, sino que corre el riesgo de deslizarse al mero capricho del investigador, afectando —por supuesto— el carácter robusto de la metodología y, en adelante, sus productos y resultados, al menos. Este es otro vacío que se

5 Un listado básico de diferentes metodologías y "modelos" para el Seguimiento y Evaluación de Acuerdos de Paz diferentes a PAM evidencia, al menos, nueve (9) aproximaciones, entre ellas: 1) *Capacidades Locales para Proyectos de Paz (LCPP* por sus siglas en inglés) —'Do no Harm'; 2) *Análisis de Marco Lógico*; 3) *Evaluación de Acciones*; 4) *Teorías del Cambio*; 5) *Evaluación de Impacto de la Paz y el Conflicto (PCIA*, por sus siglas en inglés); 6) *Análisis sobre la Sensibilidad del Conflicto*; 7) *Tercera Generación del PCIA: aproximación desde la Ayuda para la Paz*; 8) *Análisis de Envisonamiento comprensivo y estratégico: transformación del conflicto*, y 9) *Aproximación desde el Diálogo Social*.



visibiliza dentro del “modelo metodológico” de la Iniciativa Barómetro.

En términos operativos y sin diseñar una metodología específica para analizar el caso colombiano resulta imposible no afectar la verosimilitud de los resultados, especialmente, en cuanto a la rigurosidad y objetividad de la verificación. También la probabilidad de que los resultados del seguimiento puedan servir como insumos para evaluar el proceso o ponderar sus efectos, de hecho, accediendo a sus ajustes, en temas específicos (puntos) y en general (integralidad del AFP, incluidos los enfoques transversales) tanto en el corto como en el mediano y largo plazos, diezmando la credibilidad de los Informes en la medida en que esta situación siga sin modificarse.

Lo anterior sugiere ser una situación aún más grave y que desborda la elucubración abstracta en torno a un ejercicio académico. Las funciones encargadas al Instituto Kroc y a la Iniciativa Barómetro encarnan responsabilidades que —más allá— mantienen un carácter social de gran alcance, en vista de que hablamos de la posibilidad de la construcción de la Paz estable y duradera en medio de un proceso que muestra y demuestra incumplimientos sistemáticos. Un caso “único” en el mundo, trayendo nuevamente a colación las palabras de D. Cortright.