





Pacta sunt servanda y el no cumplimiento del acuerdo final por parte del Instituto Kroc

JOSÉ FRANCISCO PUELLO-SOCARRÁS
ESCUELA SUPERIOR DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

El pasado jueves 16 de noviembre de 2017 fue dado a conocer ante la opinión pública nacional e internacional el Informe sobre la Implementación que el Acuerdo Final encargó al Instituto Kroc de Estudios Internacionales de la Paz (Universidad de Notre Dame, EE.UU.).

Las repercusiones sobre el Informe Kroc han sido variopintas. La delegación de las FARC, por ejemplo, en reunión de la Comisión de Seguimiento, Impulso y Verificación de la Implementación (CSIVI) conoció preliminarmente la metodología, los productos y los resultados correspondientes al *primer informe* a través del equipo responsable del Programa Iniciativa Barómetro, encargado de valorar la implementación del Acuerdo de Paz en Colombia. Después de un estudio minucioso acerca del contenido del Informe Kroc, la Fuerza Alternativa Revolucionaria del Común, con asiento en la CSIVI, tomó la decisión de no avalar esta primera versión del informe sobre la implementación después de identificar problemas con la metodología, en sentido general, y puntualmente sobre apartados retóricos, elementos analíticos y aspectos metodológicos, así como gran parte de las conclusiones exhibidas por el Informe.

Al analizar la primera entrega del Informe Kroc se evidencian múltiples inconsistencias, coherencias e incongruencias heurísticas y, especialmente, a nivel hermenéutico. En esa medida,

Una lectura y análisis sobre la metodología utilizada por el Instituto Kroc (al menos para el Primer Informe presentado) revela que, hasta el momento, no se ha diseñado una metodología ni tampoco se ha construido un modelo de evaluación y seguimiento para cumplir cabalmente con el mandato del Acuerdo de Paz en el caso colombiano. Por el contrario, la metodología utilizada por el Informe Kroc es un rediseño metodológico basado en una metodología previamente construida, y como tal ha sufrido una adaptación y ajuste para aplicarse al caso colombiano.

gran parte de sus conclusiones carecen de la suficiente verosimilitud como para dar con una evaluación efectiva realista, integral, sistémica y holística, tal y como lo pretende el Acuerdo.

Este artículo aborda varias de esas cuestiones en el orden metodológico estructural del informe. Ellas no solo deberían ser identificadas y reconocidas, sino también incorporadas en el futuro con el propósito de corregir y superar los impasses que se vienen presentando en el proceso de implementación y, puntualmente, con un aspecto crucial para alcanzar su buen desempeño: el seguimiento y el monitoreo.

Notas Metodológicas sobre el Informe Kroc: los problemas estructurales

El Acuerdo Final en el punto número 6: "Implementación, verificación y refrendación", en su numeral 6.3.2. ("Composición del mecanismo de verificación y funciones") referido a la Secretaría Técnica que apoya directamente a los Notables, consagró las *funciones* del Instituto Kroc (literal a).

Previo además que las *actividades* del Apoyo Técnico, a cargo del Instituto, se desarrollarían "con sujeción a los criterios y líneas de acción que defina la comisión de seguimiento". Entre las actividades señaladas por el AF -específicamente aquellas explicitadas en los numerales a) y d)-, el Instituto Kroc tendría las siguientes responsabilidades:

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

[..]

- d. *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”. (AF, 2016: 310)

No obstante, una lectura y análisis sobre la metodología utilizada por el Instituto Kroc (al menos para el Primer Informe presentado) revela que, hasta el momento, no se ha diseñado una metodología ni tampoco se ha construido un modelo de evaluación y seguimiento para cumplir cabalmente con el mandato del Acuerdo de Paz en el caso colombiano. Por el contrario, la metodología utilizada por el Informe Kroc es un rediseño metodológico basado en una metodología previamente construida, y como tal ha sufrido una adaptación y ajuste para aplicarse al caso colombiano.

De lo antes descrito se desprenden dos situaciones diferentes y, en cierto sentido, opuestas.

Por un lado, el mandato del Acuerdo Final: diseñar y construir una metodología *ex novo* y *con base en* el caso de la implementación en cuestión: Colombia; y, por otro lado, la iniciativa del Instituto Kroc: la adaptación de una metodología previamente constituida (Matriz de Acuerdos de Paz, PAM por sus siglas en inglés) *para dar cuenta del caso colombiano* (a través del programa *Barómetro*)¹.

No podría decirse que una u otra opciones, *per se* y por adelantado, sea “mejor” o “peor” para lograr una metodología adecuada. El propósito finalmente estaría en identificar un camino cierto para llevar a cabo una evalua-

ción bien lograda de la implementación, con todo lo que ello implica.

Sin embargo, ambas situaciones -metodológicamente hablando- tienen implicaciones diferentes. A nivel descriptivo, una adecuación, adaptación y/o ajuste de una metodología (previamente construida) lógicamente enfatizará las *similitudes* del caso en cuestión convergiendo con las *generalidades* de los demás casos². De otra parte, una metodología constituida a partir del caso subrayaría -por el contrario- las *particularidades* (contextuales) del mismo (no hay que confundir esto con *singularidades* idiosincráticas, pues no se trata de caer en una especie de “parroquialismo”) y, eventualmente en perspectiva comparada, las diferencias frente a otros casos. Pero esto último siempre teniendo en cuenta las especificidades (v.gr. históricas).

Ilustremos el análisis anterior a partir de un ejemplo concreto. El Primer Informe Kroc (2017: iii) insiste en concluir (aún, parcialmente) que:

[...] El ritmo de la implementación del Acuerdo en los primeros meses del proceso [Nota: en el caso colombiano] es equivalente o más rápido que el de otros acuerdos de paz integrales analizados por el Kroc y, si se superan los obstáculos presentes, el proceso está en camino hacia una implementación efectiva [...]

Más allá del hecho de que este tipo de afirmaciones nunca se demuestran, no es posible evaluar consistentemente si el dinamismo de la implementación en el Acuerdo final colombiano es “mayor”, “menor” o “equivalente” frente a “otros acuerdos”, si no se acude -ya sea específica o complementariamente- a las particularidades de los casos en cuestión

1 “The Peace Accords Matrix (PAM) engaged Barometer program offers a preventive and contributive form of accompaniment in support of implementation of comprehensive peace agreements... Utilizing PAM methodology, the Barometer program will develop a framework for assessing implementation of the Colombia Peace Accord based on comparative analysis of other peace accords”. Peace Accords Matrix (Date of retrieval: (11/18/2017), <https://peaceaccords.nd.edu/barometer>, Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame.

2 Es un hecho para el Instituto Kroc en su enfoque primordial. Ver: *General Coding Methodology (applied to each accord)* [“Metodología de codificación general aplicada para cada acuerdo”] (Madhav, Quinn y Regan, 2015: 2).

comparativamente. Por ejemplo, una conclusión como la anterior -si se argumentara adecuadamente- podría ser aparentemente correcta, *contrastando* a partir de la generalidad de los casos, el caso colombiano (firmado en 2016) y el caso guatemalteco (firmado en 1996), tan renombrado en varios informes Kroc.

Pero la pseudoconclusión del Informe Kroc no resulta correcta cuando se analiza desde una *comparación sistemática* entre los procesos de paz y su construcción entre ambos países, teniendo presente sus particularidades y contextos específicos. Si no se tienen en cuenta, por ejemplo, los contenidos típicos de los Acuerdos de Paz (v.gr. a partir del grado de cambios -reformas- que prevé cada acuerdo *vis-á-vis* el *statu quo* vigente en el momento de la firma): por un lado, en Colombia claramente *minimalista* y, por el otro lado, en Guatemala, un acuerdo de paz *maximalista*; y, simplemente, se contrastan sus elementos o variables, desconociendo este hecho (entre muchos otros que habría que considerar para acceder a una comparación válida), el mayor avance del Acuerdo de Paz colombiano frente al guatemalteco no es una conclusión analítica sino una obviedad. En esa medida, esa afirmación no dice nada ni tampoco ayuda para conocer más las particularidades del caso colombiano.

Otra diferencia crucial, hablando puntualmente de una comparación entre estos dos casos, estaría en el esquema de financiación en la implementación de los Acuerdos y la construcción de la Paz. Mientras que el contenido del Acuerdo de Paz en el caso guatemalteco previó un *pacto fiscal*³ que esperaba asignar recursos fiscales "nuevos" y la transferencia progresiva del presupuesto dedicado a la Seguridad hacia sectores y servicios sociales (salud, educación, etc.), el Acuerdo colombiano en este tema se ha guiado, por

3 Nos referimos a este asunto, sin realizar a una evaluación sobre su éxito o fracaso.

el contrario, por la *regla fiscal*⁴ (disciplina), criterio que explica, por un lado, la virtual desfinanciación de la fase de la implementación tardía (los próximos 10 o 15 años, según se defina en consonancia estricta con lo pactado en el AF, o según las modificaciones al Plan Marco de Implementación - PMI que le introduciría el Gobierno colombiano), y, por otro lado, el inmovilismo en la estructura presupuestal, el cual, a pesar de los Acuerdos, no parece ajustarse a esta nueva expectativa social.

Todas estas situaciones se refuerzan -insistimos- cuando múltiples conclusiones aparecen sin ofrecer explicación alguna. Esto constituye infracciones metodológicas imperdonables y preocupantes que se deslizan en el Informe sin rigor alguno. Hasta tanto estas afirmaciones no sean respaldadas analítica y argumentativamente, no podrían derivar en conclusiones. O, peor aún, simplemente serían inútiles para fundar recomendaciones de política en el sentido de corregir o mejorar un asunto trascendental como el que nos ocupa: la implementación de un Acuerdo Final y la construcción de la Paz. Esperar (de hecho, existirían grandes probabilidades) entonces que un Acuerdo *minimalista* como el colombiano, durante los primeros meses, avance *más rápido* que el de Guatemala es, en sentido analítico y metodológico, una tautología, un argumento circular⁵.

4 Ley 1473 de 2011 en relación con "la sostenibilidad de largo plazo de las finanzas públicas y contribuyan a la estabilidad macroeconómica del país".

5 De hecho, lo que es realmente interesante, teóricamente hablando, para el análisis comparado sería todo lo contrario: que la implementación del Acuerdo de Colombia *no resulte más rápida* que la del guatemalteco, situación en la cual no bastaría con "descubrirlo" (describirlo) sino analizarlo para construir una explicación (el por qué esto es así cuando se esperaba lo contrario), lo cual no es posible sino partir de su estudio sistemático -insistimos, comparativo y no por simple contraste- de las particularidades y, posteriormente, un balance sobre sus similitudes y, especialmente, sus diferencias.

Lo anterior también tiene poderosas implicaciones no sólo para describir los casos existentes en los procesos de Construcción de Paz (el *qué* de estos acontecimientos: sus elementos, contenidos, etcétera). Especialmente, debería ser ventajoso a la hora de dar con *explicaciones* (el *porqué* de las trayectorias, ritmos, duraciones, etcétera).

En el tipo de actividades que desempeña el Informe Kroc, este último nivel es crucial pues la explicación (y no la simple descripción) es lo que permitiría "*la toma de decisiones y los ajustes*" en el proceso de implementación, así como el "*mejoramiento continuo de las capacidades de ejecución en la construcción de la paz*" (AF, 2016: 310), tal y como plantea el Acuerdo Final.

Si se insiste en continuar desconociendo el tipo de situaciones que comentamos (por ahora, al menos, al nivel del análisis y método y sin referirnos aún a los productos y resultados del Informe), en mantenerse en el error y no corregirlo, estaríamos ante una especie de perfidia metodológica. Porque, acudiendo a esta figura alegórica, el Instituto Kroc si bien no estaría incumpliendo, sí podría estar *simulando* cumplir con algo pactado que, al final de cuentas, no resulta tal.

Aludíamos entonces a la diferencia entre el incumplimiento de una labor asignada y el no cumplimiento. Esta distinción es clave para desatar varios debates hoy vigentes sobre el Acuerdo Final, su implementación y, más puntualmente, su Seguimiento, Monitoreo y Verificación, y en el cual -por mandato- el Instituto Kroc juega un rol preponderante. No es un secreto que una evaluación exitosa depende de un diseño metodológico riguroso y preciso y, simultáneamente, relevante y pertinente, criterios que deberán ser incorporados en adelante en las actividades que mandata el Acuerdo Final al Instituto Kroc y sus próximos informes.

Referencias

1. Mesa de Conversaciones (2016). *Acuerdo Final para la terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera*. Bogotá: Oficina del Alto Comisionado para la Paz.
2. M. Joshi, J. M. Quinn y P. Regan (2015). "Annualized Implementation Data on Intrastate Comprehensive Peace Accords, 1989-2012". *Journal of Peace Research* 52(4): 551- 562. Disponible en: http://peaceaccords.nd.edu/sites/default/files/PAM_ID%20CODEBOOK%20V.1.5%2029July2015.pdf.
3. L. Pásara (2003). "Ilusión y cambio en Guatemala: el proceso de paz, sus actores, logros y límites". *América Latina Hoy*, núm. 35, diciembre, pp. 235-236.