

EVALUACIÓN FINAL

IRF - Mecanismo de respuesta ágil y flexible para apoyar los diálogos de paz y promover procesos de construcción de paz en Colombia

Una iniciativa en Colombia del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con el apoyo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas, la Oficina de la Coordinación Residente de Naciones Unidas y el Fondo para la Consolidación de la Paz

Mayo 2023 – Agosto 2025



Evaluador Independiente:
Borja Paladini Adell
Stay Curious Advisors
borjapaladini@staycurious.site

Evaluación Final. IRF - Mecanismo de respuesta ágil y flexible para apoyar los diálogos de paz y promover procesos de construcción de paz en Colombia

Título del proyecto	IRF - Mecanismo de respuesta ágil y flexible para apoyar los diálogos de paz y promover procesos de construcción de paz en Colombia	
Identificación en Atlas: (si procede). Identificación en Quantum:		
Efecto (outcome) y producto (output) del Documento del Programa del país	<p>CPD 2021–2024: Gobernanza inclusiva y ODS</p> <p>CPD 2025–2027: Gestión no-violenta de conflictos, paz, justicia social y seguridad humana, contribuyendo a los ODS 1, 5, 8, 10, 16 y 17 y a un trabajo con perspectiva de género, derechos humanos y étnica.</p> <p>UNSDCF 2020–2023. Fortalecimiento de capacidades estatales y a la Agenda 2030.</p> <p>UNSDCF 2024–2027. Consolidación de la paz total, seguridad humana y justicia social.</p>	
País	Colombia	
Región	América Latina y el Caribe	
Fecha de firma del documento del proyecto	<p>PRODOC PBF: 12 mayo 2023 (Enmienda de extensión 15 noviembre 2024)</p> <p>PRODOC PNUD: 23 junio 2023</p>	
Fechas del proyecto	Inicio	Cierre
	Mayo 2023	Agosto 2025
Presupuesto del proyecto	3 millones US\$	
Gastos del proyecto en el momento de la evaluación	Aprox. 99.5%	
Fuente de financiación	Immediate Response Facility – United Nations Peacebuilding Fund	
Parte Ejecutora	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Colombia Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Colombia	
Información de la evaluación		
Tipo de evaluación	Evaluación final de programa	
Período objeto de la evaluación	Inicial	Fin
	Mayo 2023	Agosto 2025
Evalrador e información de contacto	Borja Paladini Adell, borjapaladini@staycurious.site Stay Curious Advisors , +34 611 458 406	
Fechas de la evaluación	Inicio: 2 Julio 2025	Fin: 30 octubre 2025
Agradecimientos	A todo el equipo de PNUD y Naciones Unidas por acompañar y ayudar el ejercicio evaluativo y a todas las personas que han participado en el mismo.	

Resumen ejecutivo	5
Siglas y acrónimos	9
1. Introducción, objetivos y alcance de la evaluación	11
2. Descripción de la intervención	14
2.1. Contexto de Colombia: la ambiciosa propuesta de la Paz Total	14
2.2. Luces y sombras de la Paz Total	14
2.3. El IRF en Colombia	15
2.4. Teoría de cambio	16
2.5. Marco de resultados del IRF en Colombia	16
2.6. Enfoques transversales	16
2.7. Alineación programática y alcance territorial del IRF	17
2.8. Gobernanza del IRF	17
2.9. Mecanismos y medidas para la implementación del IRF	17
2.10. Presupuesto, distribución de recursos y <i>gender marker score</i>	18
2.11. Marco de gestión y mitigación del riesgo del IRF	19
3. Síntesis de la metodología de la evaluación	20
4. Resultados del IRF y hallazgos de la evaluación	22
4.1. Contexto sociopolítico	22
4.2. Línea de tiempo y principales hitos en la implementación del IRF	23
4.3. Resultados logrados por el IRF	27
4.4. Hallazgos de la evaluación por criterio de evaluación	30
4.4.1. Pertinencia y relevancia del IRF	30
4.4.2. Pertinencia y relevancia de la teoría de cambio del IRF	37
4.4.3. Coherencia	39
4.4.4. Eficacia	41
4.4.5. Eficiencia	48
4.4.6. Sostenibilidad	50
4.5. Enfoques transversales	51
4.5.1. Enfoque de género	51
4.5.2. Enfoque étnico territorial	54
4.5.3. Enfoque de derechos humanos y discapacidad	55
4.5.4. Enfoque de sensibilidad al conflicto, acción sin daño y receptividad a la paz	57
4.5.5. Gestión de conocimiento	58
4.5.6. Sostenibilidad ambiental y anticorrupción	60
5. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones	62
5.1. Síntesis de hallazgos y conclusiones principales	62
5.1.1. Conclusión 1. Un Mecanismo de doble vía. De la agilidad prometida a la resiliencia demostrada	62
5.1.2. Conclusión 2. La paradoja de la gobernanza	63
5.1.3. Conclusión 3. El legado sostenible. El fortalecimiento de la sociedad civil como infraestructura para la paz	64
5.1.4. Conclusión 4. La Brecha entre teoría y práctica. Midiendo lo intangible en un contexto ingobernable	64
5.2. Lecciones aprendidas	65
5.3. Recomendaciones	66
5.3.1. Recomendaciones para el Sistema de Naciones Unidas en Colombia	66
5.3.2. Recomendaciones para el PBF	67
5.3.3. Recomendaciones para el Gobierno de Colombia (OCCP)	67
5.3.4. Recomendaciones para el diseño de futuros mecanismos	67
5.4. Cuadro síntesis de hallazgos y recomendaciones	67
6. Anexos	70



Fotografías: Borja Paladini Adell ©

Resumen ejecutivo

Evaluación final del IRF - Mecanismo de respuesta ágil y flexible para apoyar los diálogos de paz y promover procesos de construcción de paz en Colombia

Período de evaluación: mayo 2023 – agosto 2025 - Fecha del informe: octubre de 2025

Evaluador: Borja Paladini-Adell www.staycurious.site Correo-e: borjapaladini@staycurious.site

1. Descripción de la acción y marco de la evaluación

La presente evaluación examina el proyecto “IRF – Mecanismo de respuesta ágil y flexible para apoyar los diálogos de paz y promover procesos de construcción de paz en Colombia”. Implementado entre mayo de 2023 y agosto de 2025, el proyecto fue ejecutado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DDHH) con la participación de la Misión Política Especial de las Naciones Unidas en Colombia – Misión de Verificación (UNVMC), la Oficina de la Coordinación Residente del Sistema de Naciones Unidas (OCR) y la Oficina del Comisionado Consejero para la Paz de la Presidencia de Colombia (OCCP). El IRF tuvo una financiación de 3 millones de dólares estadounidenses proveniente del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (PBF) a través de su ventana de Respuesta Inmediata (IRF - PBF).

El objetivo central del IRF fue actuar como un instrumento operativo de carácter político para acompañar la ambiciosa política de Paz Total del Gobierno colombiano. Su diseño buscó ofrecer apoyo rápido, flexible y contextualmente pertinente a los procesos de diálogo y negociación, -incluida la participación de la sociedad civil en los mismos- con un foco inicial en la mesa con el Ejército de Liberación Nacional (ELN) y con capacidad de expandirse a otros procesos emergentes de diálogos y construcción de paz a nivel nacional y territorial.

2. Propósito, metodología y estándares de calidad de la evaluación

El propósito de esta evaluación final es doble: por un lado, rendir cuentas sobre el desempeño del IRF, valorando su pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia, sostenibilidad y enfoques transversales. Por otro, generar aprendizajes estratégicos y recomendaciones que informen el diseño de futuros mecanismos de apoyo ágil a procesos de paz.

Los destinatarios principales del informe son las agencias implementadoras (PNUD, ONU DDHH), la OCCP del Gobierno de Colombia, el Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Colombia, incluida la OCR y la UNVMC, y el PBF como principal donante con el fin de orientar la toma de decisiones estratégicas.

La metodología se basó en un enfoque mixto con un fuerte énfasis cualitativo para capturar la complejidad de un mecanismo que operó en un entorno político altamente volátil. Se realizó una revisión exhaustiva de más de un centenar de documentos del proyecto y del contexto; se llevaron a cabo 36 entrevistas semiestructuradas con 50 actores clave (gobierno, agencias ONU, sociedad civil) y 10 grupos focales con 34 participantes. El análisis se profundizó mediante cuatro estudios de caso territoriales en Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Buenaventura y una revisión exhaustiva de las 29 iniciativas apoyadas a través de los diversos mecanismos de asignación de recursos que se usaron (fortalecimiento de capacidades, subvenciones de bajo valor con actores de sociedad civil, apoyo a propuestas de sociedad civil que surgieron directamente de las seis mesas de negociación que el IRF ha acompañado con mayor o menor intensidad (ELN, Comuneros del Sur, EMBF, CNEB, Paz Urbana Buenaventura, Paz Urbana Medellín- Vallé de Aburrá.)

El proceso evaluativo se adhirió rigurosamente a los principios y normas del Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y a la política de evaluación del PNUD, garantizando la independencia, credibilidad, imparcialidad y utilidad de sus hallazgos y conclusiones.

3. Análisis de los hallazgos principales

La evaluación identificó una serie de hallazgos (12) que explican la trayectoria y los resultados del IRF. A continuación, se presentan los más determinantes.

- **Operación en un contexto político ingobernable.** El IRF debió operar en un entorno político-institucional de extrema volatilidad, marcado por la constante reconfiguración de actores armados, la fragmentación de las mesas de diálogo y la ausencia de una estrategia gubernamental coherente y articulada para la implementación de la Paz Total. Este escenario de alta incertidumbre, caracterizado por la improvisación y la falta de consensos, forzó al IRF a una adaptación continua, actuando como un mecanismo flexible en medio de un contexto que a menudo fue descrito como caótico.
- **Las dos fases del IRF – De la Mesa del ELN al territorio.** La implementación del IRF atravesó dos fases claramente diferenciadas. Una primera (2023 - inicios de 2024) concentrada en el apoyo técnico y logístico a la Mesa de diálogos de paz con el ELN, destacando el respaldo al Comité Nacional de Participación (CNP), un hito en la inclusión de la sociedad civil. Cuando dicha Mesa entró en una crisis, el mecanismo se reorientó estratégicamente en una segunda fase. El lanzamiento de la convocatoria Rumbo a la Paz y el apoyo a iniciativas surgidas de negociaciones de paz territoriales se convirtieron en el salvavidas que garantizó la continuidad del IRF y en donde se lograron los resultados más valorados, desplazando el foco de lo nacional a lo territorial y hacia la sociedad civil.
- **La gobernanza del proyecto como obstáculo a la agilidad.** La mayor fragilidad del IRF residió en su compleja estructura de gobernanza. Las tensiones entre las agencias de la ONU (PNUD, ONU DDHH, UNMVC, OCR), la débil apropiación inicial del Gobierno, los muchos cambios institucionales y de personal en la contraparte gubernamental y los debates sobre el alcance del mecanismo generaron bloqueos y una parálisis de varios meses en 2024. Esta gobernanza, descrita como *pesada y un ancla*, se convirtió en una paradoja: un mecanismo diseñado para ser ágil fue ralentizado por su propia arquitectura de decisión, que a menudo replicó la fragmentación del contexto que buscaba apoyar.
- **Logros significativos en capacidades, confianza y criterios de evaluación.** A pesar de los desafíos, el IRF alcanzó resultados sustantivos. En asesoría y fortalecimiento de capacidades, su apoyo fue clave para la operación del CNP y para dotar a la OCCP de un equipo técnico que ayudó a estructurar propuestas de paz territorial. En medidas de confianza y acción rápida, el mecanismo fue un catalizador eficaz. A través de 17 subvenciones de Rumbo a la Paz y 10 iniciativas surgidas de las mesas, extendió su apoyo a 13 departamentos, beneficiando directamente a más de 4.000 personas, con un énfasis notable en mujeres, jóvenes y comunidades étnicas. La alianza con actores de alta legitimidad, como la Iglesia Católica a través de FICONPAZ para fortalecer su rol como facilitador y mediador interno de confianza y para el monitoreo de ceses al fuego, fue fundamental para generar confianza y cohesión social.

4. Conclusiones estratégicas

El análisis de los 12 hallazgos permite formular cuatro conclusiones transversales que definen el desempeño y el legado del IRF.

- **Conclusión 1: De la agilidad prometida a la resiliencia demostrada**

El IRF fue concebido como un instrumento de respuesta rápida, pero su verdadero valor se manifestó en su capacidad de adaptación y resiliencia. Cuando su objetivo político principal —la mesa con el ELN— se suspendió, el mecanismo se transformó exitosamente en un soporte vital para la construcción de paz territorial. Demostró que la flexibilidad es más que velocidad: es la capacidad de mantener la pertinencia en un entorno impredecible. El pivote estratégico hacia la sociedad civil no fue un plan B, sino la estrategia que generó los resultados más sostenibles, validando un modelo de paz híbrido donde el componente territorial actúa como un seguro de resiliencia cuando la alta política fracasa.

- **Conclusión 2: La paradoja de la gobernanza – Un ancla que limitó la agilidad**

La eficiencia operativa del IRF en el terreno contrastó drásticamente con la ineficiencia de su gobernanza estratégica. La compleja arquitectura institucional, marcada por la competencia por el control político y la falta de un análisis de contexto compartido, se convirtió en el principal obstáculo para la agilidad, generando retrasos y una parálisis que casi compromete la viabilidad del mecanismo. La lección es clara: la agilidad requiere no solo procedimientos rápidos, sino estructuras de gobernanza radicalmente simplificadas, con roles nítidos y una delegación de confianza en los equipos implementadores. Un mecanismo de apoyo a la paz debe actuar como un factor de orden, no como un espejo del caos contextual y la inestabilidad.

- **Conclusión 3: El legado sostenible – El fortalecimiento de la sociedad civil como infraestructura para la paz**

El legado más tangible y duradero del IRF es el fortalecimiento de una red diversa de organizaciones de la sociedad civil. Al invertir en actores con arraigo territorial, legitimidad histórica y agendas propias de paz —especialmente mujeres, jóvenes, campesinos y comunidades étnicas—, el IRF construyó sobre una infraestructura social para la paz que perdurará independientemente de la volatilidad de los diálogos y negociaciones formales. Este apoyo, aunque modesto, funcionó como capital semilla y salvavidas, consolidando procesos que hoy alimentan y dan viabilidad a las negociaciones actuales y futuras. Demostró que la paz territorial no es solo un resultado de los acuerdos, sino su precondition fundamental.

- **Conclusión 4: La brecha entre teoría y práctica – Midiendo lo intangible en un contexto ingobernable**

El marco de resultados del IRF fue inadecuado para capturar su valor real. Los indicadores, diseñados para un proyecto tradicional, buscaban medir impactos macro (cambios en la confianza nacional) imposibles de atribuir a intervenciones de pequeña escala. El verdadero éxito del IRF no radicó en alcanzar metas cuantitativas, sino en su contribución intangible a sostener entornos habilitantes para la paz: confianza, articulación, participación y legitimidad. Esto expone una falla sistémica: la exigencia de una rendición de cuentas lineal para problemas no lineales. El éxito de estos mecanismos debe medirse por la calidad y resiliencia del proceso que habilitan, no por el cumplimiento de un plan que la realidad vuelve rápidamente obsoleta.

5. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones estratégicas se derivan de las conclusiones y buscan mejorar la efectividad de futuros apoyos a la construcción de paz en Colombia.

Para el Sistema de Naciones Unidas en Colombia (PNUD, ONU DDHH, OCR, UNVMC):

- *Simplificar la gobernanza de mecanismos ágiles:* Institucionalizar un modelo de gobernanza ligero con un único comité de dirección donde se delimiten claramente los roles: orientación política y análisis de contexto (OCR, UNVMC) y autonomía operativa y técnica para la gestión de proyectos (agencias implementadoras), basada en criterios políticos y estratégicos acordados.
- *Adoptar un enfoque de portafolio diversificado:* Asignar por defecto un porcentaje protegido del presupuesto (ej. 60-70%) de futuros mecanismos al fortalecimiento directo de la sociedad civil y procesos territoriales estratégicos, para asegurar la resiliencia del apoyo a la paz independientemente del estado de las negociaciones formales.
- *Capitalizar el Banco de Iniciativas de Paz:* Crear y mantener un banco de iniciativas locales validadas a partir de la experiencia de Rumbo a la Paz y las propuestas estructuradas con la OCCP. Esto permitirá canalizar rápidamente fondos de diversos donantes hacia organizaciones con capacidad y legitimidad comprobadas.

Para el Fondo para la Consolidación de la Paz (PBF):

- *Exigir gobernanzas ligeras y delegadas:* Revisar las directrices de los IRF para que la financiación esté condicionada a la adopción de una estructura de gobernanza simplificada y más ligera, sobre todo en su parte directiva, que se enfoquen en la estrategia y la gestión de riesgos, no en la micro gestión de proyectos.
- *Pilotar marcos de monitoreo y aprendizaje adaptativos y en tiempo real.* Desarrollar y aplicar marcos de MEAL que prioricen la documentación de resultados emergentes y cualitativos en tiempo real (ej. *outcome harvesting*, *evaluaciones en tiempo real* y otros), valorando el aprendizaje y la adaptación estratégica por encima del cumplimiento de marcos lógicos rígidos.
- *Aumentar la flexibilidad presupuestaria y procedimental para ajustar los proyectos a situaciones emergentes propias de la volatilidad de los contextos:* Permitir reasignaciones significativas entre

resultados con un proceso de aprobación simplificado, reconociendo que la adaptación estratégica es una medida de éxito y no un fracaso en la planificación.

Para el Gobierno de Colombia (OCCP):

- *Fortalecer la co-creación desde el diseño:* Asegurar la participación técnica y política de la OCCP en la gobernanza de los mecanismos de cooperación desde su fase de diseño, para garantizar una alineación más estrecha con las prioridades de la paz en Colombia y la continuidad institucional.
- *Crear mecanismos de cofinanciación nacional:* Establecer desde FONDOPAZ u otras fuentes nacionales un mecanismo de cofinanciación para dar continuidad a las iniciativas de la sociedad civil que demuestren ser exitosas, asegurando la sostenibilidad de la infraestructura social para la paz.
- *Principio Rector: De la Respuesta a la Resiliencia.* Los futuros mecanismos de política pública de paz (o apoyo internacional a la misma) deben diseñarse no solo como instrumentos de respuesta a contextos cambiantes, sino como verdaderos fondos de resiliencia para la paz. Su mandato debe ser explícito: capitalizar las ventanas de oportunidad política y, simultáneamente, fortalecer el tejido social en los territorios para sostener la paz sin depender de la fragilidad de los procesos de negociación con actores armados y su eventual éxito y fracaso.

Siglas y acrónimos

ACIN	Asociación de Cabildos Indígenas del Norte del Cauca
AF	Acuerdo Final de Paz 2016 - Gobierno Colombia y FARC-EP
AMCOP	Asociación de Colonos de la Zona de Reserva Campesina Pato-Balsillas
ASBV	Acuerdo de Subsidio de Bajo Valor – Mecanismo de subvenciones ágil del IRF
ASCAMCAT	Asociación Campesina del Catatumbo, Norte de Santander
ASOM	Asociación de Mujeres Afrodescendientes de Buenos Aires, Cauca
ASOPROCANOR	Asociación de Productores de Cacao del Norte de Santander
CAD-OCDE	Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
CAHUCOPANA	Corporación Acción Humanitaria por la Convivencia y Paz del Nordeste Antioqueño
CCP	Consejero Comisionado para la Paz
CD	Comité Directivo
CDPMM	Corporación Desarrollo y Paz del Magdalena Medio
CNEB	Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano
CNP	Comité Nacional de Participación
CMPRC	Consejos Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia
CPD	Documento del Programa del país de PNUD
CRIC	Consejo Regional Indígena del Cauca
DIAN	Dirección de Impuestos y Aduanas Nacionales
DIH	Derecho Internacional Humanitario
DNP	Departamento Nacional de Planeación
DPPA	Departamento de Asuntos Políticos y Consolidación de la Paz
EA	Equipo Asesor
EE	Equipo Ejecutivo
ELN	Ejército de Liberación Nacional
EMBF	Estado Mayor Bloques y Frentes – Disidencia del EMC
EMC	Estado Mayor Central – Disidencia de las FARC-EP
FARC-EP	Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
FICONPAZ	Fundación Instituto para la Construcción de la Paz
FONDOPAZ	Fondo de Inversiones para la Paz del Gobierno Colombiano
GPAAC	Grupo de Países Acompañantes para los diálogos con el ELN
HACT	Harmonized Approach to Cash Transfers – Norma de la ONU para transferencias financieras
ICO	Índice de Capacidad Organizacional
IGD	Identidades de Género Diversas
IMP	Alianza de Iniciativas de Mujeres Colombianas por la Paz
IRF	Immediate Response Facility del PBF
JOVENCAT	Corporación Jóvenes por el Catatumbo
LTA	Acuerdos a Largo Plazo
M&E	Monitoreo y Evaluación

Evaluación Final. IRF - Mecanismo de respuesta ágil y flexible para apoyar los diálogos de paz y promover procesos de construcción de paz en Colombia

MAPP-OEA	Misión de Apoyo al Proceso de Paz en Colombia
MAPS	Monitoring Attitudes, Perceptions and Support of the Peace Process in Colombia (Encuesta)
MEAL	Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje
MMV	Mecanismo de Monitoreo y Verificación
MPTF	Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para Colombia
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OACP	Oficina del Alto Comisionado para la Paz
OCCP	Oficina del Consejero Comisionado para la Paz
OCR	Oficina de la Coordinación Residente de Naciones Unidas
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
ONIC	Organización Nacional Indígena de Colombia
ONG	Organización No Gubernamental
ONU DDHH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Colombia
PBF	Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz (Peacebuilding Fund)
PCN	Proceso de Comunidades Negras
PND	Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRODOC	Documento del Proyecto
RUT	Registro Único Tributario
SNU	Sistema de Naciones Unidas
SRS	Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Colombia
ToC	Teoría del Cambio
ToR	Términos de Referencia
UNEG	Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas
UNFPA	Fondo de Poblaciones de las Naciones Unidas
UNSDCF	Marco de Cooperación de las Naciones Unidas
UNVMC	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia
US\$	Dólares estadounidenses (o US\$)
ZRC	Zona de Reserva Campesina (ej. Zona de Reserva Campesina del Pato-Balsillas)

1. Introducción, objetivos y alcance de la evaluación

La presente evaluación final examina la iniciativa IRF – Mecanismo de respuesta ágil y flexible para apoyar los diálogos de paz y promover procesos de construcción de paz en Colombia, implementada entre 2023 y 2025 por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ONU DDHH), con financiación del Fondo de las Naciones Unidas para la Construcción de Paz (PBF, por sus siglas en inglés) y con el apoyo y acompañamiento de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Colombia (UNVMC) y de la Oficina de la Coordinación Residente de Naciones Unidas en Colombia (OCR).

El proyecto fue concebido como un instrumento operativo de carácter político, diseñado para acompañar la implementación de la Política de Paz Total y apoyar los diálogos de paz entre el Gobierno colombiano y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), así como otros procesos emergentes de negociación y participación social para la paz.

El IRF¹ es un instrumento operativo del PBF diseñado para ofrecer apoyo rápido, flexible y contextualizado a procesos de diálogo y negociación política. En Colombia ha trabajado en tres frentes principales:

1. Asesoría técnica a actores clave en diversas mesas de diálogo abiertas desde 2022.
2. Apoyo logístico y operativo a medidas de generación de confianza.
3. Fomento de iniciativas territoriales de la sociedad civil vinculadas a la participación en los procesos de paz, con especial énfasis en mujeres, jóvenes, campesinado y comunidades étnicas.

Su diseño responde al reto recurrente de contar con mecanismos flexibles que permitan aprovechar ventanas de oportunidad en procesos de alto contenido político, responder constructivamente a situaciones de crisis y fortalecer la confianza de las partes y la sociedad civil alrededor de las mesas de diálogo.

El propósito central de esta evaluación independiente y sistemática es valorar en qué medida el IRF ha alcanzado los resultados esperados y si ha sido un instrumento pertinente, coherente, eficaz, eficiente y sostenible para la construcción de paz en Colombia. La evaluación analiza también la integración de los enfoques transversales del mecanismo, en particular los de derechos humanos, género —incluida la participación significativa de las mujeres—, enfoque étnico, discapacidad, y los enfoques de acción sin daño, sensibilidad a los contextos conflictivos y receptividad a la paz.

Las preguntas orientadoras de la evaluación (Anexo 1) derivan de los criterios internacionales de evaluación CAD-OCDE² y los términos de referencia acordados por PNUD y ONU DDHH (Anexo 2), conforme a las guías de evaluación del PNUD. Los criterios se organizan en torno a: **Pertinencia**, incluyendo la alineación con la Paz Total, la flexibilidad del diseño y la validez de la teoría de cambio; **Relevancia del IRF/PBF**, considerando su aporte al ciclo de procesos de paz de los últimos quince años y a la discusión sobre elegibilidad; **Coherencia**, analizando articulaciones con iniciativas gubernamentales, de cooperación y del SNU; **Eficacia**, evaluando avances en fortalecimiento de capacidades de la sociedad civil, apoyo a diálogos con el ELN y otros actores, y generación de victorias tempranas; **Eficiencia**, revisando el uso de recursos y la agilidad de la gobernanza; **Sostenibilidad**, valorando la perdurabilidad de los efectos y el fortalecimiento institucional; y **Enfoques transversales**, examinando la incorporación de género, enfoque étnico-territorial, derechos humanos, sensibilidad al conflicto, receptividad a la paz y gestión del conocimiento.

¹ Immediate Response Facility es su nombre original en inglés. En el documento nos referiremos al IRF como iniciativa en Colombia como IRF, mecanismo, proyecto o iniciativa. Más información: <https://mptf.undp.org/fund/pb000>

² <https://www.oecd.org/en/about/committees/development-assistance-committee.html>

La evaluación también genera aprendizajes estratégicos sobre la validez de la teoría de cambio, la utilidad del enfoque de flexibilidad y respuesta rápida y la contribución de este tipo de mecanismos a la creación de entornos habilitantes para la paz.

Los principales usuarios de la evaluación son PNUD y ONU DDHH, como agencias implementadoras; la Oficina del Consejero Comisionado para la Paz (OCCP) y otras entidades gubernamentales que requieren información independiente y estratégica para orientar los diálogos de paz y fortalecer la participación social; así como el Secretariado del PBF y el SNU en Colombia —incluyendo la OCR y la UNVMC—, interesados en valorar la utilidad del IRF como modalidad de financiamiento ágil y replicable. De manera indirecta, la evaluación también resulta pertinente para la sociedad civil organizada, la comunidad internacional de donantes y otros actores interesados.

Asimismo, busca generar conocimiento, aprendizaje y orientaciones de política, extrayendo lecciones aprendidas e identificando buenas prácticas en contextos complejos. Sus resultados ofrecen recomendaciones útiles para fortalecer futuros diseños de mecanismos de apoyo ágil a procesos de diálogo y paz con alto contenido político, tanto en Colombia como en otros contextos internacionales en transición. De este modo, la evaluación aspira a servir como insumo oportuno para la toma de decisiones del SNU, de instituciones clave del Gobierno y de otros actores nacionales e internacionales involucrados en la construcción de paz.

La evaluación tiene lugar en un momento crítico del ciclo del proyecto y del contexto político colombiano. El IRF ha generado resultados y aprendizajes significativos, pero también ha enfrentado limitaciones asociadas a la volatilidad política, la fragmentación de los actores armados y la compleja gobernanza interinstitucional. Evaluar el IRF en este momento permite:

- Valorar su pertinencia y efectividad en medio de la (re)activación, crisis y ajustes de los diálogos de paz con el ELN y otros grupos armados, así como sus efectos catalíticos en la reducción de factores de conflicto y violencia.
- Ofrecer análisis y evidencia para decisiones del Gobierno y del Sistema de Naciones Unidas (SNU) sobre la continuidad o rediseño de mecanismos ágiles de apoyo a procesos de paz, transición y diálogo.
- Consolidar aprendizajes estratégicos para el SNU y para el Departamento de Asuntos Políticos y Estabilización de la Paz (DPPA), considerando que Colombia es un caso de referencia sobre la aplicación de instrumentos flexibles en procesos de paz dinámicos.
- Proporcionar un análisis independiente y sistemático del desempeño del proyecto frente a los compromisos asumidos con el PBF —incluidos los criterios de elegibilidad del PBF en Colombia— y su contribución al Documento de Programa País (CPD) del PNUD 2021–2024 y 2025–2027, al ODS 16, al UNSDCF (2020–2023 / 2024–2027), al Plan Nacional de Desarrollo y a la implementación de la Ley de Paz Total.

El informe está organizado para satisfacer el propósito de la evaluación y las necesidades de los usuarios. Presenta:

1. Análisis independiente basado en criterios internacionales y en evidencia cualitativa y cuantitativa.
2. Una revisión de los resultados alcanzados a nivel nacional y territorial.
3. Un examen de la validez de la teoría de cambio y del enfoque estratégico del mecanismo como instrumento ágil y adaptativo.
4. La identificación de lecciones aprendidas y recomendaciones para la programación futura del PBF y el SNU.
5. Un referente comparativo para otros contextos internacionales donde actores internacionales apoyan procesos de diálogo político y construcción de paz.

Los capítulos siguientes desarrollan estos elementos: descripción del proyecto (capítulo 2); metodología, consideraciones éticas, limitaciones, proceso evaluativo y métodos de recolección, triangulación y análisis de datos (capítulo 3 y Anexo 2 y 3); principales hallazgos (capítulo 4); y conclusiones,

recomendaciones y lecciones aprendidas (capítulo 5). El resto de los anexos, adicionalmente, aportan información adicional y documentación que sustenta la evidencia aportada.



2. Descripción de la intervención

Este capítulo describe la intervención IRF en Colombia. Además de presentar brevemente el proyecto, el objetivo del capítulo es ofrecer una visión global del contexto político y programático en el que se inscribe el mecanismo, su lógica de diseño, teoría de cambio, marco programático, estructura de gobernanza y enfoques transversales.

Esta información constituye el marco de referencia para la evaluación posterior. En capítulos posteriores (capítulo 4) pondremos nuestro foco analítico en la implementación de la iniciativa con énfasis en que ocurrió en realidad en contraste con lo diseñado y cómo el Mecanismo fue capaz de adaptarse y responder a esta realidad cambiante, compleja e impredecible. El contraste entre lo dicho y lo hecho enriquece el análisis y facilita la valoración de los criterios y preguntas de evaluación, los hallazgos, las conclusiones, las recomendaciones y lecciones aprendidas identificadas.

2.1. Contexto de Colombia: la ambiciosa propuesta de la Paz Total

Colombia atraviesa una etapa de transición prolongada desde la firma del Acuerdo Final de Paz de 2016 (AF) con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo (FARC-EP). Si bien este hito abrió un horizonte de transformación política, social e institucional, su implementación parcial dejó amplias áreas de incertidumbre y persistencia de la violencia en los territorios, donde confluyen debilidad estatal, desigualdad estructural, economías ilegales y graves afectaciones humanitarias.

La elección del presidente Gustavo Petro (2022–2026) marcó una inflexión histórica al situar la paz como eje central del programa de gobierno. La política denominada Paz Total³, formalizada mediante la Ley 2272 de 2022 y desarrollada a través del Plan Nacional de Desarrollo 2022–2026 (PND)⁴ define el nuevo marco político y normativo que el IRF desea acompañar.

La Paz Total constituye una apuesta integral del gobierno colombiano para superar la fragmentación de los procesos de paz anteriores y abordar las causas estructurales del conflicto. Sus principales orientaciones estratégicas son:

- Negociar simultáneamente con todos los actores armados ilegales —guerrillas, disidencias y estructuras criminales— bajo distintas modalidades de diálogo o sometimiento a la justicia.
- Promover transformaciones sociales y territoriales que garanticen la no repetición del conflicto.
- Incorporar enfoques de seguridad humana, justicia social, derechos de las víctimas y equidad de género, así como reconocimiento étnico y cultural.
- Aplicar el principio *acuerdo firmado, acuerdo implementado*, buscando generar resultados visibles de corto plazo, *transformaciones territoriales*, victorias tempranas y medidas de confianza que refuercen la legitimidad de los procesos de diálogo.

Este contexto político y normativo, ambicioso y desafiante, justificó la necesidad de un mecanismo de apoyo ágil, flexible y políticamente pertinente capaz de acompañar los múltiples frentes de negociación y de consolidar los avances logrados en medio de la volatilidad. En este marco se concibió el IRF, como instrumento operativo de Naciones Unidas para convertir la narrativa de la Paz Total en resultados tangibles y sostenibles en los territorios.

2.2. Luces y sombras de la Paz Total

La implementación de la Paz Total representó un cambio profundo en la política de paz del Estado colombiano. Por primera vez, un gobierno intentó articular múltiples mesas de negociación simultáneas,

³ Su nombre completo es Ley 2272 de 2022 (Noviembre 04) por medio de la cual se modifica, adiciona y prorroga la Ley 418 de 1997, prorrogada, modificada y adicionada por las Leyes 548 de 1999, 782 de 2002, 1106 de 2006, 1421 de 2010, 1738 de 2014 y 1941 de 2018, se define la política de paz de Estado, se crea el Servicio Social para la Paz, y se dictan otras disposiciones. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=197883>

⁴ Ley 2294 de 2023 (mayo 19) “Por el cual se expide el Plan Nacional de Desarrollo 2022- 2026 “Colombia: Potencia mundial de la vida”. <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=209510>. El PND incorpora un capítulo específico de Paz Total que da presupuesto, coordinación, obliga a las entidades del Estado a trabajar en la Política de Paz Total. También es necesario mencionar el Decreto 2422 de 2022 a través del cual el presidente reglamenta procedimientos y mecanismos de articulación intersectorial para la ejecución de las facultades presidenciales establecidas en la Ley de Paz Total

integrando agendas políticas, sociales y humanitarias. Como señaló un funcionario de Naciones Unidas *por primera vez había una apuesta en serio por dialogar con todos los actores; eso generó esperanza, aunque también mucha presión por mostrar resultados*⁵.

Luces: avances y logros

- Apertura simultánea de once mesas de diálogo y negociación con guerrillas, disidencias y grupos de crimen organizado, incluyendo el ELN, el EMC, la Segunda Marquetalia, el Clan del Golfo y procesos de paz urbana en Buenaventura, Medellín y Quibdó.
- Ceses al fuego y medidas humanitarias: el primer cese bilateral prolongado con el ELN, junto con treguas parciales en otros frentes, redujo temporalmente la violencia y mejoró condiciones humanitarias locales.
- Creación de mecanismos de verificación innovadores, como el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) con participación de la UNVMC, la Conferencia Episcopal, el Gobierno y representantes del ELN.
- Participación social ampliada, a través del Comité Nacional de Participación (CNP)⁶ y otros espacios territoriales que involucraron a mujeres, víctimas, comunidades étnicas y jóvenes.
- Énfasis territorial y enfoque integral de paz, centrado en la seguridad humana, la justicia transicional, los derechos de las víctimas y la implementación del Acuerdo de 2016.
- Sólido respaldo internacional, con acompañamiento de la ONU, la MAPP-OEA y países cooperantes, lo que fortaleció la credibilidad y sostenibilidad de los procesos.

Sombras: tensiones y obstáculos⁷

- Persistencia de la violencia: a pesar de los ceses al fuego, aumentaron los homicidios, desplazamientos y confinamientos en varias regiones.
- Fragmentación y lentitud de las negociaciones, con suspensiones frecuentes, ruptura de mesas y escasos avances sustantivos.
- Débil articulación interinstitucional y falta de liderazgo estratégico en la Oficina del Comisionado para la Paz, agravada por la alta rotación de funcionarios.
- Crisis en la implementación del AF de 2016, que debilitó la confianza de las partes y de las comunidades.
- Escasa presencia estatal y limitada capacidad de respuesta frente a las demandas territoriales.
- Tensiones políticas y falta de consenso, tanto dentro del Gobierno como con el Congreso y otros sectores, lo que erosionó la legitimidad de la política.

En suma, la Paz Total generó esperanza y apertura, pero también frustración y desconfianza. Su carácter simultáneo y descentralizado creó oportunidades inéditas, pero evidenció las debilidades estructurales del Estado y la complejidad de los procesos de negociación en un contexto de fragmentación armada. Este escenario justifica la pertinencia del IRF como herramienta de acompañamiento político y operativo, destinada a sostener y dar coherencia a los esfuerzos de paz del Gobierno y del Sistema de Naciones Unidas.

2.3. El IRF en Colombia

El IRF surge a finales de 2022 como una respuesta estratégica del Sistema de Naciones Unidas en Colombia (SNU) ante la oportunidad política creada por la Paz Total. Su creación fue impulsada por

⁵ Todas las citas en este informe están escritas en cursiva. Surgen de las 36 entrevistas y 10 grupos focales realizadas durante la evaluación. Algunas surgen de documentos oficiales del IRF (actas de los Comités Directivos o ejecutivos, entre otros). Las citas pueden ser literales, o, paráfrasis que recogen fielmente el sentido expresado por las fuentes.

⁶ El CNP fue creado por el Gobierno y el ELN en tercer ciclo de negociación entre las partes en el Acuerdo parcial número 9. Es una "instancia especial transitoria articulada a la Mesa de Diálogos de Paz" de participación ciudadana en las negociaciones con la función de diseñar un modelo de participación de la sociedad civil en la mesa de diálogos de paz, un conjunto de recomendaciones y un Plan Nacional de Participación para entregar a la Mesa de Diálogos.

https://www.peaceagreements.org/media/documents/ag2582_6554b2f12b70a.pdf

⁷ - Fundación Pares / Vivamos Humanos. (2025). La Paz ¿Cómo vamos? Radiografía de los procesos de diálogo de paz en Colombia entre 2022-2025. Fundación Pares / Vivamos Humanos.

- Johnson, K., Botero, F., Botero, M., Aponte, A., and Asprilla, L., (2025) Política de Paz Total: Entre luces y sombras: Marco para analizar la política integral de construcción de paz de Colombia. SOC ACE Documento de investigación 34. Universidad de Birmingham.

la Misión de Verificación de la ONU (UNVMC) y la Oficina de la Coordinadora Residente (OCR), con apoyo del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz (DPPA) y el PBF.

Originalmente, Colombia no era país elegible para este tipo de fondo, pero la narrativa gubernamental de negociar e implementar simultáneamente abrió una ventana para proponer un instrumento de financiamiento ágil. El IRF en Colombia se concibió como un mecanismo político y operativo, capaz de canalizar recursos, asesoría técnica y apoyo logístico de manera rápida y flexible, complementando otros instrumentos como el Fondo Multidonante de las Naciones Unidas para Colombia que tienen un enfoque más a largo plazo⁸ (MPTF, en sus siglas en inglés).

En términos políticos, el IRF ofrecía a Naciones Unidas la posibilidad de reposicionar su papel en los procesos de paz, combinando la capacidad de verificación de la UNVMC con el acompañamiento técnico y territorial del PNUD y ONU DDHH.

2.4. Teoría de cambio

La teoría de cambio del IRF (ToC) se fundamentó en la lógica de la respuesta ágil y contextualizada para fortalecer la confianza y la participación en los procesos de diálogo. Así:

SI se fortalecen las capacidades institucionales y de la sociedad civil mediante acciones rápidas, flexibles y ajustadas a las necesidades del contexto político...

Entonces se podrán generar victorias tempranas, medidas de fomento de confianza y reducción de la violencia que incrementen la legitimidad y la sostenibilidad de los procesos de diálogo...

Porque el IRF proporciona soporte técnico, logístico y financiero inmediato, y promueve la participación efectiva de comunidades, organizaciones sociales y actores territoriales,

De modo que, al final, se contribuye a consolidar condiciones sostenibles de paz, seguridad humana y reconciliación, con garantías de no repetición.

Esta ToC articula el componente político (diálogo, confianza y legitimidad) con el componente técnico (capacidad de respuesta y flexibilidad operativa), situando al IRF como catalizador entre la negociación nacional y la acción territorial.

2.5. Marco de resultados del IRF en Colombia

El IRF definió una meta superior y dos productos (outputs) estratégicos:

- **Meta superior:** Apoyar la construcción de paz en Colombia a través de un mecanismo ágil y flexible para acelerar y/o reforzar la implementación de iniciativas locales de paz, fortaleciendo capacidades institucionales y organizativas en el contexto del diálogo Gobierno–ELN (y eventualmente otros grupos).
- **Resultado 1:** Fortalecimiento de capacidades y asesoramiento técnico especializado a los diálogos de paz, incluyendo la incorporación de enfoques de género, derechos humanos, medio ambiente, participación y víctimas, así como el fortalecimiento de organizaciones sociales y comunitarias.
- **Resultado 2:** Despliegue de mecanismos ágiles y flexibles para el fomento de la confianza y la implementación temprana de acuerdos en los territorios, mediante apoyo logístico, iniciativas locales y alianzas transformadoras.

Ambos resultados se orientan por los principios de acción sin daño, centralidad en las víctimas y respeto a los derechos humanos, con indicadores centrados en cambios de percepción, confianza y reconocimiento local de las iniciativas apoyadas.

2.6. Enfoques transversales

El diseño del IRF incorporó de manera explícita los enfoques de género, étnico, generacional, territorial y de discapacidad, garantizando la participación significativa de mujeres, jóvenes, pueblos indígenas,

⁸ <https://fondoonucol.org>

comunidades afrocolombianas y personas con discapacidad.

El proyecto obtuvo marcador de género ONU nivel 2, lo que implica una contribución significativa a la igualdad de género en ambos productos. Los principios de acción sin daño, inclusión, diversidad y receptividad a la paz orientan todas las actividades del mecanismo, junto con medidas específicas para superar barreras culturales y sociales a la participación.

2.7. Alineación programática y alcance territorial del IRF

El IRF se alinea con los principales marcos estratégicos de Naciones Unidas y del Estado colombiano:

- Objetivos de Desarrollo Sostenible y en particular el objetivo 16 y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
- Marco de Cooperación de las Naciones Unidas (UNSDCF).
- Documentos de Programa de País (CPD 2021–2024 y 2025–2027).
- Política nacional de Paz Total y sus instrumentos asociados.

En el plano territorial, el IRF tiene cobertura nacional, con priorización flexible de macro regiones definidas por la OCCP para su política de Paz Total, atendiendo a criterios de impacto, vulnerabilidad y oportunidad política. Su propósito es conectar las mesas de negociación nacionales con los procesos locales de transformación, garantizando coherencia y legitimidad social.

Los beneficiarios directos del proyecto incluyeron: miembros de las mesas de negociación (delegados del Gobierno, por ejemplo), funcionarios gubernamentales clave involucrados en los procesos de paz, representantes de la sociedad civil invitados a participar en los diálogos, y organizaciones locales de la sociedad civil que liderarán o implementarán las iniciativas de paz apoyadas. De esta manera, el IRF quería conectar las instancias nacionales de negociación con las comunidades locales, garantizando que la paz se construya con participación amplia y legitimidad en los territorios.

2.8. Gobernanza del IRF

La gobernanza del IRF se organizó en varios niveles interrelacionados que, sobre el papel, aspiraban a combinar dirección estratégica, gestión operativa y control técnico.

- **Comité Directivo (CD):** órgano máximo de decisión y supervisión estratégica, integrado por la Oficina del Comisionado para la Paz (CCP), la Coordinadora Residente de la ONU, PNUD, ONU DDHH y UNVMC, con la Secretaría del MPTF como observadora. Tiene funciones de definir los lineamientos, aprobar las estrategias, marcos de resultados y presupuestos, gestionar los riesgos y revisar los avances. Se debía reunir semestralmente —o con mayor frecuencia— y mantener reuniones de seguimiento con el Equipo Ejecutivo.
- **Equipo Ejecutivo (EE):** compuesto por las Representantes Residentes de PNUD y de la ONU DDHH, es responsable de la orientación operativa y del diálogo de alto nivel con instituciones del Estado. Supervisa la implementación conforme a la dirección estratégica del CD y aprueba iniciativas de alto impacto o superiores a USD 50.000, garantizando control sobre intervenciones sensibles o de riesgo elevado.
- **Equipo Asesor (EA):** instancia técnica encargada de analizar y evaluar las propuestas de iniciativas. Integrado por equipos conjuntos de PNUD y ONU DDHH, con participación consultiva de la UNVMC y la OCR. Sobre el papel, debe examina la pertinencia, riesgos y coherencia de las propuestas con los principios de derechos humanos y acción sin daño. Puede aprobar directamente iniciativas menores a USD 50.000 o elevar recomendaciones al EE o al CD en casos de mayor envergadura o riesgo.
- **Secretaría MPTF - PBF:** cumple funciones de apoyo y supervisión, velando por la coherencia del IRF con las normas del PBF y la complementariedad con otros fondos y programas de paz, evitando duplicaciones e inconsistencias.

En conjunto, esta estructura buscaba un equilibrio entre liderazgo político, agilidad operativa y rigor técnico, permitiendo una toma de decisiones coordinada y un seguimiento constante del mecanismo.

2.9. Mecanismos y medidas para la implementación del IRF

El IRF fue diseñado bajo la modalidad de Ejecución Directa por parte del PNUD y ONU DDHH, que actuaron como organismos implementadores conforme a las normas del PBF. El PNUD lideró la gestión de fondos y actividades en coordinación con ONU DDHH, UNVMC, OCR, la OCCP y organizaciones de la

sociedad civil, asegurando la coherencia con la política de Paz Total y las necesidades de las mesas de diálogo.

La implementación combinó asistencia técnica especializada y fortalecimiento de capacidades locales. Para lo primero, se contempló la movilización de expertos y recursos del Sistema ONU en temas como género, medio ambiente, justicia transicional y participación social, ofreciendo asesoría y documentos técnicos que respaldaran los diálogos con estándares internacionales. El proyecto incluyó en su diseño un apoyo específico a la Iglesia Católica (a través de la Fundación Instituto para la Construcción de la Paz (FICONPAZ) – para fortalecer las capacidades de la iglesia católica como acompañante en la mesa de negociación de paz entre el Gobierno Nacional y el ELN y otros procesos de la Paz Total⁹.

Para lo segundo, el proyecto previó la identificación de iniciativas locales de paz y la capacitación de líderes comunitarios —especialmente mujeres, jóvenes, víctimas y pueblos étnicos— con el fin de fomentar su participación en los procesos de diálogo y su apropiación social. El apoyo financiero a estas iniciativas se canalizó mediante subvenciones de bajo valor (ASBV) y transferencias directas a organizaciones comunitarias, aplicando criterios flexibles pero seguros y transparentes. Asimismo, se propuso construir una línea de base de iniciativas locales de paz con potencial catalizador para fortalecer la participación social en los procesos de diálogo.

El IRF se integró dentro de un ecosistema de mecanismos de respuesta rápida desarrollados por el PNUD y la comunidad internacional en la última década. Estos incluyen el Mecanismo Noruego surgido en los diálogos de La Habana, los fondos bilaterales de Suecia, Suiza e Irlanda, el Grupo de Países Acompañantes para los diálogos con el ELN (GPAAC) y el Fondo de Inversiones para la Paz del Gobierno Colombiano (FONDOPAZ) implementado con apoyo del PNUD para atender requerimientos inmediatos.

Asimismo, herramientas operativas como los acuerdos de largo plazo (LTA) y los ASBV permitieron agilizar contrataciones, provisión de servicios y cooperación con organizaciones locales.

En este contexto, el IRF se concibió como una pieza clave dentro del ecosistema de mecanismos ágiles para la paz, capitalizando la experiencia acumulada por Naciones Unidas y ofreciendo al Gobierno y a las comunidades un instrumento flexible, coordinado y orientado a resultados inmediatos en el marco de la Paz Total.

2.10. Presupuesto, distribución de recursos y *gender marker score*

El proyecto contó con un presupuesto total de USD \$ 3 millones, con un periodo de ejecución de 18 meses, financiado en su totalidad por el PBF bajo su mecanismo Immediate Response Facility o IRF. Como analizaremos más adelante, en la práctica la implementación del IRF se alargó por más de dos años.

Los recursos se distribuyen entre PNUD y ONU DDHH de la siguiente manera:

- Desembolso 1: 2.100.000 US\$ (PNUD: US\$ 1.409.749. ONU Derechos Humanos: US\$.690.251).
- Desembolso 2: US\$ 900.000 (PNUD: US\$ 604.178. ONU Derechos Humanos: US\$.295.822)

La distribución del segundo desembolso fue ajustada en una revisión del documento de proyecto solicitada al PBF y firmada el 14 de noviembre de 2024. En esta revisión, la totalidad de los recursos de ONU Derechos Humanos del segundo desembolso fueron asignados a PNUD para apoyar diversas iniciativas de participación de la sociedad civil en las mesas de diálogo.

⁹ FICONPAZ es un organismo de la Arquidiócesis de Bogotá, creado en 1996 con el objetivo de aportar a la construcción de una cultura de paz en Colombia, que diseña y desarrolla procesos en comunidades de base y con sectores específicos de población, desde una perspectiva de educación para la paz que permita a las y los destinatarios ejercer con plenitud su ciudadanía, construir nuevos referentes y valores para la convivencia pacífica y la transformación no violenta de los conflictos y consolidar propuestas para la defensa, promoción y vivencia de los derechos humanos. Está dirigida por Monseñor Héctor Fabio Henao, que a su vez es el delegado de la Conferencia Episcopal para las relaciones Iglesia – Estado y facilitador de varias de las mesas de paz en marcha.

De acuerdo con el documento de proyecto, este tenía un Marcador Presupuestal de Género # 2 (Gender Maker Score 2). Específicamente el 30.1% del total del presupuesto estaba dispuesto para actividades que perseguían la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres (US\$ 904.254)

Para el producto 1 (desarrollo de capacidades y asesoría) se le asignaron aproximadamente USD \$1.620.309; mientras que el Producto 2 (mecanismos ágiles de fomento de confianza) se dispusieron alrededor de USD \$973.429. Para personal, monitoreo y evaluación y otros servicios contractuales estaba previsto USD \$210.000. Finalmente, se contemplaron los costos de apoyo operativo (costos indirectos de gestión correspondientes al PNUD y ONU DDHH, equivalentes a USD \$197.262 (7% del presupuesto).

2.11. Marco de gestión y mitigación del riesgo del IRF

Desde su inicio, el IRF fue clasificado por el PBF con marcador de riesgo 2, lo que reconoce un alto nivel de exposición a factores contextuales e institucionales que podían afectar el logro de los resultados. El PNUD elaboró un registro detallado de riesgos (Project Risk Log) conforme a sus estándares corporativos, estableciendo categorías, niveles de probabilidad e impacto, así como medidas específicas de mitigación asignadas a responsables.

Durante la implementación, varios de estos riesgos se materializaron, poniendo a prueba la capacidad adaptativa del mecanismo frente a un entorno político y de seguridad cambiante. Los principales riesgos y estrategias de mitigación fueron los siguientes:

- *Riesgos estratégicos:* ruptura o retraso de las mesas de diálogo, cambios en las prioridades de la política de Paz Total o pérdida de compromiso institucional. *Mitigación:* comunicación continua en espacios de gobernanza, análisis permanente de contexto con la UNVMC y sociedad civil, consultas regulares con el Gobierno, diseño flexible del proyecto y gestión activa de expectativas y reputación.
- *Riesgos de seguridad:* aumento de la confrontación armada, afectaciones a comunidades y violencia de género que limitara la participación. *Mitigación:* análisis de contexto antes de cada intervención, protocolos de seguridad, sistemas de alerta temprana y monitoreo sensible al riesgo.
- *Riesgos de inclusión y enfoque diferencial:* barreras culturales o de género que limitaran la participación equitativa. *Mitigación:* ajustes metodológicos (cuidado infantil, espacios seguros), sensibilización sobre igualdad de género, monitoreo diferenciado y adaptación de actividades a los contextos locales.
- *Riesgos reputacionales u organizacionales:* posibles acciones contrarias a los derechos humanos o reducción del papel técnico de las agencias. *Mitigación:* seguimiento por el Comité Directivo, defensa del mandato sustantivo de PNUD y ONU DDHH, y priorización de componentes de fortalecimiento de capacidades y sociedad civil.
- *Riesgos financieros:* fraude o mal uso de fondos por parte de socios locales. *Mitigación:* aplicación del enfoque HACT, cláusulas anticorrupción, y control permanente dentro del sistema de monitoreo y evaluación del proyecto.
- *Otros riesgos contextuales:* fenómenos naturales, cierres de vías u otros imprevistos logísticos. *Mitigación:* planificación adaptativa y medidas logísticas flexibles.

En conjunto, este marco permitió al IRF anticipar y gestionar los riesgos inherentes a su entorno de alta volatilidad, garantizando mecanismos de seguimiento, control y aprendizaje continuo que preservaran la integridad técnica y política de la intervención.

3. Síntesis de la metodología de la evaluación

A continuación, se presenta una síntesis breve de la metodología seguida para realizar la evaluación. En el anexo 3 se desarrolla con mucho mayor detalle la metodología de la evaluación: enfoque general, principios, análisis de evaluabilidad, diseño metodológico, recopilación, análisis y triangulación de datos y gestión de riesgos y limitaciones, mecanismos de control de calidad que orientan el ejercicio evaluativo.

Enfoque general y principios rectores. La evaluación del IRF se ha desarrollado bajo un enfoque independiente, dialógico y riguroso, adaptado a la alta volatilidad del contexto colombiano.

Liderada por un consultor externo¹⁰ con amplia experiencia, la metodología se adhiere a los principios de imparcialidad, credibilidad y utilidad establecidos por el Grupo de Evaluación de las Naciones Unidas (UNEG) y la política de evaluación del PNUD.

El objetivo fue valorar el desempeño del IRF frente a sus metas, aplicando los criterios de la OCDE-CAD y prestando especial atención a los enfoques transversales definidos en su diseño.

Análisis de evaluabilidad de un proyecto no convencional. Desde el informe de inicio, se determinó que el proyecto IRF era evaluable, pero su naturaleza como mecanismo ágil y flexible en un entorno político complejo requería un enfoque metodológico adaptado. Se identificaron varios desafíos clave:

- *Limitaciones en el monitoreo:* La ausencia de una línea de base cuantitativa robusta y de evaluaciones intermedias dificultó la medición de ciertos resultados, especialmente en dimensiones intangibles como la construcción de confianza.
- *Contradicción operativa:* Se observó una tensión inherente entre la necesidad de agilidad del IRF y los procesos programáticos y de rendición de cuentas de una institución burocrática como Naciones Unidas.
- *Volatilidad del contexto:* La alta rotación de personal en las instituciones contraparte y la vinculación del proyecto a un proceso político dinámico complicaron la atribución causal entre actividades e impactos.
- *Importancia de lo intangible:* Se reconoció que el valor del IRF residía no solo en actividades medibles, sino en su contribución intangible a generar confianza, sostener capacidades y mantener condiciones habilitantes para la paz, aspectos difíciles de capturar con indicadores tradicionales.

Estos factores exigieron un abordaje que trascendiera los criterios clásicos de evaluación, incorporando herramientas de análisis político-institucional y narrativo para capturar la complejidad del proyecto.

Diseño metodológico. Un abordaje cualitativo y estructurado. La evaluación se implementó con un enfoque metodológico mixto, con un claro énfasis en las técnicas cualitativas para comprender en profundidad las percepciones, narrativas y experiencias de los diversos actores involucrados. El análisis de la información se estructuró en torno a tres ejes interrelacionados:

- **Teoría del cambio (ToC):** Se buscó corroborar o falsear la lógica causal del proyecto, reconstruyendo la cadena de resultados desde los insumos hasta los efectos para validar sus supuestos.

¹⁰ Borja Paladini Adell (borjapaladini@staycurious.site, borjapax@gmail.com) es evaluador y consultor internacional con más de 25 años de experiencia en contextos de conflicto y fragilidad, especializado en la evaluación de iniciativas de construcción de paz, gobernanza, medio ambiente y diálogo político. Desde 2004 ha trabajado de forma regular en Colombia, asesorando a instituciones del Estado, Naciones Unidas, agencias de cooperación y organizaciones sociales en el diseño, implementación y evaluación de políticas y programas de paz. Fue director y co-diseñador de la Iniciativa Barómetro del Instituto Kroc (2016–2019), referencia internacional en el seguimiento y evaluación del Acuerdo de Paz de 2016, y ha acompañado los procesos de negociación con las FARC-EP y el ELN como asesor para NOREF y otras instituciones. Su trabajo combina metodologías de evaluación orientadas al aprendizaje con un enfoque de inclusión, diálogo y resiliencia comunitaria, integrando dimensiones de justicia transicional, sostenibilidad ambiental y participación de mujeres y comunidades étnicas. Como fundador y consultor principal de [Stay Curious Advisors](http://StayCuriousAdvisors.com), ha liderado evaluaciones para el Fondo de Consolidación de la Paz de la ONU (PBF), GIZ, la Embajada de Noruega, Gaia Amazonas, Fundación Porticus, PRIO, SIPRI y la Fundación Berghof, entre otros. Es autor de múltiples estudios y publicaciones sobre la implementación de acuerdos de paz, participación social en diálogos de paz, paz con la naturaleza, y enfoques innovadores de legitimidad en procesos de paz. www.staycurious.site

- **Criterios OCDE-CAD:** Se utilizaron los criterios de pertinencia, coherencia, eficacia, eficiencia y sostenibilidad como el marco principal para formular el juicio evaluativo.
- **Enfoques transversales:** Se integró de manera sistemática el análisis de los enfoques de derechos humanos, igualdad de género, interseccionalidad, discapacidad, etnicidad y sensibilidad al conflicto en todas las fases de la evaluación.

Métodos de recopilación de datos. Para garantizar la robustez de la evidencia, se emplearon múltiples fuentes de datos primarios y secundarios.

- *Fuentes secundarias:* Se realizó una revisión documental exhaustiva que incluyó más de un centenar de documentos, como marcos programáticos de la ONU, documentos del proyecto (PRODOC), informes de avance al PBF, actas de los comités de gobernanza, documentación de las subvenciones (ASBV) y productos de conocimiento generados por el IRF.
- *Fuentes primarias:* El trabajo de campo y la recolección de datos directos fueron fundamentales, e incluyeron:
 - 36 entrevistas semiestructuradas con la participación de 50 actores clave a nivel nacional y territorial (equipo implementador, gobierno, sociedad civil, beneficiarios) (Anexos 4 y 5)
 - 10 grupos focales con 34 participantes en los territorios para recoger percepciones colectivas. (Anexos 4 y 5)
 - Visitas de terreno y cuatro estudios de caso en profundidad en Caquetá, Nariño, Norte de Santander y Buenaventura, que permitieron analizar de forma integral la interacción entre las mesas de diálogo y las iniciativas de la sociedad civil apoyadas por el IRF.
 - Preparación de 27 fichas, una por cada una de las iniciativas de la sociedad civil apoyadas por el IRF. (Anexos 6 y 7)

La selección de la muestra fue intencionada para asegurar una cobertura territorial y temática diversa, incluyendo a actores poblacionales clave como mujeres, jóvenes y comunidades étnicas. Los instrumentos usados se encuentran en el anexo 4.

Análisis de datos, triangulación y control de calidad. Toda la información fue transcrita y sometida a un proceso de codificación temática orientado por los criterios de evaluación (Anexo 5). Para garantizar la validez de los hallazgos, se aplicó una estrategia de triangulación múltiple, contrastando información entre diferentes fuentes (documentos, entrevistas, grupos focales) y métodos (análisis cualitativo y cuantitativo descriptivo).

Se utilizaron herramientas de apoyo tecnológico, como modelos de lenguaje de IA ejecutados localmente (Ollama), para tareas técnicas como la organización y transcripción, garantizando en todo momento la confidencialidad y privacidad de los datos. El análisis, la interpretación y la validación final de la información estuvieron a cargo exclusivo del evaluador.

Gestión de limitaciones metodológicas. La evaluación enfrentó las limitaciones identificadas en la fase de diseño (falta de línea de base, rotación de personal, seguridad en terreno y sensibilidad política). Sin embargo, estas fueron gestionadas eficazmente a través de medidas de mitigación:

- La falta de una línea de base se compensó con una robusta triangulación de fuentes cualitativas para reconstruir las cadenas de resultados.
- La rotación de personal se abordó diversificando las fuentes y realizando entrevistas con personas que participaron en el pasado en el IRF a pesar de no estar ahora vinculadas al mismo.
- Las restricciones de seguridad se superaron combinando visitas presenciales con metodologías virtuales.
- La sensibilidad política se manejó garantizando estrictamente la confidencialidad, lo que fomentó la confianza de los participantes.

Gracias a esta gestión activa de los riesgos, se logró desarrollar un proceso de evaluación sólido, inclusivo y creíble, generando evidencia útil para la calidad del análisis evaluativo.

4. Resultados del IRF y hallazgos de la evaluación

En el segundo capítulo presentamos brevemente el IRF, comenzando por el contexto político de Colombia sobre el que actúa el mecanismo. Seguidamente explicamos su origen y diseño, mostrando cómo surgió en el país, el marco de resultados que lo orientaba y la teoría del cambio que lo fundamentaba, junto con las hipótesis clave que lo sostenían. Asimismo, describimos la estructura de gobernanza y la estrategia de ejecución, en particular el apoyo brindado a las mesas de negociación derivadas de la política de Paz Total, así como a la participación de la Iglesia y de la sociedad civil en dichos procesos. También expusimos el marco programático y de rendición de cuentas, incluyendo los principales resultados, actividades y metas por alcanzar. Finalmente, analizamos las oportunidades y riesgos del contexto, destacando los de carácter político e institucional, así como las medidas de mitigación diseñadas para responder a los vaivenes y situaciones emergentes de la implementación en el marco de la Paz Total.

En este capítulo de resultados y hallazgos ponemos nuestra atención en la implementación del IRF en Colombia, los resultados logrados y los hallazgos de la evaluación desde la perspectiva de los criterios de evaluación y enfoques transversales.

En primer lugar, describimos de forma general el contexto-sociopolítico específico en el que se desarrolló la iniciativa. En segundo lugar, analizamos los principales hitos del proyecto, su gobernanza y los resultados específicos logrados que hemos podido identificar durante la evaluación para cada uno de sus resultados. En tercer lugar y cuarto lugar, presentamos los principales hallazgos de la evaluación desde la perspectiva de los criterios de evaluación y los enfoques transversales.

4.1. Contexto sociopolítico

EL IRF en Colombia se implementó en un contexto sociopolítico descrito fundamentalmente como volátil, complejo y acelerado. Este escenario influyó de manera decisiva en el diseño, implementación y adaptación del mecanismo. Los elementos clave de este contexto fueron:

- **La Apuesta por la Paz Total y la inestabilidad gubernamental.** El IRF surgió a finales de 2022, coincidiendo con la llegada al poder del presidente Gustavo Petro y su apuesta por la política de Paz Total. Aunque el proyecto se alineó con esta prioridad nacional, su implementación se vio afectada por los vaivenes en la arquitectura estatal consolidada para conducir dicha política y la ausencia de una estrategia coherente de implementación. Esta inestabilidad se manifestó en: 1. Cambio frecuente de prioridades gubernamentales. 2. Tensiones internas dentro del propio Gobierno. 3. Rotación de equipos y constantes relevos de contrapartes y personal gubernamental. 4. Visiones contradictorias sobre el rumbo de la política. 4. Descoordinación interinstitucional y dificultades para alinear esfuerzos. Varias de las personas entrevistadas expresaron una idea común: se enfrentó un contexto en *donde el gobierno apostaba por una construcción de paz muy abarcadora... pero sin estructura.*
- **Fragmentación de actores armados y mesas de diálogo.** El entorno político estuvo marcado por la constante reconfiguración de actores armados y su fragmentación. Esto generó una gran complejidad en los procesos de diálogo que el IRF quería apoyar, con más de 10 mesas de negociación abiertas durante los tres años de vigencia del IRF. Las mesas de negociación se caracterizaron por ser: 1. Fragmentadas. 2 Frágiles y discontinuas. 3. Sujetas a suspensiones recurrentes. 4. Marcadas por altibajos, crisis e incluso bloqueos.
- **Un entorno de alta incertidumbre y violencia.** El contexto general fue de alta incertidumbre y violencia persistente en los territorios. El IRF tuvo que operar en un escenario caracterizado por la improvisación, la falta de consensos y la presión por mostrar resultados rápidos sin contar con condiciones estables de gobernanza. Esta volatilidad obligó al IRF a adaptarse continuamente para poder mantener su relevancia y responder a las situaciones emergentes de la implementación de la Paz Total.

4.2. Línea de tiempo y principales hitos en la implementación del IRF

La implementación del IRF no fue un proceso lineal. Durante esta implementación se pueden identificar dos fases distintas: un inicio en donde la iniciativa se centró exclusivamente en apoyar la Mesa del ELN al más alto nivel, seguido de una reorientación estratégica hacia el trabajo territorial y el apoyo a la sociedad civil del IRF tras colapsar las negociaciones con esta guerrilla.

- **Fase 1 (Finales 2022 – Julio 2024): El Enfoque en el ELN y en el CNP**

El IRF se negoció a finales de 2022 y se aprobó en mayo de 2023, con un mandato de 18 meses para posicionar a la ONU como un actor clave en la política de Paz Total. Desde su concepción, existió una tensión sobre si debía centrarse exclusivamente en la mesa con el ELN o tener un alcance más amplio y abierto a aportar a otros espacios de negociación surgidos en la política de Paz Total. En la práctica, la mesa con el ELN dominó esta primera fase.

El IRF demostró su agilidad inicial financiando acciones logísticas cruciales desde marzo del 2023. El ejemplo más claro fue la organización del vuelo chárter de la Delegación del Gobierno a Ciudad de México para atender el segundo ciclo de negociación.

En el marco de esta mesa de negociación, el IRF, además jugó un papel decisivo al apoyar al CNP (2023-2024). Este fue el mayor énfasis del IRF durante su primer año. El CNP, acordado por la Delegación del Gobierno y el ELN en La Habana durante el ciclo 3 en mayo 2023, fue un proceso inédito para preparar la participación de la sociedad civil en las negociaciones. El apoyo del IRF fue determinante para su funcionamiento a través de:

- Soporte operativo y logístico: El IRF financió la instalación del CNP (un evento masivo con más de 3.000 delegados en agosto de 2023), el encuentro sectorial de discapacidad (+150 asistentes) y el encuentro preparatorio de víctimas.
- Capacidad técnica: El IRF contrató a 8 personas clave durante seis meses para la Secretaría Técnica del CNP y aportó asesores metodológicos que ayudaron a darle forma al trabajo y organizar los aportes que surgían de las organizaciones sociales partícipes en el proceso.

El valor diferencial del IRF fue su agilidad. Varias entrevistas coinciden en que *-sin el IRF- muchas de las sesiones del Comité ni siquiera habrían podido realizarse. Como afirmaron varias fuentes, mientras otros donantes tardaban meses en tramitar, el IRF liberaba recursos en semanas.*

Este hito culminó con la entrega de 8.000 propuestas de la sociedad hacia la Mesa de diálogos y tres documentos clave: Modelo de Participación, Plan de Participación y Recomendaciones del CNP a la Mesa de Diálogos de Paz, que se incorporaron al Acuerdo 28 de la Mesa firmado por las partes en mayo 2024.

Paralelamente, el IRF financió también a la Conferencia Episcopal (a través de FICONPAZ) para fortalecer su participación en el CNP y en el Mecanismo de Monitoreo y Verificación del cese al fuego con el ELN (MMV). Este apoyo consolidó a la Iglesia como un puente y un actor de confianza en los territorios y a nivel nacional.

Crisis, parálisis y punto de inflexión (primer semestre 2024). El 2024 fue el año crítico para el IRF. A pesar del Acuerdo 28, la mesa del ELN entró en una crisis profunda a principios de año. El bloqueo de la negociación con el ELN dejó al proyecto a la deriva y sin norte. Uno de los principales riesgos identificados en el diseño del IRF se materializó: haber puesto demasiados huevos en la canasta de la mesa ELN. Con esta situación el Mecanismo quedó en un limbo.

En un intento por reorientarse, el Mecanismo apoyó el desarrollo de las *Maquetas de paz*¹¹ del Gobierno, pero estas no lograron consolidarse y fueron percibidas como una pérdida de tiempo. Fue en

¹¹ En los primeros meses de 2023 el IRF centró parte de su atención en apoyar al Gobierno —a través del Departamento Nacional de Planeación (DNP) y la OCCP— en el desarrollo de las llamadas *maquetas de paz*. Este instrumento buscaba acompañar las mesas de negociación y diálogo, incluido los procesos socio-jurídicos, con un instrumento de participación y planeación ciudadana. Su fin era definir de forma participativa con las comunidades las transformaciones territoriales que debían acordarse en las negociaciones abiertas en las diversas mesas. En la práctica, las maquetas no lograron consolidarse como una apuesta relevante del Gobierno. Como dijo un funcionario del PNUD: *Las maquetas hicieron perder tiempo al proyecto, pues no se concretaban en metodologías ni en resultados prácticos, mientras las mesas de paz entraban en crisis.*

este vacío donde la fragilidad de la gobernanza del IRF se hizo más evidente como analizamos a continuación.

Análisis de la Gobernanza. La gobernanza del IRF constituyó en 2024 su principal vulnerabilidad estructural, condicionando de forma decisiva la trayectoria del Mecanismo y su capacidad para responder a un entorno político extremadamente dinámico. Más que un componente administrativo y un medio de dirección, la gobernanza se convirtió en un escenario principal del IRF: allí se manifestaron diversas tensiones entre agencias, la falta de articulación inicial con el Gobierno y las dificultades para procesar estratégicamente la crisis de la mesa nacional con el ELN.

En el plano institucional, el diseño del IRF partió de una premisa ambiciosa: construir un mecanismo Inter agencial *ONE UN* capaz de articular capacidades diversas, producir insumos estratégicos, brindar apoyo operativo a las mesas de negociación y mantener una relación fluida con el Gobierno.

Sin embargo, esta arquitectura, concebida para ser un espacio de coordinación y contrapesos, resultó demasiado pesada y rígida para un contexto caracterizado por la volatilidad y cambios constantes. El CD, los espacios técnicos, las múltiples agencias involucradas y la superposición de responsabilidades y roles generaron un ecosistema institucional donde las decisiones se volvieron lentas, los mandatos se difuminaron y la coherencia estratégica se vio frecuentemente comprometida.

La fragmentación Inter agencial fue uno de los rasgos más persistentes de esta gobernanza. Las tensiones entre PNUD, ONU DDHH, UNVMC y OCR no se limitaron a divergencias puntuales; constituyeron disputas sobre el rol político de cada agencia, los márgenes de autonomía, la forma en que debía interpretarse el mandato del IRF y sobre el rol que debía jugar el gobierno nacional.

En algunas ocasiones algunas de las agencias avanzaron en iniciativas propias sin pasar por los mecanismos formales del IRF, como ocurrió con acciones de mediación internacional en el Cauca. Esta dinámica generó desconfianza interna, debilitó la gobernanza compartida y erosionó la capacidad del IRF para proyectarse como un actor coherente ante el Gobierno y otros socios.

La crisis de la mesa nacional con el ELN puso en evidencia las limitaciones de esta gobernanza. Sin su principal punto de referencia, el IRF quedó sin orientación estratégica y sin un liderazgo capaz de reorientar prioridades. En lugar de activar mecanismos de ajuste, la gobernanza respondió con discusiones prolongadas, tensiones internas y una incapacidad recurrente para definir un rumbo común.

El proyecto se concentró durante semanas en apoyar iniciativas gubernamentales que no contaban ni con claridad metodológica ni con respaldo político sólido por parte del propio gobierno, lo que contribuyó a una sensación generalizada de deriva. Los mecanismos de gobernanza, durante varios meses, no lograron proveer el marco político-técnico necesario para absorber el impacto de la crisis y reorientar el mecanismo hacia áreas donde podía seguir siendo pertinente.

En este contexto, emergieron con especial claridad los dilemas estratégicos que atravesaron toda la gobernanza del IRF durante la vigencia de la iniciativa. El primero de ellos fue la definición del alcance: si debía mantener su foco principal en la mesa con el ELN o ampliar su acción hacia escenarios de la Paz Total y procesos territoriales emergentes. Este dilema tenía profundas implicaciones políticas porque la diversificación podía ser percibida como un debilitamiento del proceso con el ELN.

El segundo dilema giró en torno al rol del propio IRF: si debía limitarse a responder *on demand* a las solicitudes de las mesas de negociación -y en particular la mesa del ELN-, o si debía asumir un rol más propositivo, generando insumos estratégicos que anticiparan escenarios y contribuyeran a superar bloqueos. La volatilidad del contexto político y su foco reactivo hacia las demandas de la Mesa del ELN creó una dependencia excesiva sujetas a coyunturas que escapaban al control del propio IRF y afectó su marco de autonomía y liderazgo.

Un tercer dilema, también particularmente sensible, fue el de la participación de las víctimas. Existían visiones contrapuestas sobre si era oportuno incluirlas tempranamente o si, dadas las tensiones políticas en la mesa de negociación con el ELN, era mejor postergar esta agenda. La falta de un consenso dentro

de la gobernanza impidió que el IRF desempeñara un papel más activo en preparar las bases técnicas para una discusión inevitable en el futuro.

Un cuarto dilema se relacionó con la orientación del apoyo: si priorizar la logística y la asesoría técnica a las mesas o invertir en fortalecer a la sociedad civil. La suspensión prolongada de la mesa ELN mostró los riesgos de haber privilegiado la primera opción a expensas de la segunda.

Finalmente, un quinto dilema, transversal a todos los anteriores, fue el referente al equilibrio entre autonomía técnica de las agencias y centralización política en la UNVMC y la coordinación de la OCR. La falta de claridad sobre este punto alimentó tensiones internas y generó dudas sobre la toma final de decisiones y quien tenía la capacidad decisoria última.

La gobernanza del IRF también estuvo marcada por una dificultad particular: la irregular y, por momentos casi inexistente, participación del Gobierno en la gobernanza del mecanismo.

Al inicio del Mecanismo en 2023, con el Alto Consejero para la Paz, Danilo Rueda, la Oficina del Alto Comisionado para la Paz (OACP, luego OCCP) se mantuvo prácticamente al margen del IRF. Aunque avaló formalmente el proyecto, no sostuvo diálogo político ni participó en los espacios de diseño y análisis. La ausencia de liderazgo gubernamental dejó al IRF en una situación paradójica: un mecanismo diseñado para apoyar directamente la política de paz, pero sin orientación estratégica del responsable político de dicha política. La llegada de Otty Patiño a inicios de 2024 como Consejero Comisionado para la Paz (CCP) introdujo expectativas de mayor alineación, pero durante el primer semestre los continuos cambios internos en su equipo y la falta de claridad en las prioridades operativas impidieron consolidar un vínculo efectivo. La gobernanza siguió débil justo cuando más se necesitaba una dirección clara.

Durante todo 2024 se debatió hasta qué punto el IRF debía alinearse con las prioridades de la OCCP, acompañar sus iniciativas para territorializar la paz total —aunque estas fueran cambiantes y poco definidas— o mantener un margen propio que garantizara estabilidad y coherencia en la intervención. Esta tensión fue especialmente aguda cuando se debatieron decisiones relacionadas con la ampliación temporal del proyecto: el Gobierno reclamó mayor alineación y exigió a las agencias una rendición de cuentas detallada, reflejando una relación en la que coexistían cooperación, dependencia mutua y una competencia tácita por definir la orientación política del proceso.

Frente a este panorama, el segundo semestre de 2024 representó un punto de inflexión en la gobernanza. Con la llegada de nuevos equipos a la OCCP y su estabilización y con la adopción del marco de entornos habilitantes para la paz como guía estratégica, se logró una recomposición significativa de la gobernanza. Por primera vez en meses, el IRF contó con una orientación política estable, con canales de coordinación más fluidos y con un mayor grado de coherencia política y técnica entre las agencias. Esta etapa confirmó que la gobernanza del IRF no era intrínsecamente disfuncional, sino que dependía críticamente de la articulación política y de la capacidad de sus actores para generar acuerdos operativos sostenidos.

En suma, la gobernanza del IRF fue una dimensión central para explicar tanto sus limitaciones como su posterior recuperación. La combinación de una arquitectura institucional pesada, tensiones Inter agenciales persistentes, una participación gubernamental irregular y una serie de dilemas sin resolver redujo inicialmente la agilidad del mecanismo y su capacidad para aportar valor estratégico. Sin embargo, cuando la articulación política y técnica logró estabilizarse, el IRF recuperó dirección, pertinencia y capacidad de maniobra. La experiencia confirma que, en contextos de paz altamente volátiles, la gobernanza no puede diseñarse como un soporte administrativo: es la condición que hace posible —o limita— la eficacia de cualquier instrumento político y operativo.

- **Fase 2: Giro territorial y recomposición de la gobernanza (segundo semestre 2024 y 2025)**

El IRF se redireccionó gracias a dos giros estratégicos que le devolvieron el impulso. La Convocatoria Rumbo a la Paz en julio 2024 fue el primer giro estratégico. El IRF lanzó una convocatoria pública para que organizaciones de la sociedad civil pudieran participar y aportar en las distintas mesas de negociación en marcha.

El impacto estratégico de Rumbo a la Paz fue claro (Cuadro 1). El enfoque del IRF se desplazó del nivel nacional (la mesa del ELN) hacia lo territorial y hacia el apoyo a la sociedad civil. La convocatoria fue un éxito rotundo con 575 propuestas recibidas. De estas, el IRF seleccionó 17 iniciativas (12 en una primera ronda y 5 en una segunda) que fueron apoyadas con un presupuesto aproximado de 30.000 US\$ cada una.

Esta convocatoria devolvió el impulso al IRF. Fue una válvula de escape que el PNUD y ONU DDHH habían insistido en incluir en el diseño original del proyecto, previendo la fragilidad y el riesgo de colapso de las negociaciones con actores armados.

CUADRO 1. RUMBO A LA PAZ

Rumbo a la Paz fue una convocatoria pública dirigida a organizaciones de la sociedad civil para apoyar propuestas locales de construcción de paz y fortalecer la participación social en los diálogos de la política de Paz Total. El equipo del IRF la integró en el resultado 1 —asesoría técnica y fortalecimiento de capacidades—, aunque en la práctica contribuyó a todos los productos del mecanismo.

Se concibió como un instrumento ágil y flexible para canalizar iniciativas comunitarias capaces de generar confianza territorial, complementar acuerdos parciales y aportar insumos útiles a los procesos de diálogo. Desde su diseño, puso énfasis en la inclusión de mujeres, jóvenes, víctimas, comunidades étnicas y otros grupos históricamente marginados.

Lanzada en julio de 2024, la convocatoria recibió 575 propuestas de departamentos altamente afectados por el conflicto. Tras un proceso de evaluación realizado por PNUD, ONU DDHH, la UNVMC, el MTPF y la OCR, 121 propuestas superaron los requisitos mínimos y finalmente 12 fueron seleccionadas, a las que se sumaron 5 más a inicios de 2025. Cada iniciativa recibió alrededor de 30.000 dólares.

La convocatoria se consolidó rápidamente como un instrumento estratégico para ampliar la apropiación social de los procesos de paz en un momento de incertidumbre. En los territorios abrió espacios de participación, fortaleció capacidades locales y aportó legitimidad a las agendas comunitarias.

Las iniciativas seleccionadas mostraron, según varias entrevistas, una solidez y legitimidad territorial que en muchos casos superaba a los procesos de diálogo formal: *Son iniciativas que vienen de atrás, leen mejor el contexto, y tienen mayor proyección hacia el futuro (...) Cuando surgen mesas de negociación, estas suelen recoger las agendas sociales y ponerlas sobre la mesa.* Se mencionaron ejemplos como ASCAMCAT en Catatumbo o la Zona de Reserva Campesina del Pato-Balsillas.

En conjunto, Rumbo a la Paz demostró que un enfoque territorial flexible permitió mantener la relevancia del IRF, sostener su legitimidad y acompañar dinámicas comunitarias de paz en un momento en que el nivel nacional estaba paralizado. En los anexos 6 y 7 se puede encontrar un análisis detallado y una ficha de las iniciativas apoyadas por Rumbo a la Paz, así como otras apoyadas por el IRF (FICONPAZ, 10 iniciativas de sociedad civil solicitadas por la OCCP y 6 mesas de diálogo)

El segundo giro estratégico se dio, como hemos mencionado, por la recomposición de la gobernanza del IRF durante la segunda mitad del 2024 y la vinculación efectiva del Gobierno a la misma. Entre enero y agosto de 2025, el IRF entró en una fase de recomposición marcada por una mejor articulación con la OCCP y la puesta en marcha tanto de las iniciativas seleccionadas en Rumbo a la Paz como de nuevas propuestas surgidas directamente de las mesas de diálogo. Los 12 proyectos de Rumbo a la Paz, concretados a finales de 2024, iniciaron su implementación al comienzo de 2025, además se asignaron recursos a 5 iniciativas adicionales a principios del 2025.

En paralelo, la OCCP y las delegaciones del Gobierno en cinco mesas — Comuneros del Sur, EMBF, CNEB y los diálogos socio-jurídicos de Buenaventura y Valle de Aburrá— venían formulando propuestas que fueron apoyadas por el IRF, tanto en el proceso de diseño de estas como su financiación. En total se apoyaron 10 iniciativas (Anexo 6 y 7). Este apoyo había comenzado ya en 2024, cuando la Delegación del Gobierno en la mesa con el ELN solicitó respaldar la estrategia de pedagogía y comunicación hacia la ciudadanía. Debido al bloqueo de la mesa, solo avanzó inicialmente la propuesta *Somos Cultura de Paz*,

que marcó el precedente de este tipo de acompañamiento directo del IRF a demandas de una Mesa de negociación y que luego se replicaría en otras mesas.

Las 10 iniciativas solicitadas por la OCCP y las cinco mesas de negociación cubrieron dos ámbitos. Por un lado, el fortalecimiento de la participación de la sociedad civil mediante la construcción de agendas comunitarias de incidencia. Por otro, medidas de impacto temprano orientadas a generar confianza en territorios sensibles mediante acciones productivas, comunitarias y formativas.

En conjunto, estas intervenciones permitieron que el IRF pasara de la incertidumbre generada por la crisis de las negociaciones en 2024 a una fase de ejecución concreta, con resultados visibles en participación, cohesión territorial y creación de condiciones para el diálogo.

Un indicador clave de la mejora institucional fue la extensión del proyecto: previsto originalmente para finalizar en noviembre de 2024, el IRF fue prorrogado hasta mediados de 2025 con el aval del Gobierno y del PBF. En el Comité Directivo de marzo de 2025 se reconoció formalmente que el IRF había tenido dos fases: una primera centrada en la participación de la mesa con el ELN, y una segunda —Rumbo a la Paz y las iniciativas de confianza— que permitió cumplir los objetivos pese a la fragilidad de las negociaciones. Esta segunda fase fue descrita como la que *salvó* el Mecanismo.

Además, se acordó que las lecciones del IRF —tanto sus problemas de gobernanza como sus aciertos de flexibilidad— serían incorporadas a un futuro mecanismo ágil dentro del nuevo MPTF en Colombia, utilizando el aprendizaje acumulado para mejorar apoyos futuros a los procesos de paz.

Gracias a esta recomposición, el IRF llegó a 2025 revitalizado. Como sintetizó una fuente: *aunque los socios estaban cansados del instrumento, en general están satisfechos con lo logrado*. El mecanismo demostró ser útil, flexible y políticamente pertinente para sostener y conectar procesos de paz en un entorno altamente inestable. En definitiva, pese a los tropiezos de 2024, el IRF consiguió adaptarse, entregar resultados y consolidarse como un puente relevante que sostuvo iniciativas de paz en la tormenta y preparó el terreno para nuevas estrategias en 2025.

4.3. Resultados logrados por el IRF

En la sección previa, hemos analizado el proceso de implementación del IRF identificando varios hitos del mecanismo, así como una serie de dilemas y tensiones que sufrió durante la implementación. En esta sección, enumeramos los resultados del programa desde la lectura del marco de resultados, identificando que logró el programa por cada uno de sus resultados y actividades (Cuadro 2 y 3). Más adelante (sección 4.3.5) analizaremos si estos logros contribuyen en el logro de la Meta superior del IRF.

CUADRO 2- RESULTADOS Y LOGROS DEL IRF (RESULTADO 1)
Resultado 1: Fortalecidas capacidades y asesoramiento especializado a los diálogos de paz, para garantizar estándares internacionales y fortalecer el proceso
1.1. Asesorías de alto nivel para los diálogos de paz. Apoyo técnico y especializado a las mesas de diálogo (género, ambiente, participación, DIH, víctimas, enfoque étnico).
<p>Principales acciones apoyadas:</p> <p>Mesa ELN: Comité Nacional de Participación (segundo semestre 2023-primer semestre 2024)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Apoyo técnico al Comité Nacional de Participación (CNP): recomendaciones técnicas del SNU para garantizar inclusión efectiva (mujeres, jóvenes, personas con discapacidad, víctimas). - Apoyo diseño y facilitación metodología de participación (CNP): construcción del documento metodológico tras talleres regionales, sectoriales y con la diáspora. Integración de elementos metodológicos para promover la participación efectiva de grupos subrepresentados, como mujeres, jóvenes y víctimas, de manera que sus intereses y necesidades fueran escuchadas y visibilizadas. - Acompañamiento estratégico y en la moderación: apoyo en 10 encuentros, 3 sectoriales y 8 territoriales liderados por el CNP. <p>Inclusión de otras agencias en el ejercicio del CNP (ONU Mujeres)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Contribución significativa en la creación de protocolos de seguridad para los participantes en los encuentros del CNP y activación de estos frente a situaciones de riesgo y amenaza. <p>Mesa ELN: Estrategia de Pedagogía y comunicaciones (2024)</p> <ul style="list-style-type: none"> - Espacios de pedagogía y comunicaciones: asesorías al equipo de la Delegación de Gobierno para la mesa de diálogos con el ELN sobre difusión de avances y cultura de paz (2024).

- Propuesta “Somos Cultura de Paz” (USD 75.000), en alianza con Ministerio de Cultura y bibliotecas públicas, a implementarse desde noviembre 2024 en 16 bibliotecas de territorios priorizados (Aporta también a 1.2)

Capacidades de la OCCP (2025)

- Fortalecimiento de la Consejería de Paz, con un equipo que apoye la formulación y estructuración de proyectos, iniciativas y acciones de construcción de paz en las regiones priorizadas para la territorialización de la Política de Paz Total (aporta a todos los procesos de diálogo)
 - Contratación de 5 asesores en la OCCP (para ayudar a formular propuestas surgidas del Diálogo de las Mesas de Negociación (EMBF; Comuneros del Sur, Coordinadora Nacional Ejército Bolivariano; Mesa Paz Urbana en Buenaventura; Mesa Paz Urbana Medellín y Valle Aburrá)

Rol ONU DDHH y Mediación internacional en el Cauca (2024) (más información anexo 8)

- Mediación internacional de ONU Derechos Humanos en la Mesa del Norte del Cauca tras solicitud de Vicepresidencia: resultados iniciales en entrega de tierras y fortalecimiento de confianza social.
 - Promoción de la Oficina territorial de ONU Derechos Humanos del diálogo social en el Consejo Interétnico e Intercultural entre comunidades indígenas, afrocolombianas, campesinas y organizaciones gremiales de la caña de azúcar.
 - La mediación y el proceso de diálogo social ayudo a reencauzar el diálogo político, bajo la intensidad de la violencia local, y se frenaron los desalojos violentos de fincas en disputa.
 - Participación de ONU Derechos Humanos y la Coordinadora Residente y Humanitaria de Naciones Unidas en Audiencia Pública en el Senado sobre situación en Nariño¹² (más información anexo 8) a través de la cual se reconoció los avances de los diálogos de paz en Nariño, al mismo tiempo que alertaron sobre los graves riesgos para los derechos humanos en el territorio (presentaciones usaron datos y análisis de un informe preparado por la Oficial de Derechos Humanos contratada por un año por el IRF).

Otros

- Asesoría técnica por parte de la Oficial de Derechos Humanos apoyada por el IRF en la elaboración del protocolo para la identificación de personas desaparecidas que fue aprobado por la Mesa de Diálogos con Comuneros del Sur.
 - Elaboración de insumos especializados para el proyecto que sirvieron para análisis de contexto: Documentos Cómo va la Paz sobre estructura del ELN; Mesas de diálogo y Ceses al Fuego; estructura del EMC; cese el fuego con el ELN; participación social en mesa ELN. Otros: Documento sobre víctimas del ELN, DDR, Transición a la vida civil de excombatientes.
 - Maquetas de paz: reuniones para brindar recomendaciones a la OCCP y el DNP en la elaboración de estos instrumentos de planificación y participación para definir transformaciones territoriales en territorios en donde existen Mesas de negociación.

1.2. Desarrollo de capacidades para la participación de la sociedad civil, promoción y apoyo a iniciativas locales de paz (mujeres, jóvenes, víctimas, pueblos étnicos)

Principales acciones apoyadas

Rumbo a la Paz (2024 - 2025). Convocatoria pública Rumbo a la Paz. 575 propuestas recibidas. Preselección de 121 que cumplieron requisitos mínimos para ser elegibles. Seleccionadas 12 iniciativas seleccionadas en una primera ronda a finales del 2024 con las que se firman ASBV. 5 iniciativas adicionales fueron apoyadas en una segunda ronda en el segundo trimestre del 2025.

CUADRO 3 - RESULTADOS Y LOGROS DEL IRF (RESULTADO 2)

Resultado 2: Impulsados mecanismos ágiles y flexibles para apoyar el fomento de la confianza en los diálogos de paz, bajo criterios de acción sin daño, DDHH y enfoque centrado en víctimas

2.1. Porcentaje de iniciativas territoriales de impacto temprano y fomento de la confianza que inician su implementación bajo los criterios establecidos (se considerará un análisis de las iniciativas según criterios de inclusión poblacional y liderazgo de mujeres, jóvenes, grupos étnicos, agricultores, entre otros).

Principales acciones apoyadas:

Medidas de las Mesas de Diálogo

- Apoyo a 10 iniciativas territoriales de confianza, participación de la sociedad civil e impactos temprano articuladas con OCCP y las delegaciones del gobierno en 6 Mesas de negociación.

- Mesa ELN: Somos Cultura de Paz – Proyecto bibliotecas (Equipo asesor delegación gobierno – Biblioteca Nacional de Colombia)
- Mesa Comuneros del Sur / Nariño: Estrategia de participación e incidencia de las mujeres (Corporación Violeta en Movimiento)

¹² <https://www.hchr.org.co/pronunciamentos/intervencion-de-scott-campbell-en-audiencia-publica-del-senado-sobre-situacion-en-narino/>
<https://www.youtube.com/watch?v=fTSR9T-AxhA>

- Mesa CNEB: Espacio formativo de liderazgos diversos: Red Conexiones para la paz (Viva la Ciudadanía).
- Mesa EMBF:
 - Cinco granjas demostrativas Proyecto de Cacao Catatumbo (ASOPROCANOR). Parcelas como nodos de transferencia tecnológica y vitrinas de paz que fortalecen el gremio cacaotero en Catatumbo.
 - Formación para cuidadoras y cuidadores de la Amazonia. Ciudadela Don Bosco – Diócesis San Vicente / Fundesol. Formación de jóvenes en frutales amazónicos y transformación para alternativas económicas sostenibles.
 - Senderos de paz - ¡Conecta con el Caguán! Turismo comunitario, memoria y conservación para generar empleo juvenil y resignificar el Caguán como destino de paz.
 - Casa integral de la Mujer Yariceña: Fortalecimiento de habilidades productivas, dotación y formación en liderazgo y derechos de las mujeres.
 - Vivero para fomentar la producción de proyectos forestales en la región del Catatumbo. (Polinización). Corporación Jóvenes por el Catatumbo - JOVENCAT-
- Mesa Paz Urbana Buenaventura: Estrategia de participación para el Gran Acuerdo por la Paz de Buenaventura - Fundación Kiango. Apoyo al proceso de paz urbana en el Distrito de Buenaventura.
- Mesa Paz Urbana Medellín y Valle de Aburrá: Participación ciudadana en los diálogos socio-jurídicos. Territorios de Paz: Empoderamiento y Participación para la Transformación en el Valle de Aburrá

2.2. Número de alianzas territoriales transformadoras que se promueven y/o articulan en regiones priorizadas entorno a iniciativas de impacto rápido y fomento de la confianza en apoyo a procesos de diálogo.

Principales acciones apoyadas

Rol Iglesia Católica en la Paz Total

- FICONPAZ (2023). Apoyo al desarrollo de las capacidades de la iglesia católica como acompañante en la mesa de negociación de paz entre el Gobierno Nacional y el ELN. (Aporta también al 1.2).
- Soporte del mecanismo de apoyo de la Iglesia Católica al monitoreo territorial de ceses al fuego en la Mesa del ELN.
- FICONPAZ (2024). Fortalecimiento de las capacidades institucionales de FICONPAZ para que pueda ampliar su incidencia y el de la iglesia católica en los procesos de diálogo que adelanta el Gobierno Nacional en el marco de la política de paz total (aporta también 1.2).
- Soporte del mecanismo de apoyo de la Iglesia Católica al monitoreo territorial de ceses al fuego en otras Mesas de diálogo (EMBF)

Monitoreo regional de la Oficina de Derechos Humanos (más información anexo 8)

- Monitoreo independiente de DDHH con la Oficial de la ONU DDHH en Arauca, Cauca y Valle del Cauca y Nariño
- Acompañamiento a 12 iniciativas locales de paz y derechos humanos, incluidas 4 de las aprobadas por Rumbo a la Paz.
- Apoyo a procesos sociales estratégicos para la defensa y promoción de los derechos humanos en esos territorios.
- Preparación de insumos técnicos para informes de la Oficina de Derechos Humanos en temas como niñez y conflicto, protección, derechos humanos en las mesas de paz, pueblos indígenas, víctimas, identificación de personas desaparecidas, entre otros.
- Apoyo específico a organizaciones en Nariño para su participación e incidencia en la Mesa de Comuneros de Paz (Mujeres buscadoras en Samaniego; procesos de protección colectiva para pueblos indígenas, víctimas y mujeres incluyendo el seguimiento a medidas colectivas del Decreto 660 y el Auto 620 de la Corte Constitucional).
- Apoyo específico en Arauca a iniciativas locales de paz, Red de Observatorio de Derechos Humanos, Fundación Dignidad Trans, Pueblo Hitnu (Auto 382/10 Corte Constitucional), Plan Prevención en Tame, Red de Defensores.
- Apoyo específico en Cauca/ Valle del Cauca: Revisión de propuestas y estrategias de incidencia a organizaciones como Movice, Hasta Encontrarlas, ACIN, Proceso de Mujeres Yurimangui (Buenaventura), CRIC, Grupo de Mujeres del Pueblo Nasa y PCN (Proceso de Comunidades Negras)

2.3. Acciones ágiles y flexibles para apoyo logístico y operacional en las negociaciones de paz.

Principales acciones apoyadas:

- **Apoyo logístico al segundo ciclo de conversaciones en México (2023):** vuelo chárter Bogotá-México-Bogotá (USD 22.500).
- Soporte logístico y operativo al proceso de participación (USD 87.053): instalación del CNP (agosto 2023, +3.000 delegados), encuentro sectorial de discapacidad (octubre 2023, +150 asistentes), encuentro preparatorio de víctimas (junio 2024, 25 asistentes), contratación de 8 personas durante 6 meses para la secretaría técnica del CNP.

- Otros aportes menores: viajes, organización de reuniones de seguimiento y coordinación, presentaciones de documentos, etc.

Notas adicionales:

- De acuerdo con los documentos de monitoreo y seguimiento del IRF las acciones desarrolladas en el marco del proyecto han beneficiado directamente a 4.136 personas en diferentes regiones del país, de las cuales 2.150 son mujeres, 1.944 hombres y 42 personas con Identidades de Género Diversas.
- La implementación ha abarcado 13 departamentos y 42 municipios, cubriendo territorios priorizados en Antioquia, Arauca, Bolívar, Caquetá, Cauca, Chocó, Meta, Nariño, Norte de Santander, Putumayo, Valle del Cauca, Magdalena y Santander.
- Esta cobertura refleja la diversidad geográfica y sociopolítica de los procesos de paz apoyados.
- Los apoyos a las 17 Iniciativas seleccionadas por Rumbo a la Paz y a los 10 proyectos apoyados que surgen de las Delegaciones del Gobierno en las Mesas de negociación ayudan a lograr varios indicadores en diversas actividades del marco de resultados. Por ejemplo, el apoyo a FICONPAZ impacta tanto en fortalecimiento de sociedad civil como en construcción de confianza.

4.4. Hallazgos de la evaluación por criterio de evaluación¹³

4.4.1. Pertinencia y relevancia del IRF

Pertinencia frente al marco político y normativo colombiano

Hallazgo 1. Pertinencia y alineación con marco político nacional. Alta pertinencia y alineación con la política de paz de Colombia. El IRF demostró ser altamente pertinente, sensible y adaptable al contexto colombiano, alineándose con la política de Paz Total y las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo. Su diseño ágil y flexible le permitió actuar como un puente entre la estrategia nacional del gobierno y las necesidades de los territorios, apoyando directamente a seis mesas de diálogo y fortaleciendo la participación de la sociedad civil. Esta capacidad para generar confianza y ofrecer respuestas rápidas fue relevante para reforzar los procesos de paz y mantener la esperanza en comunidades afectadas por el conflicto, especialmente entre jóvenes, mujeres, campesinos y poblaciones étnicas.

El diseño y la implementación del IRF se mostraron pertinentes, sensibles y adaptativos al contexto colombiano al alinearse y responder plenamente con la política de Paz Total y las prioridades establecidas en el PND 2022–2026. La teoría de cambio del proyecto reconocía la necesidad de acciones ágiles y flexibles para generar confianza, promover la participación y fortalecer la incidencia territorial, respondiendo a demandas inmediatas de la coyuntura política y social, en particular alrededor de las mesas de diálogo abiertas en el país.

A pesar de una implementación compleja, sobre todo durante algunos meses del 2024, el IRF pudo convertirse en un instrumento significativo para ofrecer mecanismos ágiles de implementación y de respuesta inmediata, pertinentes frente a los procesos de paz tan complejos y multidimensionales como los que tiene Colombia actualmente (con más de 10 mesas de negociación en curso). Tal como resaltaron actores nacionales, *permitted abrir oportunidades reales y reconstruir esperanza en territorios de alta conflictividad —sobre todo para jóvenes, población campesina y étnica y mujeres—, a la vez que generó insumos y acciones de confianza que reforzaron los procesos, a pesar de su debilidad.*

Frente a decisiones políticas y en funcionamiento del marco de relación y gobernanza con el gobierno, la capacidad del IRF para responder en cuestión de semanas y adaptarse a contextos cambiantes lo distinguió de otras iniciativas de cooperación más lentas y procedimentales, convirtiéndolo en un catalizador de efectos rápidos y bien valorados.

En la práctica, esta concepción se tradujo en un aporte directo a la política de Paz Total, apoyando tanto las negociaciones formales (ej. Aportes relevantes a 6 mesas de diálogo -ELN, EMBF, CNEB, Comuneros del Sur, Paz Urbana en Buenaventura y Vallé de Aburrá); así como la participación de la sociedad civil en los procesos tanto a nivel nacional (CNP) como a nivel territorial (17 iniciativas de sociedad civil de Rumbo a la Paz, 10 proyectos e iniciativas de construcción de confianza que surgieron de 6 mesas de diálogo con diversos grupos armados).

¹³ Cada una de esta secciones y subsecciones responden al conjunto de preguntas definidas en los ToR de la evaluación (Anexo 2)

La pertinencia del IRF radicó en ser un puente entre la apuesta nacional por la Paz Total y los procesos locales, actuando como colchón frente a la volatilidad política y territorial, y mostrando que la paz no puede depender únicamente de las negociaciones formales (lógica arriba-abajo, en donde pocas personas toman las decisiones) sino también de la participación social, la resiliencia social y comunitaria y la definición de marcos de actuación desde la sociedad civil con apoyo de actores internacionales, que este mecanismo ayudó a potenciar (es una lógica abajo-arriba, a través del reconocimiento y apoyo a propuestas y agendas de la sociedad que alimentan las mesas de negociación, les dan contenido y se convierten en espacios para la implementación de eventuales acuerdos parciales de estas mesas, así como plataformas para el impulso de transformaciones territoriales orientados a la paz que sobreviven a las mismas mesas de negociación).

Pertinencia frente al contexto volátil y cambiante de Colombia

Hallazgo 2. Flexibilidad como factor clave de resiliencia en un contexto volátil. El IRF operó en un entorno de marcada inestabilidad política e institucional, con cambios constantes en el gobierno y negociaciones de paz frágiles. Su principal fortaleza fue un diseño flexible que le permitió adaptarse y superar bloqueos, como la parálisis de la mesa de diálogo con el ELN. Al reorientar estratégicamente sus recursos hacia iniciativas territoriales y de la sociedad civil (como la convocatoria Rumbo a la Paz), el mecanismo mantuvo su relevancia y demostró que la construcción de paz no debe depender exclusivamente de las negociaciones formales. No obstante, esta agilidad también enfrentó desafíos, como una gobernanza interna compleja que en momentos críticos restó rapidez al instrumento.

El IRF nació y operó en medio de una marcada inestabilidad política e institucional: ajustes constantes de las acciones para operacionalizar la visión política del Gobierno, relevos de contrapartes y personal gubernamental, tensiones entre instancias estatales y entidades de Naciones Unidas, fragmentación de actores armados y mesas de diálogo frágiles y discontinuas, con muchos altibajos e incluso bloqueos.

En este entorno, su diseño flexible —capaz de combinar apoyos a las negociaciones con la creación de entornos habilitantes e iniciativas con sociedad civil y comunidades— se mostró altamente pertinente en un contexto de mucha incertidumbre. Como resumió una entrevistada: *este es el primer gobierno que le apunta a la construcción de paz... muy abarcadora... pero sin estructura*. En esa incertidumbre se enmarca este mecanismo.

La relevancia de este enfoque fue corroborada por actores gubernamentales. La OCCP destacó que el IRF representó *mecanismos ágiles de implementación y de respuesta inmediata, completamente pertinentes frente a procesos de paz tan complejos como los que tiene Colombia actualmente*.

Asimismo, una de las jefas de Delegación en una de las mesas de negociación subrayó que *los proyectos apoyados en territorios de alta conflictividad abrieron oportunidades reales y reconstruyen esperanza, sobre todo para jóvenes y mujeres*, resaltando así la pertinencia territorial y poblacional del mecanismo.

La apuesta por la sociedad civil y por el fortalecimiento de capacidades que trascienden las coyunturas políticas incrementó el valor del IRF en medio del vaivén político. En palabras de otra jefa de Delegación: *Lo valioso fue que el proyecto continuó a pesar de la crisis de la mesa; mostró que la paz no puede depender solo de negociaciones formales*.

La posibilidad de financiar con agilidad espacios relevantes de participación ciudadana en las mesas de negociación, como el CNP, canalizar recursos hacia la iniciativa Rumbo a la Paz o respaldar propuestas de construcción de confianza y participación social surgidas de las mesas reforzó su valor como instrumento diferenciado frente a proyectos de cooperación más tradicionales, lentos y con mayor carga burocrática y procedimental.

En su conjunto, el IRF demostró pertinencia al diversificar su apuesta: combinar apoyos logísticos y técnicos a las mesas con líneas de acción territorial y apoyo a la sociedad civil.

Como señalaron varios actores, la lección estratégica fue clara: no subordinar todo el portafolio a la fragilidad de las negociaciones formales. Varias de las personas entrevistadas asintieron a una pregunta

del evaluador: *Sí, se pusieron demasiados huevos en la canasta de la mesa ELN; al colapsar, hubo meses de parálisis. Lección: orientar los instrumentos hacia actores territoriales y sociedad civil que seguirán siendo relevantes con o sin mesas (...) El valor del IRF residió en sostener capacidades sociales, generar insumos técnicos y ofrecer medidas de confianza activables según las ventanas de oportunidad que ofrecía el contexto.*

La experiencia, no obstante, también reveló riesgos derivados de la rapidez con la que el IRF debía actuar. Una delegada del gobierno en otra mesa de negociación advirtió sobre el desajuste entre expectativas comunitarias y la capacidad real de un mecanismo que financió sobre todo iniciativas cortas (3-6 meses): *El problema surge cuando se ofrece una cosa y se hace otra; la gente iba a una escuela de liderazgo y eso no fue lo que tuvieron.*

Además, la gobernanza del mecanismo condicionó su pertinencia. La multiplicidad de niveles de toma de decisión y capas inter agenciales y la indefinición de roles redujeron la agilidad en momentos críticos, generando tensiones entre la necesidad de actuar con inmediatez y las exigencias de control político. De ahí la recomendación reiterada por muchas de las personas entrevistadas de *asegurar una gobernanza ligera pero robusta, con roles claros, decisiones oportunas y respeto al criterio técnico, para que el IRF funcione como un mecanismo ágil más que como un proyecto rígido.*

Pertinencia frente al marco político y normativo de Naciones Unidas en Colombia y coordinación Inter agencial

Hallazgo 3. Tensiones en la gobernanza Inter agencial y el rol de Naciones Unidas. Hubo tensiones inter agenciales en Naciones Unidas, que se reflejaron en la gobernanza del IRF, que limitaron durante algunos meses la agilidad y eficacia del IRF. Aunque el diseño promovía la lógica de *One UN*, en la práctica surgieron conflictos de roles y una competencia por el control del mecanismo. Estas fricciones internas entre la necesidad de flexibilidad del mecanismo y las exigencias de control político, direccionamiento técnico y administrativo de las diferentes agencias de la ONU crearon cuellos de botella y redujeron la capacidad de respuesta del instrumento en momentos críticos.

El IRF se concibió como un mecanismo de respuesta rápida para acompañar la política de Paz Total, apoyar las mesas de negociación en curso —particularmente, aunque no exclusivamente, la del ELN— y promover la construcción de paz territorial. En este sentido, la pertinencia frente al marco político y normativo de Naciones Unidas en Colombia es alta: el proyecto tradujo mandatos globales de paz, derechos humanos y desarrollo sostenible en acciones operativas concretas, adaptadas al contexto y realidad colombiana.

En términos estratégicos, el IRF mostró capacidad de alinearse con agilidad a los marcos programáticos vigentes. En el ciclo 2020–2023 del UNSDCF se vinculó al fortalecimiento de capacidades estatales y a la Agenda 2030; en el ciclo 2024–2027 se reubicó explícitamente bajo el Eje 1: Consolidación de la paz total, seguridad humana y justicia social, respondiendo directamente al Plan Nacional de Desarrollo y a la política de Paz Total. También se integró con los CPD del PNUD: en el documento 2021–2024 aportó a la línea de gobernanza inclusiva y ODS, mientras que en 2025–2027 se ha articulado con las prioridades de gestión no-violenta de conflictos, paz, justicia social y seguridad humana, contribuyendo a los ODS 1, 5, 8, 10, 16 y 17 y a un trabajo con perspectiva de género, derechos humanos y étnica.

De este modo, el IRF se consolidó como parte pertinente y relevante de la estrategia país de Naciones Unidas y del PNUD a pesar de haber tenido que responder a dos marcos estratégicos diferenciados.

La lógica de *One UN* se expresó en la participación de PNUD y ONU DDHH como implementadores del IRF y la UNVMC y la OCR con un rol político y de coordinación. El PNUD aportó capacidad y gestión política, técnica y financiera, además de experiencia territorial. ONU DDHH aportó el marco legitimidad que da un enfoque de derechos humanos en acciones de paz y desarrollo, incluido un contrapeso frente a los riesgos humanitarios y de protección. Esta combinación fue reconocida como una fortaleza del diseño.

La UNVMC (y el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas en Colombia - SRSG- en sus siglas en inglés), con el mandato ampliado por el Consejo de Seguridad, desempeñaron un rol clave a través de los buenos oficios, proyectando legitimidad internacional y un respaldo político fundamental a los procesos de paz. Como lo expresó una delegada gubernamental, *la ONU actuó como un puente sustancial, sobre todo en momentos de crisis.*

Aunque el papel de la UNVMC fue central para sostener el vínculo político con el Gobierno, diversas fuentes señalaron que este liderazgo también generó tensiones. Se percibió, en algunos momentos, una inclinación a concentrar la interlocución gubernamental y a influir de manera determinante en decisiones estratégicas del IRF, lo que algunos actores interpretaron como un desbordamiento de su mandato frente a la autonomía que debían tener las agencias responsables de la operación del IRF. Según la valoración de una de las agencias, esta dinámica, sumada a la complejidad de la arquitectura interna, dificultó una gobernanza plenamente equilibrada.

La OCR, por su parte, actuó como un puente entre agencias, la UNVMC y el Gobierno. Su contribución fue clave en el diseño inicial del IRF, en la lectura del contexto y en la interlocución política con la OCCP. Sin embargo, su capacidad de orientación estratégica se vio limitada por las tensiones internas, por la falta de un análisis político y de riesgos compartido, y por las dificultades de articulación con el Gobierno. Como reconoció una funcionaria de Naciones Unidas, *faltó un seguimiento político más sostenido y un diálogo estratégico con los jefes de agencia para asegurar la pertinencia del mecanismo en momentos de crisis.*

El equipo del MPTF, integrado en la OCR, también desempeñó un rol relevante al facilitar la articulación entre la UNVMC, las agencias implementadoras y el PBF. Su experiencia fiduciaria aportó transparencia, credibilidad y soluciones a varios cuellos de botella operativos que afectaron al IRF durante 2024.

En conjunto, y más allá de la arquitectura institucional, el IRF reflejó tensiones características del sistema ONU: el equilibrio entre flexibilidad y control, entre demandas sociales y tiempos políticos, entre agendas universales y especificidades territoriales, y entre la rapidez esperada por el PBF y los procedimientos programáticos. A pesar de estos retos, el IRF funcionó como un instrumento puente, conectando los marcos normativos de Naciones Unidas con la política de paz del Estado colombiano y aportando legitimidad, capacidades y participación, aunque no exento de desafíos en materia de gobernanza y coherencia Inter agencial.

Pertinencia frente a la integración de los enfoques diferenciales en el marco de resultados del IRF

El IRF, en su diseño e implementación, integra de forma explícita los enfoques diferenciales en su marco de resultados y en su estrategia de implementación. En la sección sobre enfoques transversales analizaremos cómo ha sido su puesta en práctica.

A nivel de objetivo general y productos, el instrumento incorpora un enfoque centrado en víctimas, acción sin daño y derechos humanos, y explicita la necesidad de participación de mujeres, jóvenes y comunidades étnicas en los procesos de diálogo y en las medidas de confianza, lo que refuerza su pertinencia en el contexto de la Paz Total.

Esta orientación se traduce en criterios de focalización y beneficiarios con metas y salvaguardas concretas (p. ej., selección proporcional por región, consideración de género y edad, especial atención a la diversidad étnica y al origen rural/urbano) y en alianzas con organizaciones de mujeres, víctimas, jóvenes y pueblos étnicos para garantizar su voz en los diálogos.

El marco de resultados incorpora los enfoques diferenciales en indicadores de resultado y de producto, con desagregaciones por género, edad, condición de víctima y pertenencia étnica. Destacan, por ejemplo:

- *Indicador de resultado 1:* % de cambio positivo en percepciones de confianza respecto al proceso de diálogo con grupos ilegales y acciones de construcción de paz, con desagregación por género, edad, víctimas y grupos étnicos.

- *Indicador de producto 1.2:* (capacidades e incidencia de OSC): Porcentaje de organizaciones, colectivos, grupos de interés (desagregados por mujeres, víctimas, étnicos, jóvenes) que aumentan su capacidad de participación e incidencia en los procesos de diálogo apoyados por el IRF.
- *Producto 2: Impulsados mecanismos ágiles y flexibles para apoyar la negociación de paz bajo criterios de acción sin daño, respeto a los derechos humanos y enfoque centrado en la víctima.*
- *Indicador de producto 2.1:* Porcentaje de iniciativas territoriales de impacto temprano y fomento de la confianza que inician su implementación bajo criterios de inclusión poblacional y liderazgo de mujeres, jóvenes, grupos étnicos, campesinos, entre otros.

De forma intencional y constante, el documento de proyecto y el impulso de acciones durante la implementación -véase Rumbo a la Paz o apoyo a iniciativas de confianza- buscó paridad de género, participación significativa y transformadora de mujeres, jóvenes, población étnica y otros grupos históricamente marginados.

En términos de medios, el IRF definió un marcador de igualdad de género 2 (Gender Marker), que integra la igualdad de género de manera sustantiva en los resultados y productos del Mecanismo. En este sentido:

- El IRF apoyó políticas de paz con enfoque de género y la participación significativa de las mujeres en la construcción de paz y los diálogos (Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y otras), reflejado en el marco de resultados.
- Asignó más de un 30% del presupuesto a la igualdad y al empoderamiento de las mujeres y sus organizaciones en dinámicas de construcción de paz: Expertas en género informaron el diseño del IRF. Hubo consultas con organizaciones de mujeres y jóvenes en el diseño, puesta en marcha y desarrollo del mecanismo. Las metas e indicadores se desagregaron sistemáticamente por sexo y edad.

La integración de discapacidad y poblaciones LGBTIQ+ fue menos visible, sin embargo, más allá de referencias generales a inclusión y diversidad, no se establecieron indicadores específicos ni presupuestos etiquetados que permitieran un seguimiento interseccional (ej. mujeres indígenas con discapacidad, jóvenes afro víctimas). Esta brecha limita la posibilidad de trazabilidad del gasto diferencial más allá de género y edad.

En conclusión, el IRF ancla de forma robusta los enfoques diferenciales prioritarios (género, étnico, juventud, víctimas) en metas, indicadores desagregados, cuotas, criterios de selección -Rumbo a la Paz- y alianzas; además, vincula estos enfoques a la teoría de cambio y a los productos del proyecto. No obstante, persisten vacíos en la incorporación explícita de discapacidad, poblaciones LGBTIQ+ e interseccionalidad.

Relevancia del PBF y su mecanismo IRF en apoyo al ciclo de proceso de paz en Colombia. Criterios de elegibilidad del IRF

El PBF declaró a Colombia elegible en 2017, renovando en 2022 tras un análisis que identificó causas estructurales del conflicto: ausencia estatal en áreas rurales, economías ilícitas y exclusiones sociales y culturales. En este marco, el IRF para Colombia fue diseñado como mecanismo ágil y flexible para acompañar la política de Paz Total en un contexto volátil y cubrir vacíos que otros donantes o fondos del MPTF no podían atender con la misma rapidez.

Pertinencia estratégica inicial: Al inicio del gobierno Petro, el IRF se vio afectado por la falta de una arquitectura estatal consolidada para conducir la Paz Total. Fue concebido como una herramienta inmediata de apoyo a los diálogos —especialmente con el ELN—, mientras fortalecía simultáneamente la participación social y las capacidades comunitarias. Su valor radicó en el enfoque multinivel: combinar acompañamiento técnico y logístico a las mesas con el impulso a iniciativas locales, mitigando así el riesgo de depender exclusivamente de la dinámica de negociación nacional.

Funcionarios de la OCCP destacaron la pertinencia del IRF como mecanismo ágil de respuesta inmediata. Diversos actores sociales subrayaron, también, su valor para generar confianza, abrir espacios a mujeres, jóvenes, campesinos y poblaciones étnicas y sostener esperanza y propuestas sólidas de transformación social en territorios de alta conflictividad y violencia. Estas voces coincidieron en que su aporte no

residió solo en las negociaciones formales, sino en dividendos tempranos para fortalecer la resiliencia y la apuesta por la paz en comunidades históricamente excluidas.

Relevancia durante la implementación: La primera fase centrada en la mesa con el ELN evidenció la fragilidad del Mecanismo: la suspensión de los diálogos provocó varios meses de parálisis. Sin embargo, la flexibilidad prevista en el diseño permitió reorientar los recursos hacia iniciativas territoriales con la convocatoria Rumbo a la Paz, que fortaleció procesos sociales en regiones como Nariño, Catatumbo, Caquetá, Cauca y Buenaventura, entre otros.

Este giro demostró que la construcción de paz no depende solo de la alta política y de las negociaciones, sino también de la resiliencia de los actores locales y comunitarios. Un enfoque y un diseño que combine de forma más integrada dinámicas políticas (arriba-abajo) con dinámicas sociales y locales (abajo-arriba) se ha mostrado como más adecuado y pertinente para combinar los valores agregados que la Inter agencialidad e intermodalidad propia del Sistema de Naciones Unidas y su diversidad de instrumentos políticos, técnicos y operativos. También para responder adaptativamente a la complejidad y diversidad del contexto, así como sostener los caminos de la construcción de paz.

Aportes sustantivos: los aportes más sustantivos del IRF no se han dado directamente en las mesas de negociación (con ejercicios de facilitación, mediación, buenos oficios -más allá del trabajo realizado por el SRSB en el marco de su autonomía, que no es controlada por el IRF) sino cuando se ha promovido y puesto en marcha abordajes más integrales de construcción de paz (en donde las mesas son una dinámica importante, pero no la centralidad). Por ejemplo:

- En espacios de incidencia de la sociedad civil en las mesas de negociación (CNP, por ejemplo).
- Al apoyar el rol de facilitación y creación de condiciones habilitantes para la paz que tiene la participación de terceros actores y mediadores internos más allá del trabajo que puede hacer directamente las Naciones Unidas. El trabajo con FICONPAZ y la Iglesia Católica es un buen ejemplo. La Iglesia Católica actúa como un mediador confiable en los procesos de paz gracias a su imparcialidad y autonomía, generando condiciones de confianza entre Gobierno y grupos armados. Su labor incluye el acompañamiento a las comunidades, el monitoreo territorial y el seguimiento a acuerdos como los ceses al fuego, lo que le permite identificar riesgos y orientar las negociaciones. Además, promueve la participación segura de la sociedad civil y fortalece formas de gobernanza territorial que sirven de contrapeso a la gobernanza armada, aportando a transformaciones sostenibles más allá de los acuerdos formales. El IRF fue clave para apoyar este rol tan importante de la iglesia católica.
- Cuando se ha dado protagonismo a la sociedad para que tuvieran más capacidad para incidir en y alrededor de las mesas de negociación y pensar la paz desde sus agendas y propuestas. A modo de ejemplo, el apoyo de Rumbo a la Paz a la Zona de Reserva Campesina del Pato Balsillas y a AMCOP evidencia que la participación social es un insumo político clave para influir en las negociaciones y sostener la construcción de paz. La ZRC constituye un modelo consolidado de gobernanza territorial autónoma, con una agenda propia de desarrollo sostenible y democracia comunitaria que ha resistido intentos de cooptación y ha logrado incidir en debates nacionales. AMCOP utiliza esta agenda para articularse con el Estado y otros actores, defendiendo que las propuestas territoriales deben ser reconocidas por su mérito y no solo cuando son retomadas por actores armados en las mesas. La comunidad denuncia precisamente la recurrente apropiación de sus ideas por parte del Estado o de grupos armados en procesos como el Caguán, el Acuerdo Final de 2016 o las negociaciones actuales. Desde esta perspectiva, apoyar directamente procesos campesinos sólidos constituye una acción política esencial: estas organizaciones sostienen sus agendas incluso cuando las mesas fracasan, por lo que su reconocimiento y fortalecimiento deben ser un objetivo en sí mismo.
- Cuando se ha puesto la atención en atender medidas que surgen de las mesas para que terceros actores -normalmente de sociedad civil- impulsen iniciativas de generación de confianza, impulso de transformaciones tempranas territoriales (apoyo a 10 iniciativas solicitadas por 6 mesas de diálogo y negociación).

Desde esta perspectiva de relevancia -al menos en Colombia-, es importante que el PBF y el SNU entiendan que las tensiones políticas / técnicas y operativas alrededor de quien es el dueño de este tipo instrumentos, quien define que se apoya, qué es político y qué es técnico, o si el enfoque debe ser

nacional o local, pueden tener sentido en lógicas de poder y posicionamiento personal o institucional, pero que no aportan nada en la puesta en marcha de acciones estratégicas para acompañar la transición en Colombia de ciclos centenarios de violencia a ciclos más virtuosos de procesos paz, construcción de Estado y reconciliación.

A modo de aprendizaje, instrumentos como el IRF deben analizar los procesos de paz con una perspectiva integral que vaya más allá de las negociaciones políticas. Su función es triple:

- *Ampliar el enfoque:* Reconocer que en la construcción de paz interactúa una gran diversidad de actores y niveles, no solo las partes sentadas en la mesa.
- *Validar iniciativas clave:* Acompañar y dar valor político a las múltiples iniciativas de la sociedad que son fundamentales para crear condiciones para el diálogo, implementar acuerdos (parciales o definitivos) y asegurar su éxito.
- *Garantizar la continuidad:* Asegurar que, incluso si las negociaciones fracasan, la agenda de construcción de paz pueda continuar por caminos más integrales y transformadores, fortaleciendo el ciclo de paz en el que Colombia está inmerso.

Para lograr esto, es necesario sostener el proceso de análisis político estratégico y la sensibilidad al contexto conflictivo y de construcción de paz, algo que en varios momentos se perdió en la implementación del IRF en el marco de tensiones en la gobernanza y sobre la orientación estratégica del IRF.

Alineación estratégica con el mandato de la ONU, el ODS 16 y los criterios de elegibilidad del PBF

A pesar de las tensiones contextuales, el IRF se alineó de manera efectiva con el mandato de construcción de paz de las Naciones Unidas y la Agenda 2030, contribuyendo directamente al ODS 16: Paz, justicia e instituciones sólidas.

Su diseño como mecanismo de respuesta rápida permitió a la ONU actuar con flexibilidad en el incierto escenario de la política de Paz Total. El IRF fue un puente entre los marcos globales de paz y la compleja realidad colombiana. Aquí radicó su carácter híbrido: aunque su área enfoque formal en lógicas del PBF era el Diálogo Político —centrado principalmente en las mesas de negociación—, su verdadera fortaleza fue ir más allá de esa etiqueta. En la práctica, generó impactos tangibles en áreas complementarias pero cruciales como la reconciliación, la prevención de la violencia y la gobernanza democrática. Esta dualidad le permitió ser relevante y efectivo tanto en los espacios de negociación de alto nivel como en los procesos de base territorial. La contribución del IRF se materializó en áreas clave:

- *Reducción de la violencia (ODS 16.1):* Apoyó medidas de desescalamiento y el monitoreo de ceses al fuego liderado por la Iglesia. Además, impulsó proyectos de paz urbana, como el de Buenaventura que lograron reducir la violencia local y prevenir el reclutamiento de menores. También, las acciones en Catatumbo (3 iniciativas) ayudaron a gestionar la emergencia creada por uno de los mayores desplazamientos forzados a principios del 2015, al mismo tiempo, que se seguía apoyando la participación social en los procesos de paz.
- *Instituciones eficaces y responsables (ODS 16.6):* Fortaleció las capacidades del Estado, en especial a la OCCP promoviendo su liderazgo estratégico y su enfoque de la Paz Total.
- *Toma de decisiones inclusiva y participativa (ODS 16.7):* Fomentó la participación de mujeres, jóvenes y pueblos étnicos en diálogos de paz a través de mecanismos como el Comité Nacional de Participación (CNP) e impulsó iniciativas comunitarias con fuerte arraigo territorial.
- *Acceso a la justicia y Derechos Humanos (ODS 16.3):* Incorporó el enfoque de derechos humanos como principio rector en sus acciones. Si bien esto ayudó a crear un entorno de mayores garantías, hubo limitaciones para avanzar en justicia transicional o en dar una mayor centralidad a las víctimas debido a restricciones del contexto político.

La mayor fortaleza del IRF, en conclusión, fue su capacidad de adaptación a la volatilidad política y su rol como conector entre las negociaciones de alto nivel y los cimientos sociales de la paz. Esto permitió sostener avances territoriales clave incluso cuando la coyuntura nacional era adversa. Pese a los desafíos el IRF cumplió su misión como instrumento ágil y flexible realizando aportes valiosos a la política de Paz Total y a la construcción de una paz territorial sostenible en Colombia.

4.4.2. Pertinencia y relevancia de la teoría de cambio del IRF

Hallazgo 4. Análisis de la Teoría de Cambio. La ToC del IRF fue conceptualmente adecuada y pertinente para el dinámico contexto de la Paz Total en Colombia, ya que reconoció correctamente la necesidad de agilidad, flexibilidad y participación de la sociedad civil. Sin embargo, fue poco realista en su ambición y difícil de validar en la práctica. La teoría sobreestimó la capacidad de intervenciones puntuales para generar cambios políticos de alto nivel y subestimó riesgos externos como la fragmentación de actores armados y la volatilidad de las negociaciones. Debido a que sus indicadores medían impactos a nivel macro, la hipótesis causal central —que el apoyo del IRF generaría transformaciones en las mesas de diálogo— no pudo ser corroborada ni falseada de manera clara. Lo que sí se pudo constatar es que algunos supuestos operativos intermedios se validaron (por ejemplo, que los recursos ágiles generan confianza), mientras que otros fueron falseados por los hechos (como suponer que el apoyo a la mesa del ELN garantizaría su éxito).

¿Se puede validar o falsear la teoría de cambio? ¿Qué tan adecuada y realista fue la teoría de cambio frente a las condiciones políticas e institucionales del país?

La teoría de cambio del IRF fue formulada en términos amplios y normativos, planteando que el apoyo rápido y flexible a procesos de confianza y participación generaría condiciones habilitantes para el diálogo político, la incidencia territorial y la consolidación de la paz. Sin embargo, en la práctica, el marco de resultados y los indicadores definidos no permitieron medir ni corroborar de manera clara las hipótesis causales. Los cambios esperados estaban situados a un nivel macro (impactos nacionales en confianza, apertura política o transformaciones de las mesas de diálogo), lo que hizo muy difícil validar o falsear la cadena causal en los plazos y con los recursos disponibles, en un contexto tan cambiante.

Lo que sí se puede constatar es que algunos supuestos intermedios de la teoría fueron corroborados parcialmente: por ejemplo, la provisión ágil de recursos permitió victorias tempranas de confianza y facilitó la instalación y funcionamiento del CNP.

También se observó que la reorientación hacia iniciativas territoriales contribuyó a sostener la relevancia del mecanismo en momentos de parálisis política y operativa. En contraste, otros supuestos —como que el apoyo logístico y financiero a las partes negociadoras aseguraría continuidad y resultados en la mesa con el ELN— fueron falseados por los hechos, dado que la mesa sufrió bloqueos, fragmentación interna y reconfiguraciones que escapaban al control del Mecanismo.

La ToC, así, puede validarse en sus supuestos operativos (recursos ágiles generan confianza y habilitan espacios), pero es difícil de corroborar en su hipótesis central de contribuir de manera directa a cambios políticos de alto nivel en las negociaciones.

La ToC fue también adecuada en términos de pertinencia: reconoció que el contexto colombiano requería flexibilidad, rapidez y capacidad adaptativa para acompañar una política de paz altamente dinámica como la Paz Total. También asumió de manera correcta que la participación de la sociedad civil y la generación de confianza eran condiciones indispensables para legitimar los procesos de diálogo. No obstante, fue poco realista en su nivel de ambición y en la forma de medir logros. El proyecto asumió que intervenciones puntuales podrían incidir de manera directa en procesos políticos complejos y volátiles, sin considerar suficientemente factores exógenos como la fragmentación de los actores armados, la volatilidad de las agendas de negociación y las tensiones interinstitucionales dentro del propio Estado y el SNU. La ToC tampoco previó con claridad cómo balancear la dependencia del proyecto respecto a los ritmos de las mesas nacionales frente a la necesidad de sostener procesos con anclaje territorial y social.

Para futuros ejercicios, sería recomendable formular una teoría más realista y diferenciada, con rutas causales múltiples (nacional y territorial), supuestos explícitos sobre riesgos políticos, e indicadores que midan cambios intermedios alcanzables (confianza, capacidades, articulación multiescalar).

Reformulación de la teoría de cambio. A modo de propuesta para la discusión y basada en los aprendizajes de su implementación, esta evaluación propone una ToC reformulada que puede ser útil para el diseño de futuros mecanismos similares al IRF. Así:

SÍ... existe un Mecanismo que canaliza recursos de manera ágil, flexible y estratégica hacia:

- **Acciones tempranas en las mesas de paz** que contribuyen a generar legitimidad en los diálogos, reducir riesgos de ruptura, y mejorar las dinámicas políticas y operativas de las mesas: medidas de construcción de confianza y desescalada de violencia; asesoría especializada; apoyo logístico; impulso a la implementación de acuerdos parciales; apertura temprana de espacios de involucramiento social; inclusión de agendas territoriales; y acompañamiento para el cumplimiento de estándares políticos y normativos —por ejemplo, desvinculación de niños/as, garantías para la participación, enfoques diferenciales y de derechos humanos—).
- **Procesos de participación nacional y territorial** que amplían y fortalecen la voz de la sociedad civil —especialmente de actores históricamente excluidos— y su capacidad de incidir en los contenidos y orientaciones de la política de paz.
- **Iniciativas territoriales de la sociedad civil** con arraigo que cuentan con legitimidad social y capacidad de articulación multi actor, y que funcionan como puentes entre actores nacionales, internacionales y comunidades de base, generando resultados tangibles y visibles.

ENTONCES... se fortalecerán las capacidades y las condiciones habilitantes para:

- la sostenibilidad del diálogo político,
- la resolución negociada de conflictos,
- la implementación efectiva y adaptativa de la política de paz, y
- la centralidad de las agendas sociales, comunitarias y de las víctimas a nivel nacional y territorial, incluso en contextos de alta fragmentación o estancamiento de las mesas.

PORQUE... estas acciones permiten:

- mantener e interconectar múltiples niveles de incidencia (nacional, territorial y comunitario);
- generar resultados tangibles que incrementan la confianza entre las partes y frente a la ciudadanía;
- garantizar la legitimidad, apropiación social y pertinencia territorial de los beneficios de la paz; y
- reducir las brechas de representación e inclusión que suelen limitar la implementación de acuerdos y la continuidad de los procesos de negociación.

Cambios clave respecto a la teoría original

- **De un enfoque macro a uno multinivel:** ya no se asume que intervenciones puntuales incidirán directamente en transformaciones políticas de alto nivel, sino que el IRF habilita condiciones que aumentan la viabilidad y resiliencia de los procesos de paz en distintos niveles.
- **Reconocimiento de la volatilidad:** la teoría incorpora explícitamente que las mesas pueden estancarse o fragmentarse, y que la relevancia del IRF depende de mantener un portafolio diversificado (mesas formales + estándares normativos y asesoría en procesos de paz + sociedad civil + procesos territoriales estratégicos).
- **Resultados intermedios medibles:** se ponen en el centro confianza, capacidades, articulación multiescalar, actores clave que hacen de puente entre lo nacional y territoriales y mediadores internos, en lugar de impactos nacionales difíciles de atribuir.
- **Enfoque estratégico:** se incluye el criterio de arraigo, legitimidad comunitaria y abordaje multinivel y estratégico como condición para seleccionar y financiar acciones, evitando efectos de fragmentación o cooptación. En este sentido se busca el apoyo a organizaciones sociales con presencia consolidada en el territorio, con capacidad de definir agendas de paz -que luego son usadas como agendas en las mesas de negociación-, con capacidad de interlocutar con actores nacionales e internacionales y ser puente entre lo nacional y lo local-comunitario y entre agendas normativas y de política pública nacional y planes de vida, etnodesarrollo y desarrollo sostenible de las comunidades. Y que son expresión de lógicas de gobernanza territorial democrática, frente a la gobernanza armada y el control social coercitivo de los actores armados ilegales.

Con esta reformulación, la teoría de cambio pasa de ser ambiciosa pero poco falsable a ser realista, contextualizada y medible, manteniendo pertinencia estratégica de apoyo a los ciclos de procesos de paz en Colombia y los marcos ONU, pero con expectativas y rutas causales más claras.

4.4.3. Coherencia

Examina la consistencia interna del proyecto y su articulación con otras iniciativas y actores del ecosistema de paz.

Hallazgo 5. Coherencia estratégica, pero fricciones limitantes. El proyecto IRF, concebido con una sólida coherencia estratégica para apoyar la política de Paz Total en Colombia y complementar otros fondos de las Naciones Unidas, vio su coherencia mermada en la práctica debido a una gobernanza interna pesada y a fricciones entre las agencias involucradas. Estas tensiones ralentizaron la toma de decisiones y erosionaron la flexibilidad buscada. Sin embargo, el Mecanismo logró reorientarse estratégicamente tras la crisis en la mesa de diálogo con el ELN y ajustar su gobernanza en la segunda mitad de 2024, permitiendo un funcionamiento más funcional, lo que generó aprendizajes clave sobre la necesidad de simplificar estructuras en iniciativas de respuesta rápida.

Coherencia frente a políticas nacionales e iniciativas de Naciones Unidas en marcha

El IRF se concibió como respuesta del SNU, incluida la UNVMC, a la política de Paz Total y se ancló en los marcos estratégicos vigentes (UNSDCF, CPD/PNUD y la cartera de proyectos del MPTF), con una lógica de apoyo técnico a mesas de diálogo, medidas tempranas de confianza e impulso a la participación social — especialmente de mujeres, jóvenes y pueblos étnicos— para legitimar y fortalecer los procesos de diálogo político.

Esta alineación estratégica está explícita en el documento de proyecto que sitúan la Paz Total como oportunidad y necesidad de inversión catalítica de la ONU para acelerar la implementación del AF de 2016 y sostener nuevos diálogos.

Operativamente, el IRF se diseñó para complementar instrumentos existentes, en particular al MPTF: donde el fondo éste es más lento o enfrenta restricciones para apoyar directamente a mesas de negociación con la presencia de actores armados ilegales, el IRF aporta mayor flexibilidad, mayor asunción del riesgo y respuesta rápida. Esta complementariedad quedó prevista también en la gobernanza, incorporando a la Secretaría del PBF - MPTF como observadora del Comité Directivo, con el mandato de coordinar con mecanismos similares para evitar la superposición de acciones.

En paralelo, el IRF articuló con otros mecanismos bilaterales ágiles administrados por PNUD (Noruega, Irlanda, Suecia, entre otros) y con fondos públicos del Gobierno como FONDOPAZ (también administrado por PNUD) aprovechando la capacidad operativa del SNU para movilizar asistencia técnica, logística y de participación territorial.

En conjunto, la inter-agencialidad bajo el pilar de paz del UNSDCF y la participación constante de la UNVMC— ofreció una plataforma para evitar duplicidades y orientar sinergias.

Ahora bien, la coherencia en la práctica se diluyó por la interacción entre la UNVMC, la OCR (y su Asesoría de Paz y Desarrollo) y las agencias ejecutoras. La evidencia recopilada muestra fricciones por expectativas de propiedad del mecanismo, por roles superpuestos en la interlocución política y por canales de decisión que en ocasiones priorizaron la cautela política negociación de paz-céntrica sobre la capilaridad territorial y los enfoques de derechos humanos.

Aunque estas tensiones son comunes en configuraciones político-técnicas complejas, afectaron la agilidad esperada del IRF, sobre todo en el año 2024, y generaron costos de coordinación adicionales antes de recomponerse hacia una gobernanza más funcional.

Coherencia en relación con la gobernanza del IRF

Sobre el papel, el diseño de los mecanismos de gobernanza fue coherente con la flexibilidad buscada:

- Un Comité Directivo tripartito (Gobierno, PNUD, ONU Derechos Humanos, Coordinación Residente del SNU, Misión de Verificación y la observación PBF/MPTF) para dirección estratégica;
- Un Equipo Ejecutivo (PNUD-ONUDDHH) para aprobar iniciativas de mayor cuantía y riesgo;

- Un Equipo Asesor Inter agencial para filtrar y aprobar ágilmente iniciativas de apoyo a las mesas con montos menores, avanzar con análisis de contexto, apoyo técnico, derechos humanos y acción sin daño.

Esta arquitectura equilibraba control y rapidez, previendo además revisiones periódicas y coordinación con mecanismos similares para no solaparse. En la práctica, sin embargo, la gobernanza fue pesada y con muchas tensiones: la superposición de instancias, la competencia por el control estratégico y flujos de información fragmentados ralentizaron la toma de decisiones, erosionando la promesa de agilidad.

Las fuentes primarias reportan que el principal cuello de botella fue político–organizacional, y no fue técnico: demasiados actores con incentivos distintos, una noción difusa sobre quién recomendaba y quién decidía, y un desplazamiento progresivo desde una lógica inicial centrada en las mesas hacia un marco programático más estructurado y sujeto a los procedimientos de control de calidad y rendición de cuentas de Naciones Unidas. Esto, si bien aportó solidez también elevó la carga procedimental.

No obstante, el mecanismo *recuperó gobernanza* en la segunda mitad del 2024: la OCR se esforzó en reactivar el rol gubernamental en el CD, se reconstruyeron los lazos de colaboración y entendimiento común del instrumento IRF con la OCCP, se empezó a apoyar otras mesas de diálogo más allá de la mesa del ELN, se tramitó una extensión temporal del mecanismo y se encauzó una reorientación programática hacia *entornos habilitantes, medidas de confianza y transformaciones territoriales tempranas* que surgían en las mesas de diálogo en los territorios. Este viraje consolidó compromisos de todas las instituciones para llevar a buen puerto el IRF, redujo tensiones personales e institucionales y permitió un funcionamiento más predecible, así como cerrar el IRF con alivio y satisfacción generalizada.

De esta integración emergen aprendizajes de futuro que se derivan de la experiencia comparada del SNU en Colombia y del propio ajuste de la cartera PBF/MPTF acordado con Gobierno y donantes.

- Simplificar gobernanzas cuando el objetivo de las iniciativas sea respuesta rápida y flexible.
- Establecer criterios de selección compartidos para medidas de confianza y para subvenciones a sociedad civil que eviten más de lo mismo.
- Institucionalizar análisis de contexto periódicos para orientar el desarrollo del IRF con mayor sensibilidad al contexto conflictivo y receptividad a la paz, así como para manejar las tensiones políticas y los riesgos de un contexto tan cambiante.
- Consolidar una ventana ágil, flexible y adaptativa dentro del MPTF que capitalice el modelo IRF sin su peso procedimental y su gobernanza pesada.

Coherencia frente al contexto volátil y cambiante de Colombia

La coherencia frente al contexto cambiante siguió una trayectoria en dos tiempos. Primero, un foco inicial en la mesa ELN y en el CNP al calor de la ventana política abierta y de los acuerdos de participación social, con apoyo técnico y logístico a la mesa y a medidas tempranas acordadas. Este diseño está explicitado en el documento de proyecto: asesoría de alto nivel a demanda, fortalecimiento institucional, participación y pequeñas iniciativas catalizadoras de reducción de violencia; además, el proyecto previó desde el inicio la posibilidad de continuar incluso si fracasan los diálogos pivotando hacia sociedad civil.

Segundo, el bloqueo de la mesa del ELN y su posterior crisis obligaron a un giro estratégico: la convocatoria Rumbo a la Paz como válvula de escape para sostener pertinencia y ejecución, priorizando organizaciones con trayectoria y acciones concretas en territorio (medidas de confianza, participación informada, puentes con agendas públicas). La cronología del proyecto muestra cómo, tras una fase de deriva por la crisis política, esta reorientación permitió recomponer la lógica de resultados sin perder el anclaje a la Paz Total.

La percepción de beneficiarios fue mixta: se valoró la rapidez relativa de apoyos menores y la posibilidad de financiar primeros pasos que otros fondos no cubren; pero también emergieron preocupaciones por sostenibilidad y por desajustes de expectativas (p. ej., expectativas de procesos formativos prolongados cuando el proyecto apoyo sólo un taller corto de tres días), así como por la limitada visibilidad pública de algunos resultados ligados a confidencialidad de las mesas.

Coherencia frente a otras intervenciones del PBF en Colombia

En relación con otras intervenciones del PBF, el IRF se concibió como pieza de una cartera más amplia y bajo un arreglo de coherencia: presencia de PBF - MPTF como observador del CD, posibilidad de que acciones catalíticas del IRF fueran absorbidas o escaladas por proyectos PBF de mayor duración, y articulación con prioridades definidas por el MPTF para destrabar cuellos de botella. El marco de elegibilidad del PBF y la arquitectura del MPTF en Colombia subrayan que la inversión debe ser estratégica y articulada con el Gobierno, el SNU, la sociedad civil y donantes.

4.4.4. Eficacia

Analizamos el grado en que el proyecto alcanzó sus resultados previstos, particularmente en relación con los procesos de diálogo, fortalecimiento de capacidades y participación de la sociedad civil.

Hallazgo 6. Eficacia del IRF. El IRF ha contribuido a la construcción de paz en Colombia gracias a un mecanismo ágil que ha actuado en un doble frente. Por un lado, ha fortalecido los diálogos de paz con asesoría técnica especializada y apoyo logístico puntual. Por otro, ha impulsado la participación de la sociedad civil mediante iniciativas locales y alianzas territoriales. Estas dinámicas locales han incidido en seis mesas de negociación y, gracias a su arraigo local, varias de ellas perdurarán más allá de las propias mesas de paz. No obstante, el verdadero alcance de esta contribución desborda los indicadores previstos en el marco de resultados original del IRF. Esto se debe a la profunda brecha entre el diseño del IRF y su implementación real, que tuvo que adaptarse a un contexto de alta inestabilidad, tensiones y cambios políticas y una constante reconfiguración del conflicto armado (fragmentación de actores armados ilegales, territorialización de la violencia, entre otras).

El IRF tiene una meta superior, dos grandes resultados y 5 productos:

- **Meta superior:** Apoyar la construcción de paz en Colombia a través de un mecanismo ágil y flexible para acelerar y/o reforzar la implementación de iniciativas locales de paz, fortaleciendo capacidades institucionales y organizativas en el contexto del diálogo Gobierno–ELN (y otros grupos).
- **Resultado 1:** Fortalecidas capacidades y asesoramiento especializado a los diálogos de paz.
 - **Producto 1.1.** Asesorías de alto nivel para los diálogos de paz
 - **Producto 1.2.** Capacidades para la participación de la sociedad civil
- **Resultado 2:** Impulsados mecanismos ágiles y flexibles para apoyar el fomento de la confianza en los diálogos de paz, bajo criterios de acción sin daño, DDHH y enfoque centrado en víctimas.
 - **Producto 2.1.** Iniciativas territoriales de impacto temprano y fomento de la confianza
 - **Producto 2.2.** Alianzas territoriales transformadoras
 - **Producto 2.3.** Acciones ágiles y flexibles para apoyo logístico y operacional en las mesas de diálogo

Durante la implementación, en la práctica, los resultados y productos han convergido entorno a tres grandes áreas de enfoque y resultados:

- **Acciones de asesoría especializada a los diálogos de paz** (Producto 1.1)
- **Acciones de apoyo a organizaciones de la sociedad civil** y sus capacidades para la participación, promoción y apoyo a iniciativas locales de paz (con énfasis en procesos organizativos de mujeres, jóvenes, víctimas y pueblos étnicos y en iniciativas que fomenten la confianza en los diálogos de paz) (Productos 1.2; 2.1 y 2.2)
- **Acciones ágiles y flexibles para apoyo logístico y operacional** en las negociaciones de paz (Producto 2.3).

El análisis de eficacia se realiza mirando estas tres grandes áreas de resultados.

1. Acciones de asesoría especializada a los diálogos de paz (producto 1.1)

Esta línea de acción se centró en fortalecer las capacidades y proporcionar asistencia técnica frente a demandas de las mesas de negociación y de la OCCP. Estas demandas no fueron muy numerosas y el bloqueo de la mesa del ELN limitó la tracción prevista para las asesorías de alto nivel. Estas acciones se

centraron en garantizar que los procesos de diálogo se enriquecieran con aprendizajes de Colombia y estándares internacionales. Los principales logros asociados a este producto fueron:

Apoyo a la Mesa ELN. El IRF desempeñó un papel clave en el apoyo a la Mesa de Diálogos con el ELN, especialmente mediante su acompañamiento al Comité Nacional de Participación (CNP), considerado el aporte más sólido y sostenido del programa. Su apoyo combinó asistencia técnica, metodológica y logística, centrada en cuatro áreas principales:

- **Inclusión efectiva:** El SNU emitió recomendaciones para garantizar la participación de diversos sectores sociales —mujeres, jóvenes, víctimas y personas con discapacidad— en el CNP.
- **Protocolos y garantías de participación:** Con el Gobierno y el ELN se co-diseñaron protocolos, incluidas garantías de seguridad, que fueron activados en casos puntuales.
- **Diseño metodológico del CNP:** Personal del IRF apoyó la metodología reflejada en el Acuerdo 28 (mayo 2024), aunque su implementación no avanzó por la suspensión de la Mesa.
- **Rol de la Iglesia:** Se fortaleció la participación de la Iglesia católica en la Mesa con el ELN y otros espacios (EMBF, Comuneros del Sur), financiando su labor de facilitación, buenos oficios y su apoyo al CNP.
- Además, el IRF aportó logística y moderación, fundamentales para el funcionamiento del CNP, acompañando varios eventos: 10 encuentros, 3 sectoriales y 8 territoriales. En cuanto a la estrategia de pedagogía y cultura de paz, el IRF brindó asesoría y recursos al equipo del Gobierno, pero su implementación no avanzó por el bloqueo de la Mesa, quedando el apoyo limitado a la iniciativa Somos Cultura de Paz.

Fortalecimiento de Capacidades de la OCCP. El IRF fortaleció institucionalmente a la OCCP a través de dos estrategias. 1. Apoyo con asesores de PNUD para acompañar la formulación de propuestas surgidas de seis mesas de negociación: ELN, EMBF, Comuneros del Sur, CNEB, Mesa Paz Urbana en Buenaventura y Mesa Paz Urbana Medellín y Valle de Aburrá (finales del 2024 – febrero 2025). 2. Contratación de cinco asesores de la OCCP. Estos apoyaron la formulación y estructuración de proyectos, iniciativas y acciones de construcción de paz vinculadas a las mesas de negociación en curso. Este equipo, en particular, se centró en el diseño e implementación de un Mecanismo Táctico y Operativo para la formulación y el seguimiento de iniciativas de transformación territorial (enero 2025 – junio 2025). Este esfuerzo generó orden y estructura dentro de la OCCP, sentando una capacidad organizativa y una serie de recursos, bases de datos y de proyectos que luego se institucionalizó dentro de la oficina.

Mediación y diálogo social en el Cauca. La Oficina de ONU Derechos Humanos facilitó el diálogo social y una mediación internacional en la Mesa del Norte del Cauca, a solicitud de la Vicepresidencia. Esta mediación arrojó resultados iniciales de desescalamiento de la tensión, la entrega de tierras y el fortalecimiento de la confianza social en la zona.

Otras asesorías y productos de conocimiento: Se elaboraron insumos especializados para el debate interno del equipo de la ONU en el país. Estos documentos incluyeron análisis sobre la estructura del ELN y EMC, ceses al fuego, participación social en la mesa ELN, víctimas del ELN, DDR y transición a la vida civil de excombatientes. En Nariño, también, con el liderazgo de ONU Derechos Humanos se brindó asesoría en el diseño del protocolo para la identificación de personas desaparecidas en el proceso de negociación con Comuneros del Sur. Este protocolo fue aprobado por la Mesa de Co-construcción de Paz Territorial de Nariño como uno de los acuerdos parciales de la Mesa. En las últimas semanas ha permitido la identificación y exhumación de cuerpos de víctimas de la violencia en este territorio de Colombia.

¿Se lograron las metas buscadas?: El indicador de este producto tiene que ver con el número de insumos de asistencia técnica entregados por representantes de Naciones Unidas en las mesas de negociaciones. La meta esperada es al menos uno por mesa de diálogo.

Las mesas han tenido ciclos de vida difusos. Unas, -como la del ELN- han quedado bloqueadas a medio camino en la implementación del IRF. Otras, han tenido un curso muy incierto. Una de las mesas, por ejemplo, empezó con la negociación de una guerrilla -la Segunda Marquetalia- que se fragmentó en el camino. Tras esta fragmentación surgieron diversos grupos: Segunda Marquetalia (línea Iván Márquez), la Coordinadora Guerrillera del Pacífico (en Nariño) y los Comandos de Frontera (Putumayo). El primer

grupo abandonó la negociación con el Gobierno. Los otros dos continuaron la negociación bajo una coordinadora que los articula, la CNEB. Algo parecido ocurrió con el EMC, que se fragmentó a finales del 2024 en diversos grupos. Uno, que representa varios frentes con cierta autonomía, sigue en la mesa de negociación (EMBF, dirigida por Alias Calarcá). El otro (EMC, línea Iván Mordisco, sigue en el conflicto armado).

Estos cambios constantes en los últimos años implican que la interlocución del Gobierno y por extensión del IRF, con las Mesas de Diálogo, ha sido difícil y ciertamente desordenada. Dada esta situación, aportar asistencia técnica a cada una de las mesas no ha sido un indicador fácil de medir tal como está formulado dados los cambios, reconfiguraciones y alteraciones en el destino final de esta asesoría.

Una lectura de los efectos logrados por el IRF muestra que en un primer momento se pudo apoyar con fuerza la Mesa del ELN con el apoyo directo al CNP y con el rol de facilitación y buenos oficios de la Iglesia (además de los entregados por el SRSB y jefe de la UNVMC). También se apoyó el proceso de diálogo social y mediación internacional en el Cauca por solicitud de la vicepresidenta, a pesar de que esta iniciativa, como hemos visto anteriormente, generó tensiones en la gobernanza del IRF.

En el periodo agosto 2024 – finales 2025, el apoyo fue menos visible y más territorial, pero relevante: preparación de algunos productos de conocimiento que enriquecieron la discusión política sobre la Paz Total; apoyos a la capacidad de la OCCP para ordenar la casa y diseñar un Mecanismo Táctico y Operativo para la formulación y el seguimiento de iniciativas de transformación territorial que surgían de las diversas mesas de negociación en marcha; o también, algunas asesorías en algunas de las mesas de diálogo (Comuneros del Sur).

A partir de este análisis, podemos concluir que no se cumplió la meta en sentido estricto, pero sí se ha logrado incidir y asesorar por diversas vías el desarrollo de la Paz Total y de las mesas de diálogo.

2. Acciones de apoyo a organizaciones de la sociedad civil (Productos 1.2, 2.1 y 2.2)

Esta línea de acción seguida por el IRF incluye acciones de apoyo a organizaciones y alianzas de la sociedad civil y desarrollo de sus capacidades para la participación, promoción y apoyo a iniciativas locales de paz (con énfasis en procesos organizativos de mujeres, jóvenes, víctimas y pueblos étnicos (producto 1.2 y producto 2.2). También acciones e iniciativas que fomenten la confianza en los diálogos de paz (producto 2.1)

En la implementación de estas acciones se buscó apoyar a organizaciones de base y de segundo nivel, especialmente de mujeres, jóvenes, víctimas y comunidades étnicas, para que sus propuestas pudieran incidir o acompañar los diálogos de paz nacionales y/o territoriales. Este apoyo a la sociedad civil se hizo a través de tres estrategias concretas.

1. Convocatoria Pública Rumbo a la Paz. Fue diseñada como un mecanismo ágil para financiar iniciativas de la sociedad civil que generaran confianza en los territorios y aportaran a las mesas de negociación. Recibió 575 propuestas, 121 fueron preseleccionadas y 17 financiadas (≈30.000 USD cada una). Actores del Gobierno y la ONU valoraron su transparencia, criterios técnicos y utilidad estratégica, especialmente cuando la Mesa ELN fue suspendida.

2. Apoyo al rol de la Iglesia Católica. La Iglesia —a través de la Conferencia Episcopal y FICONPAZ— se consolidó como actor central en la Paz Total, solicitada como acompañante por varias mesas de negociación. El IRF fortaleció su rol como red territorial, mediadora de confianza y puente entre comunidades y negociadores. Los apoyos clave fueron: 1. Participación en el CNP y promoción de gobernanza participativa. 2. Despliegue en el Mecanismo de Monitoreo y Verificación (MMV) del cese al fuego con el ELN en 9 instancias regionales y 22 locales, con acciones de pedagogía, prevención de incidentes y manejo de crisis (p.ej. Marizosa, secuestro del padre de Luis Díaz). 3. Ampliación del acompañamiento a otras mesas (EMC, EMBF, Comuneros del Sur). 4. Asistencia técnica en negociación y mediación; pedagogía para la paz en 25 jurisdicciones; monitoreo de riesgos; apoyo logístico, metodológico, operativo y psicosocial en más de una docena de eventos. La Iglesia se consolidó como un actor que aporta legitimidad, confianza y participación en todos los procesos.

3. Apoyo a organizaciones impulsadas por seis mesas de negociación y la OCCP. El IRF apoyó 10 iniciativas territoriales seleccionadas por la OCCP y delegaciones del Gobierno en seis mesas. Destacan: 1. Mesa ELN – Somos Cultura de Paz. Uso de 12 bibliotecas públicas como espacios neutrales en regiones críticas para promover una cultura cotidiana de paz. 2. Comuneros del Sur – Corporación Violeta en Movimiento. Fortalecimiento de la participación de mujeres en Nariño; creación de la Red de Mujeres del Sur y una estrategia de incidencia feminista. 3. EMBF – Economías sostenibles y alternativas productivas a través de varias iniciativas de la sociedad civil. 4. CNEB – Red Conexiones para la Paz. Formación de liderazgos del Pacífico nariñense en paz territorial, formulación de proyectos y transformación comunitaria. 5. Paz Urbana Medellín / Valle de Aburrá – DNP. Fortalecimiento de participación ciudadana en 10 municipios; 250 participantes en espacios de diálogo socio-jurídico. 6. Paz Urbana Buenaventura – Fundación Kiango. Pedagogía para el Gran Acuerdo por la Paz de Buenaventura; 10 encuentros, más de 2.000 participantes y firma del Pacto por la Niñez, ratificando el Acuerdo de No Involucramiento de NNA en el conflicto.

¿Se lograron las metas buscadas? Los indicadores y metas de estos tres productos son los siguientes:

- *Organizaciones fortalecidas:* Al menos el 60% de las organizaciones, colectivos y grupos de interés priorizados por el proyecto demuestran una mayor capacidad para participar e influir en los procesos de diálogo. El indicador para esta meta es el porcentaje de organizaciones, colectivos y grupos de interés que aumentaron sus capacidades de participación e incidencia en el proceso de diálogo (desagregados por mujeres, víctimas, grupos étnicos, jóvenes).
- *Medidas de fomento de la confianza puestas en marcha:* Al menos el 60% de las iniciativas territoriales de impacto temprano y fomento de la confianza que inician su implementación bajo los criterios establecidos al final del proyecto (se considerará un análisis de las iniciativas según criterios de inclusión poblacional y liderazgo de mujeres, jóvenes, grupos étnicos, agricultores, entre otros).
- *Alianzas territoriales:* Al menos 1 alianza territorial transformadora por macro región se promueven entorno a iniciativas de impacto rápido y fomento de la confianza en apoyo a procesos de diálogo.

Mirada cuantitativa: El primer indicador tiene que ver con el fortalecimiento de las organizaciones. Para medir este indicador, el IRF preparó un ICO (Índice de capacidades organizacionales) para medirlo antes del inicio y al final de todas las iniciativas apoyadas (17 de Rumbo a la Paz, 2 de FICONPAZ y 10 de las iniciativas sugeridas por las Mesas de negociación).

Este índice mide la estructura y la capacidad de gestión de una organización no gubernamental (ONG). Este análisis se realiza a través de una autoevaluación que abarca diversas áreas clave para su funcionamiento y el cumplimiento de sus objetivos, entre otras: estructura organizativa y legal, capacidad financiera y administrativa, gestión de la información y contratación, cumplimiento tributario y reportes, planificación y seguimiento, gobernanza y participación, redes y alianzas, y capacidades para la construcción de paz¹⁴.

¹⁴ Estructura organizativa y legal: Se evalúa si la organización cuenta con la documentación legal y tributaria actualizada, como el certificado de existencia y el Registro Único Tributario (RUT). También se indaga sobre la definición de sus estatutos, la realización de asambleas y la claridad en los roles de su junta directiva. Capacidad financiera y administrativa: Esta sección mide la solidez de la gestión financiera. Se pregunta por la existencia de presupuestos, seguimiento de gastos, cuenta bancaria a nombre de la organización y conciliaciones bancarias. Además, se verifica si cuentan con personal contable y administrativo. Gestión de la información y contratación: Se revisa si la organización tiene procesos documentados para la contratación de personal, si cuenta con manuales de funciones y si cumple con la legislación laboral. También se evalúa la existencia de un sistema de archivo y un responsable para la gestión de la información. Cumplimiento tributario y de reportes: Se busca conocer si la organización está al día con sus obligaciones tributarias (Renta, Retención en la Fuente) y si realiza los reportes requeridos por entidades como la DIAN y la Cámara de Comercio. Planificación y seguimiento: Se indaga sobre la existencia de un plan estratégico y planes operativos anuales, así como los mecanismos de seguimiento para ambos. Gobernanza y participación: Esta dimensión analiza la estructura interna de toma de decisiones, la participación de los asociados y la existencia de mecanismos para la resolución de conflictos. Se presta especial atención a la participación de mujeres y jóvenes en los órganos de dirección. Redes y alianzas: Se evalúa la participación de la organización en redes y alianzas, especialmente aquellas relacionadas con la construcción de paz y el desarrollo de objetivos comunes con otras entidades. Capacidades para la construcción de paz: Se miden las habilidades y la experiencia de la organización en temas como la promoción de la cultura de paz, el apoyo a diálogos, la participación comunitaria y la implementación de acuerdos.

La revisión de los ICOs previos y posteriores muestran algunos cambios en todas las organizaciones, incluido en los temas más sustantivos (gobernanza, redes y alianzas, capacidades de construcción de paz). El problema que tiene este indicador es la imposibilidad de atribuir estos cambios al IRF.

Los proyectos de Rumbo a la Paz fueron proyectos de aproximadamente 30 mil US\$ y se implementaron en periodos cortos, 3-6 meses, en el contexto complejo de Colombia. Las iniciativas emanadas de las Mesas de negociación tuvieron presupuestos mayores (entre 50 y 100 mil US\$) y también procesos muy cortos de implementación. Valores tan pequeños, en un espacio temporal tan corto, no permite atribuir cambios relevantes en las capacidades organizacionales al IRF, más allá de elementos anecdóticos.

10 de las 29 iniciativas apoyadas, sin duda, tuvieron un efecto en las mesas e influyeron las mismas dado que fueron identificadas por intermediación de las Delegaciones del Gobierno y la OCCP. Por solicitud de las Delegaciones, estas acciones buscaron generar confianza y transformaciones territoriales tempranas a través de la participación ciudadana y el desarrollo de acciones locales, como hemos descrito más arriba y se puede explorar en profundidad en los anexos 5 y 6.

El segundo indicador plantea que al menos el 60% de las iniciativas territoriales de impacto temprano y fomento de la confianza inician su implementación durante la vigencia del proyecto además de considerar enfoques diferenciales (liderazgo de mujeres, jóvenes, grupos étnicos, agricultores, entre otros).

Este indicador se cumple al 100% dado que las 29 iniciativas apoyadas, procedan de Rumbo a la Paz o de la solicitud de las mesas de negociación y la OCCP, han implementado ya las iniciativas.

El tercer indicador plantea que el IRF debe aportar al menos a una alianza territorial transformadora por macro región que se promueven en torno a iniciativas de impacto rápido y fomento de la confianza en apoyo a procesos de diálogo. Este indicador también se cumple, gracias sobre todo al apoyo a FICONPAZ y a la Iglesia Católica. Más allá de aspecto religioso, la iglesia católica con todas sus organizaciones afines y estructura institucional es quizá la red con mayor presencia en el territorio de Colombia cubriendo todas las regiones, municipios y caseríos del país. El apoyo a FICONPAZ durante toda la vigencia del IRF con dos acuerdos de subsidio, en este sentido, es una de las decisiones más sabias impulsadas por el IRF.

Mirada cualitativa: el análisis de los datos primarios y secundarios recogidos en la evaluación nos permite identificar una serie de efectos multifacéticos impulsados por las organizaciones apoyadas. Estos logros están principalmente enfocados en el fortalecimiento de la gobernanza participativa, la transformación de narrativas y economías locales y la incidencia de la sociedad civil en los procesos de diálogo de la Paz Total, a pesar de la alta volatilidad de las negociaciones y la fragilidad de las Mesas.

Una lectura transversal de estas iniciativas nos permite identificar algunos logros alcanzados, que se pueden sintetizar en la siguiente frase: Las iniciativas permitieron dar el protagonismo político que se merece la sociedad civil, con un énfasis particular en procesos organizativos de mujeres, jóvenes, víctimas y pueblos étnicos y en iniciativas que fomenten la confianza en los diálogos de paz. Las iniciativas contribuyeron a:

- *Generación o cualificación de agendas políticas:* Las comunidades produjeron propuestas y documentos de incidencia que sirven como herramientas políticas para el diálogo. AMCOP construyó su Agenda Campesina y Ambiental para la Paz Total; CAHUCOPANA avanzó en la construcción de un Pliego de Peticiones Regional para el Nordeste Antioqueño y el Sur de Bolívar, diseñado para incidir en el trabajo del CNP y el Acuerdo 28 en la Mesa con el ELN.
- *Fortalecimiento de redes y liderazgos:* Se crearon y revitalizaron estructuras clave: se impulsó la Coordinadora Juvenil del Catatumbo (ASCAMCAT); y los Consejos Municipales de Paz, Reconciliación y Convivencia (CMPRC) de San Pablo y Santa Rosa del Sur fueron revitalizados (CDPMM).
- *Educación política y autonomía:* Se fortalecieron las capacidades de análisis conceptual y el entendimiento de exclusiones estructurales de las mujeres y sus demandas para participar en las mesas de diálogo (IMP). La organización ASCAMCAT enfocó su trabajo en el fortalecimiento de la

conciencia política y los derechos humanos de los jóvenes para que se reconozcan como sujetos políticos.

- *Transformación territorial, resiliencia y culturas de paz:* Se dio respuesta psicosocial en el marco de uno de los peores eventos humanitarios de la última década en Colombia ocurrido en la región del Catatumbo. Varias iniciativas seleccionadas por Rumbo a la Paz y por las delegaciones demostraron una capacidad crítica de adaptación a un desplazamiento masivo de más de 40.000 personas de los municipios del Catatumbo a Cúcuta a principios del año 2025. Este desplazamiento se dio por enfrentamientos entre el ELN y el EMBF justo cuando las iniciativas estaban empezando a implementarse. Frente a esta realidad, las diversas propuestas ajustaron su estrategia de trabajo para incluir un componente humanitario. PODERPAZ, por ejemplo, priorizó la salud mental con el componente *Floreciendo Juntas*, llenando un vacío estatal al brindar contención psicoemocional a mujeres víctimas desplazadas en Cúcuta. ASCAMCAT tuvo que desarrollar su trabajo con jóvenes en situaciones de alta complejidad y riesgo igual que JOVENCAT y ASOPROCANOR con sus iniciativas productivas. Por otro lado, el proyecto de la Javeriana en López de Micay también incluyó talleres de acompañamiento psicosocial (*Sanación*).
- *Apoyó a dinámicas de paz urbana:* En Buenaventura, el Secretariado Diocesano de Pastoral Social y la Fundación Kiango promovieron espacios seguros de diálogo, utilizando el arte, la cultura y el deporte como trincheras de paz para transformar la realidad social. Kiango logró la firma del Pacto por la Niñez de Buenaventura, un hito en los diálogos socio-jurídicos en esta ciudad portuaria en el pacífico colombiano.
- *Medidas de anticorrupción y confianza:* El proyecto de Transparencia por Colombia buscó generar confianza en los diálogos, capacitando a líderes en control ciudadano a los presupuestos y contratos públicos de la implementación de acuerdos de paz en Florencia y Medellín.
- *Inclusión y enfoque diferencial (género, étnico, juvenil):* Todos los proyectos, los 29, incluyeron el apoyo al liderazgo femenino, a jóvenes y a población étnica. Este fue un criterio esencial en la escogencia de los estos por parte del IRF.
- *Mujer y género:* La mayoría de los proyectos incluyeron el enfoque de género como eje central, buscando la autonomía económica y la protección. La iniciativa Casa Integral de la Mujer Yariceña, por ejemplo, (Caquetá) articuló más de \$784 millones pesos colombianos para infraestructura y dotación económica para iniciativas productivas de mujeres, y ASOM (Cauca) superó su meta, sensibilizando a 327 mujeres.
- *Participación Étnica:* Proyectos como el de la ONIC y la Pontificia Universidad Javeriana (López de Micay) se enfocaron en el fortalecimiento del liderazgo juvenil indígena y afrocolombiano, buscando que divulguen el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y fortalezcan su Derecho Propio.
- *Inclusión Juvenil:* La juventud fue reconocida como sujeto político. El proyecto de ASCAMCAT logró un encuentro juvenil masivo en Teorama (145 jóvenes) a pesar de la crisis humanitaria en el Catatumbo. El proyecto Juventud Sur del Meta se centró en consolidar una plataforma organizativa subregional para la incidencia juvenil.
- *Fomento de la confianza y el impulso temprano de transformaciones territoriales,* sobre todo en las iniciativas solicitadas por las mismas mesas de diálogo.

3. Acciones ágiles y flexibles para apoyo logístico y operacional en las negociaciones de paz (Producto 2.3)

Esta línea de acción del IRF proveyó a los procesos de negociación ante su demanda de los recursos materiales, facilidades y apoyos operativos necesarios para garantizar el avance de los diálogos y la rápida implementación de sus agendas. Este respaldo se orientó no solo a los equipos negociadores, sino también a la sociedad civil y a poblaciones específicas —mujeres, comunidades étnicas, jóvenes y víctimas—, asegurando su participación en las discusiones y la construcción de propuestas.

Durante el desarrollo del IRF, estos recursos de apoyo logístico y operativo se ofrecieron en los primeros meses del Mecanismo. En particular, esta evaluación ha podido identificar algunos apoyos específicos en la Mesa del ELN:

- Apoyo logístico al segundo ciclo de conversaciones en México (2023): vuelo chárter Bogotá-México-Bogotá (US\$ 22.500).
- Soporte logístico y operativo al proceso de participación (US\$ 87.053): instalación del CNP (agosto 2023, +3.000 delegados), encuentro sectorial de discapacidad (octubre 2023, +150 asistentes),

encuentro preparatorio de víctimas (junio 2024, 25 asistentes), contratación de 8 personas durante 6 meses para la secretaría técnica del CNP.

- Otros aportes menores: viajes, organización de reuniones de seguimiento y coordinación, presentaciones de documentos, etc.

Durante el resto de la implementación del IRF, no hubo demandas adicionales, sobre todo por el colapso de la Mesa con el ELN y el enfoque que se dio al IRF de fortalecer su trabajo con sociedad civil.

¿Se cumplieron las metas propuestas?: El indicador del IRF para este producto es que hubiera habido al menos un apoyo flexible por ciclo de diálogo del ELN llevado a cabo. En el periodo de vigencia del IRF (mayo-junio 2023 hasta que se bloqueó la mesa (mediados del 2024) se realizaron los ciclos 3, 4, 5 y 6.

Como hemos visto, el apoyo logístico se centró sobre todo en el proceso del CNP. Este proceso se acordó en el Ciclo 3 realizado entre mayo y junio del 2023 y se pone en marcha en los siguientes meses, en paralelo a los ciclos 4, 5 y 6.

El CNP presentó su informe a principios del 2024 y las partes realizaron una reunión extraordinaria en Caracas, Venezuela entre los días 20 y 24 de mayo, en donde recibieron los insumos preparados por el CNP con el apoyo, entre otros, del IRF y FICONPAZ (Informe ejecutivo de la propuesta del Modelo de Participación; el Plan Nacional de Participación; y un documento Recomendaciones para el proceso de participación). De esta reunión surge el último acuerdo parcial de las partes (Acuerdo 28) que tiene como título *Acuerdo sobre el desarrollo del proceso de participación de la sociedad en la construcción de la paz*.

Desde esta lógica se puede afirmar que se cumplió la meta de forma satisfactoria, con un producto relevante (Acuerdo 28), que desafortunadamente no llevó a nada por el colapso de la Mesa. Varias voces en las entrevistas, no obstante, realzaron la idea que el Acuerdo 28 será el punto de partido para cualquier futuro proceso de paz con el ELN y que sienta también un precedente de cómo se puede vislumbrar un proceso de paz participativo e inclusivo, incluso a nivel internacional.

Análisis de la meta superior. Retos de medición y contribuciones reales

El IRF se propuso como objetivo general apoyar la construcción de paz en Colombia mediante un instrumento ágil y flexible. Su fin era acelerar y reforzar la implementación de iniciativas locales de paz, fortaleciendo capacidades institucionales y organizativas en el contexto del diálogo entre el Gobierno y el ELN, y eventualmente otros actores armados. Para medir este logro, el proyecto definió dos indicadores clave:

- **Indicador 1.** Confianza en el proceso: Lograr un cambio positivo acumulado del +30% en las percepciones de confianza frente al diálogo y las acciones de paz.
- **Indicador 2.** Impacto reconocido de iniciativas: Alcanzar que el 45% de las iniciativas apoyadas fueran reconocidas localmente por transformar conflictos, generar confianza o reducir la violencia.

Desde el inicio de la implementación y de esta evaluación, se constató que estos indicadores no podían medirse de manera precisa con los instrumentos de seguimiento disponibles. La herramienta principal contemplada era la Encuesta MAPS para el monitoreo de percepciones sobre el AF (MAPS, *Monitoring Attitudes, Perceptions and Support of the Peace Process in Colombia*) que estaba diseñada para evaluar la percepción sobre la implementación del Acuerdo Final de 2016 y no para analizar los efectos específicos del IRF o de la política de Paz Total. A pesar de que MAPS incluyó dos preguntas adicionales sobre la política de Paz Total, el alcance metodológico resultó insuficiente para medir los indicadores del IRF.

Esta limitación se vio agravada por dos factores insuperables:

- *La ambición de los indicadores y el problema de atribución:* Durante la evaluación se cuestionó la ambición excesiva de los indicadores, considerándolos desproporcionados para la escala del mecanismo. Resultó inviable atribuir cambios amplios en la percepción pública a proyectos de pequeña cuantía y corta duración. Vincular un apoyo logístico puntual con una mejora medible en la confianza de toda una comunidad era, en la práctica, imposible.

- *Problemas de escala y tiempo:* La mayoría de las iniciativas del IRF se implementaron después de la aplicación de la encuesta MAPS, la cual se consideró como el medio de verificación para medir el logro de la meta superior, lo que impidió cualquier análisis comparativo. Por razones metodológicas y de alto costo, se descartó realizar una nueva medición al cierre del proyecto.

Esta situación reveló una contradicción estructural: un instrumento concebido para ser ágil y flexible terminó sometido a exigencias tradicionales de rendición de cuentas. El choque entre la naturaleza adaptativa y presta del IRF y su rígido marco de resultados convirtió el reporte de avances en un dolor de cabeza y una carga administrativa considerable para los equipos, forzándolos a buscar fórmulas alternativas para justificar el cumplimiento. Aunque el PNUD desarrolló una herramienta cualitativa propia (ICO) dirigida a las organizaciones, esta no ofreció datos suficientes para evaluar de forma robusta la meta superior.

En este sentido, si bien los indicadores de la meta superior no son medibles ni atribuibles con la información disponible, la evidencia cualitativa primaria y secundaria demuestra que el IRF ha contribuido significativamente a la construcción de paz. Su verdadero valor radica en haber actuado en un doble frente:

- *A nivel estratégico:* Fortaleció los diálogos de paz mediante asesoría técnica especializada y apoyo logístico oportuno.
- *A nivel territorial:* Impulsó la participación de la sociedad civil con iniciativas locales y alianzas que generaron dinámicas de confianza e incidencia con un potencial de sostenibilidad que va más allá de la fragilidad de las propias mesas de negociación.

En definitiva, el alcance real del IRF trasciende su marco de resultados original. En un contexto de alta volatilidad política y reconfiguración del conflicto, el IRF funcionó más como un mecanismo habilitante —capaz de sostener capacidades y abrir espacios de participación— que como un programa orientado a obtener impactos cuantificables inmediatos.

Hacia futuro se recomienda que los financiadores, -especialmente el PBF y al MPTF-, ajusten sus marcos de resultados para este tipo de instrumentos ágiles. Es crucial adoptar estrategias de monitoreo más adaptativas y realistas, privilegiando formatos de documentación más livianos, en tiempo real y centrados en el aprendizaje cualitativo. Metodologías como el *outcome harvesting* en tiempo real (cosecha de resultados), evaluaciones en tiempo real, o estrategias de *sense making*, son mucho más adecuadas para capturar el valor emergente de estas intervenciones, en lugar de depender de cadenas de cambio lineales y rígidas.

4.4.5. Eficiencia

Analiza el uso y gestión de los recursos disponibles, en relación con la oportunidad, flexibilidad y coherencia con los principios de mecanismos de respuesta rápida.

Hallazgo 7. Eficiencia del IRF. Aunque a nivel operativo se demostró una alta capacidad de ejecución relevante, logrando una ejecución presupuestaria total mediante herramientas flexibles, la pesada estructura de gobernanza provocó un proceso de implementación complejo percibido de forma tortuosa por varios de los tomadores de decisión en la implementación del IRF. La reorientación estratégica del IRF a mediados del 2024 hacia el apoyo de iniciativa sociales fue una solución tardía pero decisiva que redirigió el proyecto. El principal legado de esta adaptación es un valioso banco de iniciativas que ofrece un activo estratégico para Naciones Unidas y para el Gobierno de futuras intervenciones en la construcción de paz y apoyo a futuros procesos de paz y transformación territorial (con mesas o sin mesas de diálogo).

El análisis de la eficiencia del IRF revela una marcada dicotomía entre la capacidad operativa de las agencias de implementación y las limitaciones impuestas por su estructura de gobernanza y el volátil contexto político.

La estructura de gobernanza del IRF fue el principal obstáculo para su eficiencia: era compleja, burocrática y generó confusión, disputas técnicas y políticas, y retrasos significativos. La gobernanza multinivel —con tres instancias de decisión— retrasó la aprobación de las directrices estratégicas

durante un año, provocando una parálisis de 6 a 8 meses. Los comités estratégicos no funcionaron adecuadamente: la OCR y la UNVMC intentaron orientar recursos sin capacidad de implementación, mientras que las agencias resistían su liderazgo como responsables últimos de la implementación del IRF. A esto se sumó la débil participación inicial del gobierno y sus cambios constantes de prioridades, lo que bloqueó decisiones oportunas y coherentes. El proyecto se recuperó gracias al giro estratégico tardío hacia la convocatoria Rumbo a la Paz y la reorganización de la gobernanza.

Alta capacidad operativa del PNUD: La gestión del PNUD como principal agencia implementadora se caracterizó por su habilidad para ejecutar tareas con celeridad y administrar los recursos de manera eficaz, logrando una ejecución presupuestaria plena de los recursos disponibles. Esta eficiencia se derivó de varios factores clave:

- **Mecanismos ágiles:** Las organizaciones beneficiarias y los socios gubernamentales describieron consistentemente los procesos administrativos del PNUD como fáciles y rápidos. Esto se debió en gran medida al uso estratégico de herramientas ágiles ya establecidas, como los Acuerdos a Largo Plazo (LTA) para logística y servicios, y los ASBV para canalizar fondos a organizaciones de la sociedad civil. Estos instrumentos permitieron al proyecto eludir los procedimientos más lentos y centralizados de la ONU, facilitando respuestas rápidas de alta complejidad como la organización en pocos días del evento final masivo del CNP en el marco de la mesa del ELN con la participación de centenares de personas de toda Colombia.
- **Aprendizaje institucional:** El PNUD capitalizó una década de experiencia en la gestión de mecanismos flexibles similares en Colombia, incluyendo el Mecanismo Noruego y FONDOPAZ. Este conocimiento acumulado sirvió de base para el diseño operativo y ayudó a prevenir la duplicación de esfuerzos mediante la triangulación de información con otros fondos y mecanismos activos.
- **Acompañamiento técnico:** La agencia proporcionó un sólido apoyo técnico a las organizaciones locales, guiándolas en la planificación, el cumplimiento de requisitos y el seguimiento (como el Índice de Capacidad Organizacional - ICO), lo que aceleró la puesta en marcha de las iniciativas en el terreno. Este apoyo fue valorado muy positivamente por la mayoría de las organizaciones sociales acompañadas.

Poca agilidad y flexibilidad de ONU DDHH: En contraste, la agencia implementadora, enfrentó importantes obstáculos operativos. Varias fuentes, incluidas dentro de la propia institución, la describieron como una entidad de baja agilidad operativa debido a operaciones centralizadas y procedimientos internos lentos que requerían la aprobación desde su sede en Ginebra, Suiza.

ONU DDHH tuvo dificultades para ejecutar su parte del presupuesto con la celeridad necesaria. En particular, a modo de ejemplo, la contratación de personal tardó casi 10 meses frente a un mecanismo que tenía 18 meses de vigencia inicial. Esto condujo a la decisión estratégica de reasignar una parte significativa de los fondos de la ONU DDHH al PNUD (el segundo desembolso de ONU Derechos Humanos) para reforzar la iniciativa Rumbo a la Paz y el apoyo a otras iniciativas de la sociedad civil y garantizar la utilización eficaz de los fondos del proyecto.

A pesar de estas asimetrías operativas, la asociación produjo importantes sinergias. ONU DDHH aportó un contrapeso normativo crucial, garantizando un enfoque de no hacer daño y manteniendo los estándares de derechos humanos en primer plano, lógicas de protección y garantías de participación, mientras que el PNUD aportó su fortaleza operativa y acceso territorial.

Tras las tensiones iniciales, todas las agencias finalmente se alinearon para defender el cambio estratégico hacia el apoyo a la sociedad civil territorial. Un resultado clave de esta colaboración fue la creación de un banco de iniciativas a partir de la convocatoria Rumbo a la Paz y las propuestas estructuradas por consultores del gobierno y sistematizadas en el mecanismo táctico y operativo para la gestión y seguimiento de proyectos de paz. Esta base de datos de proyectos locales ya avalados sirve ahora como un activo estratégico, permitiendo al SNU y al gobierno canalizar rápidamente recursos de otros donantes y demostrando el efecto semilla del IRF.

Eficacia del sistema de monitoreo y comunicación. Los sistemas de monitoreo y comunicación del proyecto reflejaron la dicotomía operativa general. Los mecanismos a nivel estratégico fueron débiles y a menudo ineficaces, mientras que la comunicación a nivel operativo fue ágil y exitosa. Por ejemplo, la

comunicación con actores locales fue un punto fuerte. El equipo del PNUD mantuvo un contacto directo y fluido con los socios implementadores, utilizando herramientas como WhatsApp para respuestas rápidas y proporcionando una estrecha orientación técnica, lo cual fue muy valorado por las organizaciones locales.

A nivel estratégico, el proyecto se vio limitado por indicadores rígidos y excesivamente ambiciosos, como medir cambios a nivel nacional en la confianza ciudadana, lo cual era poco realista para la escala de las intervenciones apoyadas por el IRF.

4.4.6. Sostenibilidad

El análisis de sostenibilidad del IRF se centra en valorar la probabilidad de que los efectos e impactos del proyecto se mantengan una vez concluida la intervención.

Hallazgo 8. Sostenibilidad del IRF. La sostenibilidad del IRF radica en su capacidad adaptativa para mantener su relevancia y efectos en un contexto político volátil. Aunque su teoría de cambio inicial sobrestimó la posibilidad de incidir directamente en los procesos de negociación de alto nivel, el mecanismo logró reconvertirse en un instrumento eficaz para fortalecer actores sociales, capacidades institucionales y entornos habilitantes de paz en los territorios. Su orientación y énfasis hacia la sociedad civil —especialmente mujeres, jóvenes y organizaciones con legitimidad histórica— permitió consolidar resultados más duraderos que los derivados de las mesas de diálogo de paz. El legado más significativo del IRF se expresa en el fortalecimiento de una base social organizada y resiliente, en la instalación de capacidades técnicas dentro de la OCCP, y en la creación de un banco de iniciativas que hoy sirve como plataforma para nuevas inversiones de paz. En conjunto, estos elementos reflejan que la sostenibilidad del mecanismo no provino de una estrategia predefinida, sino de su habilidad para adaptarse y transferir el foco desde lo político-institucional hacia lo social-territorial, consolidando aprendizajes que nutren la arquitectura futura para sostener el empeño de buscar la paz en Colombia.

Aunque la teoría de cambio original resultó poco realista en su aspiración de incidir directamente en los procesos políticos de alto nivel, como la Mesa de Diálogo con el ELN, su reorientación progresiva hacia la sociedad civil y los procesos territoriales demostró un camino más resiliente y sostenible para apoyar la construcción de paz en Colombia.

El IRF se destacó por su capacidad de adaptación frente a la volatilidad del contexto político de la Paz Total. Tras la crisis y suspensión de la Mesa de Diálogo con el ELN, el proyecto logró reconfigurar su enfoque estratégico hacia los territorios y los actores sociales, preservando así su relevancia, legitimidad y pertinencia. Esta flexibilidad operativa y conceptual permitió sostener los resultados en el tiempo y mantener vigente el aporte del mecanismo en la arquitectura de paz del país.

En relación con las capacidades institucionales y sociales fortalecidas con potencial de permanencia más allá del ciclo del proyecto, los hallazgos evidencian que la inversión más duradera se encuentra en el ámbito social. El fortalecimiento de la sociedad civil se consolidó como el legado más estructural del IRF, dado que el apoyo brindado permitió mantener activos procesos locales de paz, especialmente tras el retiro o disminución de otros donantes. En muchos casos, el IRF funcionó como un salvavidas para organizaciones que pudieron sostener sus agendas y estructuras operativas en momentos de incertidumbre.

La sostenibilidad se potenció al priorizar organizaciones de segundo nivel con legitimidad y trayectoria, como ASCAMCAT, la Zona de Reserva Campesina Pato–Balsillas o la Alianza de Iniciativas de Mujeres Colombianas por la Paz, entre otras. Estas organizaciones ya contaban con agendas propias y capacidades instaladas, lo que asegura la continuidad de sus procesos más allá del IRF. De manera simbólica y práctica, un grupo de mujeres entrevistadas señalaron que utilizan su agenda de paz territorial -apoyada por el IRF- como una *biblia en todos los escenarios de negociación*, expresión que ilustra el nivel de apropiación alcanzado.

Además, el fortalecimiento de liderazgos juveniles, el relevo generacional y la participación femenina consolidaron nuevas narrativas y capacidades sociales orientadas a la prevención de la violencia y a la creación de alternativas económicas sostenibles.

La mayoría de las organizaciones apoyadas están gestionando nuevos recursos y alianzas a partir de las experiencias adquiridas, lo que confirma que el apoyo del IRF funcionó como capital semilla para su proyección futura.

En el ámbito institucional, el proyecto dejó capacidades instaladas relevantes en la OCCP, particularmente a través de la formulación y una base de datos de iniciativas de transformación territorial (el nuevo nombre que se le dio a la idea de maquetas territoriales) un instrumento metodológico que permitió estructurar y priorizar propuestas de transformación territorial y paz. Este modelo de trabajo técnico representa un resultado institucional con potencial de permanencia más allá del ciclo operativo del mecanismo e incluso de la Paz Total.

El principal legado intangible del IRF reside en el aprendizaje institucional generado sobre la importancia de la flexibilidad proactiva en contextos políticos inestables. Este aprendizaje ya se traduce en el diseño de nuevos instrumentos, como un mecanismo ágil en el MPTF, que busca institucionalizar las lecciones del IRF.

Asimismo, la convocatoria Rumbo a la Paz generó un banco de iniciativas sociales y territoriales con procesos validados y legítimos, que hoy permite al PNUD movilizar recursos de otros donantes —entre ellos Noruega, España, Irlanda y Alemania— y mecanismos para garantizar la continuidad de estos procesos sin requerir un nuevo diseño exhaustivo.

El enfoque de entornos habilitantes para la paz se consolidó como la columna vertebral de la sostenibilidad del proyecto. Este enfoque ha permitido mantener operativo el mecanismo cuando se suspendieron los diálogos nacionales y pasar a fortalecer procesos sociales con legitimidad y trayectoria en los territorios y apoyar iniciativas más nóveles con jóvenes y organizaciones de mujeres (como los proyectos en Caquetá, Caguán Vive y la Casa Integral de la Mujer Yariceña).

La sostenibilidad territorial se construyó sobre la base de que estas organizaciones constituyen la verdadera infraestructura de paz desde la cual se alimentara contenidos y agendas sobre los cuales se acordarán e implementarán los futuros acuerdos, consolidando transformaciones de abajo hacia arriba y reduciendo la dependencia de las dinámicas político-institucionales y de gobernanza armada.

En relación con la estrategia de sostenibilidad y salida, el análisis evaluativo indica que esta no fue predefinida en el diseño original, sino que emergió de manera adaptativa durante la implementación. La inclusión del componente de sociedad civil respondió a una decisión estratégica para reducir el riesgo de colapso del proyecto ante posibles crisis de las mesas nacionales. La apropiación local se garantizó al centrar la implementación en procesos con arraigo y legitimidad territorial, lo que favoreció la sostenibilidad social y política de los resultados.

No obstante, la dependencia inicial del proyecto respecto a los ritmos de las mesas y la falta de una estrategia gubernamental integral para articular lo nacional con lo territorial evidenciaron debilidades estructurales del diseño. La sostenibilidad dependerá, en buena medida, de la capacidad de las organizaciones para apalancar recursos adicionales y de la claridad institucional sobre los roles y mecanismos de continuidad, aspectos que no siempre estuvieron garantizados.

4.5. Enfoques transversales

4.5.1. Enfoque de género

Hallazgo 9. Enfoque género. El IRF integró el enfoque de género de forma sustantiva desde su diseño y desarrollo destinando más del 30% del presupuesto a la igualdad y al empoderamiento de las mujeres, lo que permitió dar valor a la participación de las mujeres en varias mesas de negociación, fortalecer liderazgos femeninos, crear redes territoriales y promover su autonomía económica. El proyecto posicionó a las mujeres como actores políticos de la paz mediante iniciativas específicas como la Red de Mujeres del Sur, la Casa de la Mujer Yariceña, las agendas de mujeres por la paz en varios municipios y territorios, o el programa Floreciendo Juntas, impulsado por Poderpaz, en Norte de Santander, entre

otras. Sin embargo, enfrentó resistencias culturales y de actores armados, brechas interseccionales y limitaciones en la participación decisoria. Pese a ello, su pertinencia y efectividad fueron altas, su sostenibilidad aún moderada, dejando capacidades y alianzas que consolidan la igualdad de género como un pilar estructural de la construcción de paz.

Integración del enfoque de género en el diseño y la teoría de cambio. El IRF integró el enfoque de género de manera explícita y transversal desde su concepción, y en su desarrollo, asignando recursos significativos y estableciendo metas claras para la participación y el empoderamiento de las mujeres. En la práctica, esto se tradujo en el apoyo directo a numerosas iniciativas lideradas por mujeres que incidieron en varias mesas de negociación y en los territorios, logrando fortalecer sus capacidades de incidencia, crear redes y promover su autonomía económica. Pese a estos avances, la implementación enfrentó barreras como la resistencia de actores armados, tensiones políticas en la selección de organizaciones y brechas culturales, lo que en ocasiones limitó la coherencia territorial y la sostenibilidad de los resultados.

El proyecto IRF incorporó el enfoque de género como un pilar estratégico, alineado con estándares internacionales y prioridades nacionales sobre la participación de las mujeres en la construcción de paz.

- *Diseño y marco normativo:* El diseño fue clasificado con un Marcador de Género ONU nivel 2 (Gender Marker Score 2), lo que indica que el proyecto buscaba una contribución significativa a la igualdad de género en sus dos productos principales. El proyecto se enmarcó explícitamente en la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de la ONU sobre Mujeres, Paz y Seguridad.
- *Presupuesto y metas:* Se asignó más del 30% del presupuesto total del proyecto a actividades orientadas a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres, lo que equivale a aproximadamente US\$ 904.254. El marco de resultados incluyó indicadores desagregados por género y metas específicas para medir la participación y el liderazgo femenino.
- *Teoría del cambio:* La ToC buscaba que, al reforzar las capacidades y políticas de paz, se fortaleciera la participación efectiva y representativa de las comunidades afectadas, incluyendo explícitamente a las mujeres, niñez, juventud, víctimas, pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes.
- *Mitigación de riesgos:* El diseño reconoció los riesgos relacionados con la inclusión de enfoques diferenciales, como la posible interferencia de las tareas de cuidado (asumidas principalmente por mujeres) que podrían limitar su asistencia a actividades grupales. Las estrategias de mitigación incluían ajustes metodológicos, sensibilización sobre igualdad de género y mecanismos de monitoreo para asegurar la participación de hombres y mujeres en la toma de decisiones.

Contenidos y acciones específicas orientadas a la igualdad de género. Se incorporaron acciones y contenidos específicos para la igualdad de género tanto a nivel de asesoría de alto nivel como en las iniciativas territoriales de paz con la sociedad civil:

- *Asesoría a la Mesa ELN:* ONU Mujeres se sumó al equipo del proyecto para apoyar el diseño metodológico y la facilitación de encuentros regionales y sectoriales para el Comité Nacional de Participación (CNP), lo que se materializó en una ruta, modelo y recomendaciones para incorporar la participación en la agenda de la mesa ELN, incluida la participación significativa y transformadora de las mujeres.
- *Estandarización y normativa:* El proyecto contribuyó al Acuerdo 28 de la Mesa ELN, que fue destacado por su solidez en términos de inclusión y género. Las iniciativas como la de la Alianza de Iniciativas de Mujeres Colombianas por la Paz (IMP) anclaron sus agendas en la Resolución 1325 e incidieron de forma relevante en mesas de negociación territoriales.
- *Proyectos específicos para mujeres:* El IRF financió diversas iniciativas con enfoque de género, orientadas a fortalecer el liderazgo político y feminista de las mujeres, garantizar su participación segura y responder a sus necesidades en contextos de negociación territorial. Entre los ejes principales se incluyeron: 1. Liderazgo y participación: impulso al liderazgo político de mujeres y la incidencia feminista en las mesas de negociación, junto con la creación de garantías de participación y la prevención de la violencia basada en género. 2. Entornos protectores y autonomía económica: dotación, formación y apoyo a iniciativas productivas orientadas a crear espacios seguros y promover el empoderamiento económico. 3. Apoyo psicosocial: acompañamiento a mujeres desplazadas mediante procesos como Floreciendo Juntas, que integraron kits de autoayuda y talleres de salud menstrual. 4. Diversidad e inclusión: fortalecimiento del liderazgo femenino y la

inclusión LGBTIQ+ a través de procesos formativos en derechos. En conjunto, estas acciones contribuyeron a asegurar la participación efectiva, segura y diversa de mujeres y liderazgos sociales en el CNP y en varias mesas territoriales.

Participación de mujeres y sus organizaciones. La participación de mujeres en el IRF fue alta y diversa, siendo beneficiarias directas y liderando la mayoría de las organizaciones apoyadas por el Mecanismo. Las acciones del proyecto beneficiaron directamente a 2.150 mujeres de un total de 4.136 personas, además de 42 personas con identidades de género diversas.

- **Liderazgo Organizativo:** Varias iniciativas se centraron en mujeres:
 - IMP trabajó con mujeres indígenas y campesinas en Nariño y con mujeres víctimas en la Sierra Nevada.
 - Corporación Violeta en Movimiento trabajó con 50 mujeres de 10 municipios de la cordillera occidental de Nariño, incluyendo mujeres con discapacidad, jóvenes y de diversas identidades étnicas.
 - La Diócesis de San Vicente del Caguán notó que las mujeres jóvenes fueron más participativas que los hombres en los encuentros formativos.
 - Caguán sin Fronteras tenía liderazgo femenino en su directiva e impulsó iniciativas de mujeres para su autonomía económica y la protección ambiental.
 - Participación LGBTIQ+: Varias de las iniciativas apoyadas mencionan de forma explícita la participación de mujeres LGBT en las acciones apoyadas. La Fundación Círculo de Estudios Culturales y Políticos trabajó la defensa de derechos de la población LGBTIQ+. La delegación del Gobierno para la Paz Urbana en Buenaventura también participó en un conversatorio con la población LGBTI.
- **Resultados en empoderamiento, liderazgo y fortalecimiento organizativo.** Los resultados se observaron en la creación de redes, el fortalecimiento de capacidades de incidencia y la generación de bases para la autonomía económica:
 - *Creación y consolidación de redes:*
 - Las mujeres de la iniciativa Violeta en Movimiento decidieron autónomamente crear la Red de Mujeres del Sur y eligieron vocerías, constituyéndose organizativamente más allá del proyecto
 - Poderpaz contribuyó al lanzamiento de la Coordinadora de Mujeres de la Zona de Reserva en el Catatumbo.
 - Se fortalecieron organizaciones con trayectoria como ASOM (sensibilizando a 327 mujeres) y se apoyó a la Plataforma de Organizaciones Sociales de Mujeres de San Vicente del Caguán.
 - *Liderazgo e Incidencia:*
 - Las mujeres entrevistadas demostraron un cambio evidente en conocimiento y empoderamiento que fue apoyado por el IRF.
 - IMP logró que las mujeres construyeran y entregaran una Agenda de Transformaciones territoriales para la paz al Gobierno Nacional a través del CCP, posicionándose no solo como víctimas sino como actoras políticas con propuestas. Esta agenda se utiliza como *la biblia* en los escenarios de negociación en donde participaron (ELN, Comuneros del Sur, entre otros).
 - La Casa de la Mujer Yariceña permitió a las lideresas ejercer mayor visibilidad e incidencia, logrando involucrar al Gobernador del Caquetá para agilizar la construcción de la Casa.
 - *Autonomía económica:* Múltiples iniciativas se centraron en la autonomía económica como un factor que fortalece la participación sostenida, apoyando módulos productivos de la Casa de la Mujer Yariceña y fomentando el rol de las Mujeres en la cadena de valor del cacao (Programa con Corazón Cacaotero de ASOPROCANOR) y en el liderazgo de emprendimientos.
- **Barreras, resistencias y efectos no deseados.** La implementación del enfoque de género enfrentó dificultades, resistencias y efectos no deseados:

- *Resistencias de actores armados:* Se evidenció resistencia por parte de actores armados en la mesa del EMBF y en la del ELN hacia el enfoque de género y la participación de mujeres. Un comandante guerrillero llegó a expresar su desconfianza hacia las mujeres de forma absurda señalando públicamente su desconfianza hacia ellas porque *las mayores traficantes de armas del mundo eran mujeres*, tal como nos expresó una de las mujeres entrevistadas que pudo incidir en esa mesa de negociación en Caquetá.
 - *Barreras de seguridad y culturales:* La participación de mujeres líderes en zonas de alto conflicto implicó riesgos de amenazas y enfrentar una cultura machista y de la violencia. En entornos rurales, se enfrentaron actitudes machistas que impedían la participación de las mujeres, lo cual se abordó con enfoques no confrontativos y de participación familiar.
 - *Brechas institucionales:* Se señaló la contradicción de que la Gobernación del Norte de Santander creara un comité de asesoría en género sin mujeres, lo que debilitó la incidencia.
- **Capacidades y alianzas para la sostenibilidad:** A pesar de los desafíos, se fortalecieron alianzas y capacidades para asegurar la continuidad del enfoque de género:
 - *Alianzas con el SNU y cooperación:* ONU Mujeres se alió con el proyecto para la asesoría metodológica al CNP. La Casa de la Mujer Yariceña demostró una fuerte sinergia multi-actor apalancando recursos de la Alcaldía, la Gobernación, OIM/KOICA y el PNUD. PODERPAZ se articuló con la Mesa de Género convocada por UNFPA y la Red Nacional de Mujeres para la continuidad del apoyo psicosocial en el marco de la crisis humanitaria en el Catatumbo.
 - *Sostenibilidad mediante agendas y capacidad administrativa:* La Alianza IMP aseguró la continuidad de su agenda de mujeres gracias a un proyecto de tres años con el Fondo Noruego. El apoyo a iniciativas incluyó el fortalecimiento organizacional y administrativo (ICO, RUT, bancarización), lo que aumenta su capacidad de apalancar recursos a largo plazo.
 - *Arraigo territorial y resiliencia:* El giro estratégico del proyecto hacia el apoyo a la sociedad civil territorial, priorizando organizaciones con trayectoria y legitimidad histórica, se consolidó como el legado más estructural y sostenible del IRF para el enfoque de género, ya que estas organizaciones se mantendrán activas con mesas o sin ellas afianzando las agendas transformadoras de las mujeres.

4.5.2. Enfoque étnico territorial

Hallazgo 10. Enfoque étnico y territorial. El IRF mostró alta pertinencia y coherencia al priorizar territorios étnicos y rurales afectados por el conflicto, integrando la participación de pueblos indígenas, afrodescendientes y campesinos mediante metodologías culturalmente sensibles y alianzas con estructuras propias (ONIC, CRIC, PCN, ASOM, Kiango). Este enfoque fortaleció la legitimidad local y la capacidad de incidencia de las comunidades en escenarios de diálogo y concertación. No obstante, la profundidad y sistematicidad en la aplicación del enfoque intercultural fue desigual —más sólida en regiones con tejido organizativo consolidado (Pacífico, Catatumbo, sur de Nariño) y limitada en zonas fragmentadas o de alta inseguridad como Cauca—, lo que redujo la posibilidad de medir impactos diferenciales. En conjunto, el enfoque étnico-territorial del IRF alcanzó alta pertinencia y efectividad, con eficiencia operativa adecuada y sostenibilidad moderada apoyada en la legitimidad y arraigo de las organizaciones locales.

El IRF demostró alta pertinencia y coherencia al priorizar territorios étnicos y rurales de alta afectación por el conflicto armado, en línea con la Política de Paz Total y los criterios del PBF. Las intervenciones se desarrollaron en 13 departamentos y 42 municipios, concentrándose en regiones con fuerte presencia de pueblos indígenas, comunidades afrodescendientes y campesinas como el Pacífico (Nariño, Chocó, Buenaventura), Catatumbo, Caquetá, Cauca y Amazonía, donde confluyen dinámicas de violencia, exclusión y resistencia organizativa.

Esta focalización territorial, además de responder a criterios de conflictividad y vulnerabilidad, reconoció la densidad organizativa y la legitimidad local de los actores étnicos, favoreciendo el trabajo con estructuras propias y organizaciones de base consolidadas.

El diseño del mecanismo incorporó de manera explícita la inclusión de pueblos étnicos en los procesos de diálogo y las medidas de confianza, estableciendo indicadores desagregados por grupo étnico y

promoviendo un enfoque de participación intercultural. En la práctica, el IRF tradujo estos compromisos en acciones concretas de construcción de paz. Las metodologías aplicadas —círculos de pensamiento, mingas, asambleas comunitarias, foros interétnicos— mostraron alta sensibilidad cultural y legitimidad social, incrementando la apropiación comunitaria de los procesos apoyados.

Entre los casos más relevantes destacan:

- ASOM (Cauca), que consolidó liderazgos afrodescendientes femeninos en procesos de incidencia territorial (Creamos Paz, Territorios para la Vida);
- Fundación Kiango (Buenaventura), que lideró la Estrategia de Participación Social para el Gran Acuerdo por la Paz de Buenaventura con participación afro e indígena, con énfasis en la juventud;
- ONIC, que reforzaron liderazgos juveniles y estrategias de autogobierno en resguardos;
- Pueblo Hitnu (Arauca), que recibió acompañamiento técnico por parte de ONU DDHH para el seguimiento de medidas de protección colectiva ordenadas por la Corte Constitucional.

Estas acciones permitieron mejorar la capacidad de incidencia, diálogo y gestión territorial de las comunidades étnicas, así como fortalecer sus alianzas con instituciones locales y nacionales.

El IRF también facilitó procesos de diálogo intercultural con impactos verificables. En el Consejo Interétnico e Intercultural del Norte del Cauca, por ejemplo, se logró reducir la violencia por disputas de tierra gracias al acompañamiento de ONU DDHH y actores comunitarios.

De igual manera, el proyecto fortaleció a la ONIC para difundir el Capítulo Étnico del Acuerdo de Paz y promover el Derecho Propio, así como impulsó la inclusión de pueblos étnicos en el CNP del diálogo Gobierno–ELN, donde se introdujeron perspectivas interculturales.

Desde una mirada evaluativa, el IRF presenta resultados positivos en eficacia y legitimidad local, al fortalecer capacidades organizativas con identidad étnica y ampliar la representación de pueblos indígenas y afrodescendientes en los espacios de concertación. Sin embargo, la profundidad de la incorporación de cosmovisiones y del Derecho Propio fue desigual: más sólida en territorios con tejido organizativo consolidado (Pacífico, Catatumbo, sur de Nariño), y limitada en zonas con fragmentación institucional o inseguridad (Amazonía, Cauca). La falta de sistematicidad en la aplicación del enfoque intercultural y la escasa documentación metodológica reducen la posibilidad de medir con precisión los impactos diferenciales.

La pertinencia y efectividad del enfoque étnico fueron altas, mientras que su eficiencia operativa fue adecuada, dadas las condiciones de riesgo y dispersión territorial. La sostenibilidad es moderada, pero se ve reforzada por la existencia de alianzas sólidas, legitimidad comunitaria y arraigo territorial de las organizaciones apoyadas. El IRF aportó evidencia de que los mecanismos ágiles de apoyo a la paz pueden integrar con éxito enfoques étnicos e interculturales, siempre que se asegure continuidad técnica, reconocimiento político y recursos específicos para consolidar los logros alcanzados.

4.5.3. Enfoque de derechos humanos y discapacidad

Hallazgo 11. Enfoque de Derechos Humanos. El IRF integró de manera transversal el enfoque de derechos humanos, mostrando alta pertinencia y coherencia con los principios de dignidad, igualdad, participación y rendición de cuentas. Su modelo de implementación fomentó la participación informada y plural de comunidades étnicas, mujeres, jóvenes y víctimas, consolidando capacidades locales y mecanismos de control social. Destacan las alianzas inter agenciales (ONU Mujeres, ONU DDHH, FICONPAZ, DNP, OCCP) y los avances en protección colectiva y acción sin daño. La incorporación del enfoque de discapacidad, no obstante, fue limitada y no sistemática, con iniciativas puntuales, pero sin un marco metodológico común ni desagregación adecuada de resultados. El proyecto evidenció efectividad significativa en la protección y visibilidad de poblaciones vulnerables, aunque con brechas en inclusión interseccional y sostenibilidad dependiente del apoyo internacional y del arraigo territorial. En conjunto, el IRF contribuyó a territorializar los derechos humanos como base estructural de la paz, pero requiere fortalecer la institucionalización de la accesibilidad y la igualdad sustantiva en futuras intervenciones.

El IRF integró el enfoque de derechos humanos de manera transversal, articulando su diseño e implementación con los principios de la Política de Paz Total y los estándares del PBF. En términos evaluativos, el proyecto mostró alta pertinencia y coherencia al promover los principios de dignidad, participación, igualdad y rendición de cuentas, mediante convocatorias abiertas, criterios inclusivos y acompañamiento técnico de las agencias del SNU. Su modelo operativo favoreció la participación informada y plural de organizaciones sociales, étnicas, de mujeres, jóvenes y víctimas, contribuyendo a la apropiación territorial de los derechos humanos como base para la paz.

El IRF contribuyó a territorializar los derechos humanos como base estructural de la paz, con buenas prácticas en participación, transparencia y protección, pero requiere profundizar la inclusión interseccional —especialmente en discapacidad, víctimas de minas y población LGBTIQ+— y consolidar mecanismos institucionales de accesibilidad y rendición de cuentas que garanticen la igualdad sustantiva en los procesos de construcción de paz.

Promoción de principios de derechos humanos: El IRF fomentó la participación y el empoderamiento comunitario como medios de garantía de derechos, especialmente en contextos de riesgo como el Catatumbo, el Cauca, Nariño y Buenaventura. Las metodologías empleadas —foros, círculos de diálogo, pedagogías de paz— promovieron el ejercicio ciudadano de la participación, la exigibilidad de derechos y la defensa de la vida. Se aplicaron criterios de no discriminación, accesibilidad territorial y participación informada, adaptando los procesos a contextos de inseguridad, desplazamiento o limitada presencia institucional. La Fundación Kiango y la Corporación Círculo de Estudios Culturales y Políticos destacaron por combinar formación en derechos con estrategias de protección colectiva y acción sin daño.

El enfoque de rendición de cuentas y transparencia participativa se materializó a través de organizaciones como Transparencia por Colombia y las veedurías ciudadanas de Caquetá y Antioquia, que fortalecieron capacidades sociales de monitoreo, denuncia y control ciudadano. Estas experiencias consolidaron un precedente importante para la corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil, elemento clave para la sostenibilidad democrática de los procesos de paz.

Avances y alianzas en la promoción de derechos de poblaciones vulnerables: El proyecto fortaleció los derechos de mujeres, jóvenes, comunidades étnicas, víctimas del conflicto y población LGBTIQ+ mediante alianzas multi actor y cooperación Inter agencial. La articulación puntual o más sistemática, con ONU Mujeres, ONU DDHH, UNFPA, OIM, DNP, la Defensoría del Pueblo y FICONPAZ amplió la cobertura territorial y consolidó capacidades locales para la protección de derechos y la mediación en contextos de conflicto.

Las iniciativas juveniles —como la Coordinadora Juvenil del Catatumbo, la Plataforma del Sur del Meta y Caguán Sin Fronteras— demostraron que la participación de jóvenes reduce riesgos de vinculación al conflicto y refuerza sus habilidades para la incidencia política. A su vez, los procesos apoyados en Buenaventura y el Nordeste Antioqueño generaron nuevas narrativas sobre convivencia, cultura de paz y derechos humanos, reconociendo la diversidad cultural como valor para la transformación social.

Incorporación del enfoque de discapacidad: El enfoque de discapacidad, aunque contemplado en el diseño, fue parcial e inconsistente en su implementación. El IRF incluyó a personas con discapacidad en su base de beneficiarios (42 registradas) y promovió experiencias inclusivas como el encuentro sectorial de discapacidad en el (CNP de la mesa con el ELN, con más de 150 asistentes). Sin embargo, el tema no se consolidó como eje estructural, y la accesibilidad física, cognitiva y comunicativa se abordó de manera puntual y no sistemática.

Algunas iniciativas, como Violeta en Movimiento (Nariño) y la Casa de la Mujer Yariceña (Caquetá), integraron a mujeres con discapacidad en procesos de formación y liderazgo, mientras que los talleres del DNP en el Valle de Aburrá aplicaron principios de accesibilidad en la planeación territorial. No obstante, faltó un marco metodológico común y la desagregación sistemática de resultados por tipo de discapacidad, limitando la evaluación de impactos diferenciados.

Efectos adversos y desafíos. Si bien el proyecto no tuvo efectos adversos significativos, enfrentó riesgos contextuales y efectos no previstos. En territorios como el Catatumbo y el Norte del Cauca, la persistencia del conflicto redujo la participación comunitaria y obligó a modificar formatos presenciales. Algunos casos revelaron tensiones políticas y fragmentación de procesos sociales, como la percepción de acción con daño por la selección de organizaciones con menor arraigo territorial (p. ej., Violeta en Movimiento en Nariño). También se identificaron riesgos de cooptación política y fatiga comunitaria ante expectativas no cumplidas en ciertas iniciativas de formación (proyecto en Tumaco con Viva la Ciudadanía). La sostenibilidad es moderada, dependiendo del arraigo local de las organizaciones y de la continuidad de la cooperación internacional para sostener mecanismos de protección y acompañamiento psicosocial.

4.5.4. Enfoque de sensibilidad al conflicto, acción sin daño y receptividad a la paz

Hallazgo 12. Sensibilidad al conflicto, acción sin daño y receptividad a la paz. El IRF evidenció una alta capacidad de operar con sensibilidad al contexto conflictivo, gestionando riesgos políticos, de seguridad y reputacionales con prudencia, neutralidad y flexibilidad. Su enfoque de acción sin daño evitó impactos negativos y fortaleció la confianza entre comunidades, instituciones y actores armados, incluso en contextos críticos como Nariño, Catatumbo, Cauca y Buenaventura. La adaptabilidad operativa —visible en la reorientación hacia procesos de base y la convocatoria Rumbo a la Paz— permitió mantener la coherencia estratégica ante la volatilidad política, consolidando la receptividad social a la paz mediante la participación de organizaciones étnicas, de mujeres, jóvenes y, en menor medida, víctimas. El mecanismo actuó como catalizador de legitimidad y cohesión territorial, reconectando ciudadanía e instituciones y posicionando a actores sociales como nodos de una red de conexiones confiable del ecosistema de paz. Su eficacia y pertinencia fueron altas, aunque requiere institucionalizar mecanismos de rendición de cuentas y comunicación preventiva para sostener su neutralidad y confianza en escenarios futuros de inestabilidad política y reconfiguración del conflicto.

Capacidad del IRF para operar en contextos volátiles, generar confianza y promover receptividad a la paz. El IRF demostró una notable capacidad para operar en contextos volátiles y de conflicto, actuando con prudencia política, flexibilidad operativa y legitimidad social, lo que le permitió generar confianza entre los actores y contribuir a crear condiciones para la paz. Su diseño facilitó la adaptación a los cambios del contexto político y de seguridad —incluidos los vaivenes de la Mesa con el ELN o los cambios en la OCCP—, manteniendo coherencia y pertinencia incluso en escenarios de alta incertidumbre. No obstante, la compleja gobernanza del mecanismo, marcada por tensiones entre agencias de la ONU y el Gobierno, provocó momentos de parálisis e inacción, así como decisiones influenciadas por cálculos políticos de corto plazo más que por análisis políticos conjuntos del contexto. Estas dinámicas limitaron temporalmente su capacidad de respuesta y condujeron a la pérdida de oportunidades estratégicas, como la posibilidad de apoyar iniciativas de paz territorial con más celeridad o integrar de forma más proactiva temas clave relacionados con la centralidad de las víctimas de la paz. Aun así, el IRF logró consolidarse como un mecanismo neutral y confiable, que fortaleció la arquitectura territorial de la paz y la legitimidad social de las mesas en funcionamiento.

Gestión de riesgos y acción sin daño. El IRF aplicó consistentemente los principios de acción sin daño y diligencia debida en la operación técnica del Mecanismo, identificando y gestionando riesgos políticos, de seguridad y reputacionales. Se implementaron filtros de seguridad y verificación de antecedentes en la selección de iniciativas, lo que permitió excluir dos propuestas con alertas de denuncias sobre violencia sexual contra niños/as, cooptación o instrumentalización política. En zonas de alto riesgo como Catatumbo, Cauca, Buenaventura y Arauca, las organizaciones adaptaron calendarios y metodologías, priorizando espacios comunitarios seguros, acompañamiento eclesial y formatos de diálogo controlados, lo que redujo la exposición y aumentó la confianza entre participantes.

El IRF también mantuvo un equilibrio entre apoyo estatal y autonomía social, evitando ser percibido como un instrumento político. Aunque surgieron tensiones puntuales —como las críticas al proceso de selección de Violeta en Movimiento en Nariño o los desencuentros con la OCCP y entre las agencias de Naciones Unidas—, el Mecanismo reaccionó con adaptabilidad, reorientando su estrategia hacia organizaciones sociales y territoriales cuando las condiciones del diálogo de alto nivel se deterioraron.

Esta gestión del riesgo fue efectiva y oportuna, permitiendo sostener operaciones en escenarios de alta conflictividad sin generar desconfianza ni nuevos conflictos.

Adaptación al contexto y aprovechamiento de oportunidades. La adaptabilidad fue una de las principales fortalezas del IRF. Cuando el proceso con el ELN se paralizó en 2024, el mecanismo redefinió prioridades y amplió su alcance hacia procesos de base, centrando su acción en territorios de paz y confianza comunitaria. La convocatoria Rumbo a la Paz es el mejor ejemplo de esta capacidad de ajuste: canalizó recursos hacia organizaciones locales, étnicas, de mujeres y jóvenes, transformándolas en mediadoras sociales en contextos de violencia persistente.

Asimismo, el IRF identificó y aprovechó ventanas de oportunidad para fortalecer la Paz Total, movilizandorecursos y asistencia técnica, aunque no siempre de forma celeré. Las agencias implementadoras ajustaron sus metodologías de trabajo y acompañamiento técnico para mantener continuidad y coherencia en los resultados, incluso bajo restricciones de movilidad o presencia de actores armados. Este desempeño flexible aumentó la confianza de las comunidades, los socios locales y la cooperación internacional, que reconocieron al IRF como un instrumento operativo confiable en entornos de incertidumbre política y territorial.

Fortalecimiento de capacidades y receptividad social. El IRF fortaleció capacidades institucionales, organizativas y comunitarias que permitieron sostener y multiplicar las iniciativas de paz.

- En el plano institucional, incrementó las capacidades de la OCCP, DNP y FICONPAZ para actuar como mediadores, facilitadores o acompañantes técnicos en los procesos de diálogo, articulando al sistema de Naciones Unidas con entidades estatales y actores de la sociedad civil.
- En el plano organizativo, fortaleció a ASOM, IMP, AMCOP, ASOPROCANOR, Fundación Kiango, ONIC, CRIC, ACIN, PCN y Caguán Sin Fronteras, entre otras, que desarrollaron habilidades en mediación, incidencia política, pedagogía de paz y formulación de propuestas territoriales.
- En el plano comunitario, impulsó capacidades de liderazgo, concertación y resiliencia social, promoviendo agendas compartidas de mujeres, jóvenes, campesinos y comunidades étnicas que consolidaron una base social activa para la paz.

Estas acciones contribuyeron a reemplazar dinámicas de desconfianza por procesos de colaboración y reconocimiento mutuo, incrementando la receptividad social a la paz en territorios históricamente afectados por la violencia. Los círculos de diálogo, foros interétnicos y laboratorios territoriales apoyados por el IRF fortalecieron la cohesión social y la capacidad de cooperación entre actores locales.

Incidencia en la legitimidad de los procesos de diálogo. El IRF incidió de forma directa en la legitimidad y credibilidad de los procesos de diálogo político y social, especialmente del CNP, al incorporar enfoques de género, juventud, étnico e interseccionalidad. Estas medidas ampliaron la base social del proceso de paz, dotándolo de un carácter participativo y plural que mejoró su recepción pública. En el nivel territorial, las iniciativas de Rumbo a la Paz reconectaron actores fragmentados y fortalecieron la relación entre Estado y ciudadanía, generando confianza institucional y cohesión comunitaria. En lugares como Buenaventura, Caquetá y Nariño, las comunidades comenzaron a percibir la paz como una oportunidad propia y tangible, más allá del discurso político y a pesar de las inmensas dificultades en la que viven estos territorios.

Percepción de legitimidad y neutralidad: El IRF fue ampliamente percibido como neutral, legítimo y confiable por comunidades, instituciones y actores armados. Esta legitimidad se sustentó en su liderazgo compartido entre la ONU y el Gobierno, su ausencia de intereses partidistas y su vinculación con actores morales de alta reputación como FICONPAZ y las jurisdicciones eclesiásticas. Su anclaje territorial a través de organizaciones de base con legitimidad social consolidó la percepción de que el IRF actuaba como apoyo imparcial de los procesos de diálogo y construcción de paz. Solo se observaron casos puntuales de cuestionamiento político, que subrayan la necesidad de protocolos de transparencia y comunicación proactiva para blindar al mecanismo frente a interpretaciones partidistas.

4.5.5. Gestión de conocimiento

El IRF representó un ejercicio de aprendizaje institucional y metodológico del SNU, que capitalizó experiencias previas y generó nuevos estándares para la acción en contextos de paz y conflicto.

Evaluativamente, el IRF combinó agilidad operativa, sensibilidad política y enfoque territorial, consolidándose como una referencia adaptativa dentro del portafolio del PBF y sus socios de Naciones Unidas en Colombia (PNUD, ONU DDHH, OCR y UNVMC).

Lecciones aprendidas incorporadas en el diseño del IRF. El IRF se diseñó a partir de aprendizajes acumulados en mecanismos de respuesta rápida previos del PNUD, la UNVMC y el PBF, ajustando su estructura para responder a la volatilidad del contexto colombiano. Entre las principales lecciones incorporadas destacan:

- *Experiencia en mecanismos ágiles:* el IRF se inspiró en el mecanismo noruego de apoyo rápido a la paz utilizado durante los diálogos de La Habana, priorizando la capacidad de respuesta y la combinación de apoyo técnico con acompañamiento estratégico.
- *Prevención ante la fragilidad de las mesas de negociación:* el diseño incluyó desde el inicio un componente robusto de fortalecimiento de la sociedad civil como válvula de escape ante eventuales crisis, aprendiendo de la sobre dependencia del proceso de 2016 respecto a la mesa Gobierno–FARC.
- *Sensibilidad al conflicto y acción sin daño:* el proyecto estandarizó filtros de seguridad y verificación de contrapartes, basándose en aprendizajes previos del PNUD.
- *Gobernanza Inter agencial y anclaje territorial:* replicó modelos exitosos de cooperación ONU–Gobierno-Territorios, combinando liderazgo nacional con implementación territorial a través de organizaciones legítimas —iglesias, plataformas étnicas, redes de mujeres—, fortaleciendo la confianza y legitimidad local.
- *Acompañamiento metodológico a espacios de diálogo:* la asistencia técnica al CNP, especialmente en la formulación del Acuerdo 28 sobre inclusión y género, se basó en experiencias previas de participación amplia en procesos de paz.

Lecciones aprendidas del IRF para futuros mecanismos ágiles. La implementación del IRF dejó lecciones estratégicas sobre cómo sostener legitimidad, pertinencia y eficiencia en contextos de alta incertidumbre:

- *Agilidad con propósito:* la rapidez operativa solo es efectiva cuando está anclada en actores legítimos y territorios con densidad organizativa. La experiencia de Rumbo a la Paz mostró que la velocidad, combinada con arraigo social, genera resultados más transformadores y sostenibles.
- *Adaptación estratégica:* ante crisis políticas, el IRF reorientó su apoyo hacia la sociedad civil, manteniendo relevancia y confianza.
- *Riesgo gestionado:* se implementaron filtros de elegibilidad (seguridad, reputación, cooptación) y protocolos de ajuste (formatos reducidos, acompañamiento eclesial), garantizando continuidad sin exponerse a daños.
- *Legitimidad como activo crítico:* la colaboración con FICONPAZ, Defensorías del Pueblo regionales y organizaciones étnicas reforzó la neutralidad percibida y la aceptación comunitaria.
- *Semillas que apalancan sostenibilidad:* pequeñas subvenciones acompañadas de fortalecimiento administrativo (ICO, RUT, bancarización) lograron apalancar coinversión pública, como el caso de la Casa Yariceña en Caquetá y de cooperación, como la continuidad de IMP con el Fondo Noruego de apoyo a la sociedad civil.
- *Gestión de expectativas y comunicación:* la experiencia en Nariño evidenció la necesidad de comunicación clara sobre el alcance real de las intervenciones para evitar frustraciones comunitarias.
- *Interseccionalidad pendiente:* mientras el enfoque de género alcanzó solidez, la inclusión de personas con discapacidad y población LGBTIQ+ fue parcial; futuras iniciativas deben contar con recursos y metodologías específicas.
- *Criterios de “no daño” en la selección de iniciativas:* el caso de Violeta en Movimiento subrayó el riesgo de desplazar liderazgos locales; el arraigo territorial debe ser requisito verificable en todos los procesos de selección.

Prácticas para institucionalizar en PNUD, ONU DDHH, OCR, UNVMC y PBF. El IRF generó prácticas replicables -a veces tras mucho sudor y muchas lágrimas- que pueden consolidarse como estándares institucionales para otros mecanismos ágiles:

- *Diseño y gobernanza adaptativa*: establecer ventanas permanentes de respuesta rápida del PBF con procedimientos simplificados y comités Inter agenciales con paridad y participación social, respaldados por actas públicas y mecanismos de transparencia.
- *Teorías del cambio vivas*: adoptar revisiones semestrales y *decision logs* que documenten ajustes y aprendizajes contextuales y ayuden a identificar elementos y aprendizajes estratégicos emergentes que posicionen mejor al IRF -o cualquier programa similar- en contextos políticos tan volátiles y cambiantes.
- *Protección de liderazgos y micro fondos de emergencia*: definir proactivamente marcos de actuación frente a emergencias (humanitarias, de seguridad) sobrevenidas que incluya acciones para la protección a líderes sociales y fondos para movilidad, respuesta humanitaria y cuidado y atención psicosocial (caso Catatumbo).
- *Participación e inclusión reales*: fijar estándares mínimos de accesibilidad y discapacidad (intérpretes, materiales accesibles), reglas de paridad y cuotas étnicas o juveniles en mesas y consejos, y trazabilidad sobre cómo se incorporan aportes comunitarios.
- *Fortalecimiento organizacional modular*: incluir módulos de gestión administrativa, contabilidad y cumplimiento para organizaciones locales; acompañar con rutas de graduación hacia fondos mayores.
- *Cofinanciación y sostenibilidad territorial*: promover acuerdos marco con gobiernos locales y sector privado para coinversión en infraestructura comunitaria y procesos productivos (modelo Casa Yariceña).
- *Monitoreo sensible al conflicto y adaptativo*: emplear metodologías como *outcome harvesting*, *sense making* o evaluaciones en tiempo real para medir resultados y metas de este tipo de instrumento, incluido indicadores de incidencia, confianza y cohesión social, con desagregación por género, etnia y discapacidad sobre la marcha, sin tener que esperar a evaluaciones finales o disponer de medios de verificación poco realizables o muy costosos.
- *Comunicación y rendición de cuentas proactiva*: implementar estrategias de comunicación preventiva y paneles públicos de aprendizajes y datos abiertos que fortalezcan la credibilidad y visibilidad de resultados.

4.5.6. Sostenibilidad ambiental y anticorrupción

Aunque la sostenibilidad ambiental y la integridad financiera no constituyeron ejes centrales del IRF, el proyecto integró ambos enfoques de manera transversal y preventiva, alineado con los estándares del PNUD, el PBF y las políticas del Sistema de Naciones Unidas.

Sostenibilidad ambiental. El IRF incorporó consideraciones ambientales en varias de sus iniciativas, especialmente en territorios con alta fragilidad ecológica como el Catatumbo, el Caquetá y la Amazonía. En estos contextos, se promovieron prácticas sostenibles de manejo del territorio y mitigación de impactos. Por ejemplo, la Asociación Caguán Sin Fronteras implementó un plan ambiental de mejoramiento integral con enfoque en sostenibilidad ecológica y productiva, incluyendo 14 acuerdos de conservación de cobertura vegetal, cero deforestación y contaminación de fuentes hídricas durante cinco años. Iniciativas como la Fundación Evangelización y Solidaridad – Ciudadela Amazónica Don Bosco y JOVENCAT fomentaron la reforestación, la producción forestal sostenible y la educación ambiental, contribuyendo a fortalecer una cultura de cuidado y equilibrio entre paz y naturaleza. Asimismo, proyectos campesinos y afrodescendientes, como AMCOP (Zona de Reserva Campesina Pato-Balsillas), integraron el enfoque socioambiental en sus agendas de paz y desarrollo territorial. Aunque el enfoque ambiental fue más visible en la práctica que en el diseño del proyecto, el IRF demostró coherencia con los principios de paz con la naturaleza y abrió oportunidades para integrar mejor la sostenibilidad ecológica en futuras fases o mecanismos similares en donde se fortalezca el enfoque territorial.

Anticorrupción y transparencia. El proyecto mantuvo estándares sólidos de integridad financiera y transparencia, aplicando los mecanismos de control habituales del PNUD y las agencias implementadoras. Los procesos de selección y contratación siguieron criterios de trazabilidad, revisión de antecedentes y evaluación de legitimidad de las organizaciones socias. Además, se promovieron iniciativas específicas para fortalecer la transparencia social, como la de Transparencia por Colombia, que capacitó veedurías ciudadanas y redes de control social en Cauca y Caquetá, fortaleciendo la confianza en los procesos de paz y la vigilancia ciudadana sobre la gestión pública. Estas

experiencias demostraron el potencial de vincular el control ciudadano con la construcción de paz como un ejercicio de confianza pública y prevención de corrupción.



5. Conclusiones, lecciones aprendidas y recomendaciones

Este capítulo final presenta una síntesis de los hallazgos de la evaluación, extrae las conclusiones principales sobre el desempeño del IRF, formula lecciones aprendidas de relevancia estratégica y ofrece un conjunto de recomendaciones concretas y accionables dirigidas a los actores clave involucrados en la construcción de paz en Colombia.

El objetivo es proporcionar un análisis consolidado que no solo rinda cuentas sobre los resultados del IRF, sino que también sirva como un insumo valioso para la toma de decisiones y el diseño de futuras intervenciones de apoyo a procesos de paz en contextos de alta complejidad y volatilidad.

5.1. Síntesis de hallazgos y conclusiones principales

El análisis de los 12 hallazgos detallados en los capítulos anteriores permite formular cuatro conclusiones transversales que definen la trayectoria, el desempeño y el legado del IRF en el marco de la política de Paz Total. Estas conclusiones van más allá de un resumen de los logros y desafíos para ofrecer una interpretación del significado y las implicaciones estratégicas de la evidencia recopilada.

5.1.1. Conclusión 1. Un Mecanismo de doble vía. De la agilidad prometida a la resiliencia demostrada

El IRF fue concebido como un instrumento de respuesta rápida para apoyar diálogos de paz de alto nivel, pero su verdadero valor y eficacia se manifestaron en su capacidad de adaptación y resiliencia. Cuando su objetivo político principal —la mesa de negociación con el ELN— se paralizó, el mecanismo se transformó en un soporte valioso para la construcción de paz territorial, demostrando que la flexibilidad es más que velocidad: es la capacidad de mantener la pertinencia en un entorno impredecible.

La implementación del IRF se desarrolló en un contexto político-institucional de extrema volatilidad, caracterizado por la improvisación, la falta de consensos y la presión por mostrar resultados rápidos o prestigiosos sin contar con condiciones estables de gobernanza. Esta realidad hizo que la capacidad de adaptación no fuera una opción, sino una necesidad imperativa para la supervivencia de la iniciativa. La trayectoria del mecanismo se dividió en dos fases claramente diferenciadas: una primera etapa (2023-principios de 2024) concentrada en el apoyo logístico y metodológico a la mesa con el ELN y al CNP; y una segunda fase, posterior a la crisis de dicha mesa, en la que el IRF se reorientó estratégicamente hacia el fortalecimiento de procesos territoriales a través de la convocatoria Rumbo a la Paz, que actuó como un salvavidas que garantizó su continuidad y resultados.

Esta reorientación forzosa revela una lección fundamental sobre la naturaleza de la flexibilidad en contextos de construcción de paz. El diseño del IRF preveía la flexibilidad principalmente como una capacidad operativa para responder con celeridad a las demandas de las mesas de negociación. Sin embargo, la crisis de la mesa con el ELN demostró que la velocidad era inútil sin un objetivo político viable. La verdadera prueba de flexibilidad fue la capacidad del mecanismo para pivotar su propósito fundamental: de ser un apéndice de la alta política de las negociaciones, pasó a convertirse en un pilar para sostener la infraestructura social para la paz a nivel territorial. La flexibilidad, por tanto, no debe diseñarse únicamente para acelerar procesos, sino para garantizar la continuidad del apoyo a la paz cuando los procesos políticos formales fracasan o se estancan. Este enfoque se alinea con los principios de financiación de calidad del PBF, que abogan por mecanismos que reflejen realidades cambiantes y permitan la adaptación programática.

En última instancia, el IRF validó un modelo de paz híbrido, donde el componente territorial actúa como un seguro y la otra cara de la moneda de la paz cuando fracasa el componente nacional. La dependencia inicial en la mesa con el ELN creó una vulnerabilidad existencial para el Mecanismo. La reorientación hacia Rumbo a la Paz y el apoyo a procesos locales que surgieron de las Mesas territoriales no solo salvó al IRF, sino que generó los resultados más valorados y sostenibles de toda la intervención. Esto sugiere que los mecanismos de apoyo a la paz más efectivos en contextos como el colombiano son aquellos que operan en dos vías simultáneamente: apoyan las negociaciones formales mientras invierten de manera decidida en la resiliencia y las agendas de los actores territoriales. La implicación para el PBF y otros donantes es que futuros mecanismos no deberían concebirse solo como herramientas de respuesta política de la ONU a espacios políticos, sino como fondos de resiliencia para la paz, que en su diseño equilibren el apoyo a procesos de negociación de alto nivel y poco incluyentes con el fortalecimiento de

la base y la infraestructura social para la paz (aquella que permanece cuando los espacios políticos desaparecen o quedan bloqueados).

5.1.2. Conclusión 2. La paradoja de la gobernanza

La eficiencia operativa del IRF a nivel de terreno, facilitada por las herramientas ágiles del PNUD, contrastó drásticamente con la ineficiencia de su estructura de gobernanza estratégica. Descrita por múltiples actores como pesada, compleja y conflictiva, la gobernanza Inter agencial se convirtió en el principal obstáculo para la agilidad, generando retrasos, tensiones y una parálisis de meses que casi compromete la viabilidad del Mecanismo.

La evidencia es contundente al señalar que la mayor fragilidad del IRF residió en su gobernanza. Esta se caracterizó por tensiones entre agencias, una débil apropiación inicial del Gobierno y bloqueos en 2024 que dejaron al Mecanismo a la deriva. A nivel interagencial, se presentaron desafíos en la delimitación de roles y la coordinación del mecanismo. La tendencia de la UNVMC a centralizar la interlocución política generó, en ocasiones, tensiones operativas con las agencias implementadoras, quienes ostentaban la responsabilidad última del mecanismo. Esta estructura, que en teoría buscaba coherencia, en la práctica la mermó debido a una toma de decisiones ralentizada. Como resultado, la eficiencia del IRF se vio limitada por una gobernanza compleja, en un proceso que fue percibido como tortuoso por varios de sus gestores, a pesar de la alta capacidad de ejecución demostrada por el PNUD a nivel operativo.

La falta de agilidad en el sistema de las Naciones Unidas no se debió a una carencia de procedimientos, sino a un desafío político y cultural profundo. De hecho, el PNUD demostró tener las herramientas administrativas necesarias (ASBV, LTA) para actuar con rapidez.

El verdadero obstáculo fue una estructura de poder donde múltiples actores —UNVMC- OCR, agencias y OCCP— compitieron por el control estratégico del Mecanismo. Esta pugna limitó la colaboración y el análisis político conjunto al más alto nivel, el cual solo se realizó a nivel técnico para ir enfrentando los muchos retos emergentes durante la vigencia del Mecanismo. A excepción de una única reunión de urgencia (Reunión Política de Seguimiento del 29 de febrero de 2024) que dejó en evidencia estas tensiones, no se documentaron otros espacios de deliberación para encontrar un terreno de juego estratégico común.

La ausencia de un análisis político-estratégico compartido sobre el contexto político llevó a que las acciones se guiaran por las visiones fragmentadas de cada institución. Estas perspectivas estaban mediadas por intuiciones y coyunturas frágiles, como los diálogos con el ELN o interpretaciones amplias o estrechas de la construcción de paz de los diversos actores, impidiendo un acuerdo político sobre el valor real que el SNU y el IRF podía aportar.

Todo ello refleja una cultura de silos y una tensión inherente entre el mandato de buenos oficios (ejercido por la Misión) y el mandato de implementación del IRF (a cargo de las agencias), ambos con un rol político claro dado el contexto colombiano y el enfoque de paz que orienta al IRF. La verdadera agilidad requiere, por tanto, no solo procedimientos veloces, sino estructuras de gobernanza radicalmente simplificadas, roles nítidos, un análisis político-estratégico común -regular y actualizado-, y una delegación de autoridad que empodere a los equipos implementadores: principios fundamentales de la gestión ágil de proyectos.

Más profundamente, la gobernanza del IRF se convirtió en un microcosmos de los desafíos de la propia política de Paz Total. La evaluación describe la implementación de la Paz Total como un proceso marcado por la falta de articulación y liderazgo estratégico, la descoordinación interinstitucional y las visiones contradictorias. La gobernanza del IRF replicó exactamente estos problemas a escala interna: roles superpuestos, competencia por el control y flujos de información fragmentados. Esto sugiere que el IRF no solo operó en un contexto fragmentado, sino que internalizó esa fragmentación en su propia estructura de gestión. La lección es que los mecanismos de apoyo a la paz son susceptibles de reflejar las patologías de los procesos que intentan apoyar. Para ser efectivos, deben diseñarse conscientemente como un contrapeso, con una gobernanza unificada, con análisis político-estratégicos regulares y coherente que pueda actuar como un factor de orden en medio del caos, no como un espejo de este.

5.1.3. Conclusión 3. El legado sostenible. El fortalecimiento de la sociedad civil como infraestructura para la paz

A pesar de los resultados mixtos en el apoyo directo a las mesas de negociación, el legado más tangible y sostenible del IRF es el fortalecimiento de una red diversa de organizaciones de la sociedad civil. Al invertir en actores con arraigo territorial, legitimidad histórica y agendas propias —especialmente mujeres, jóvenes, campesinos y comunidades étnicas—, el IRF construyó sobre una infraestructura social para la paz existente que perdurará independientemente de la volatilidad de los diálogos formales y que alimenta y alimentará mesas de negociación actuales o futuras.

El despliegue del mecanismo a través de las 17 subvenciones de Rumbo a la Paz, las 10 iniciativas surgidas de las mesas de negociación y el apoyo a la Iglesia Católica como mediadora y facilitadora interna, extendió su cobertura a 13 departamentos, alcanzando a más de 4,000 personas, con un énfasis deliberado en mujeres, jóvenes, campesinos y comunidades étnicas. La evaluación de la sostenibilidad concluye que el legado más duradero del IRF radica en el acompañamiento y fortalecimiento de una base social organizada y resiliente. El apoyo financiero, aunque modesto, funcionó como un salvavidas, un capital semilla o un apoyo a la continuidad para organizaciones y dinámicas locales, permitiéndoles mantener sus procesos en momentos de incertidumbre. Particularmente, a modo de ejemplo, el IRF logró posicionar a las mujeres como actoras políticas de la paz a través de iniciativas como la Red de Mujeres del Sur en Nariño o la Casa de la Mujer Yariceña en Caquetá, y fortaleció la legitimidad local y la capacidad de incidencia de comunidades campesinas, indígenas y afrodescendientes en el Pacífico y el Catatumbo.

Este resultado invierte la lógica tradicional de los proyectos de apoyo a la paz. Inicialmente, el componente de sociedad civil fue concebido en el diseño del IRF como una válvula de escape o una medida de mitigación de riesgos en caso de que las mesas de negociación fracasaran. Sin embargo, la implementación demostró que este componente no fue un plan B, sino la estrategia que generó los resultados más resilientes y valorados por los actores locales y nacionales. En lugar de que la sociedad civil sea un mero apéndice que apoya a las mesas, se demostró que las mesas de diálogo se vuelven más viables y legítimas cuando se apoyan en una sociedad civil fortalecida y con agendas propias. La implicación estratégica para el PBF y otros donantes es que el apoyo directo a actores locales no debe ser un componente secundario, sino el núcleo de las estrategias de paz, alineándose con los principios de financiación que priorizan el apoyo directo y sostenido a los actores locales como una vía efectiva para construir una paz duradera e influir en espacios políticos como son las mesas de negociación.

Además, el mecanismo validó un enfoque que podría denominarse de acupuntura para la paz, donde pequeñas inversiones estratégicas en nodos sociales clave pueden tener efectos multiplicadores. Los montos de las subvenciones eran especialmente pequeños. Sin embargo, al dirigirse a organizaciones con alta legitimidad y capacidad de articulación (como FICONPAZ, ASCAMCAT o la Zona de Reserva Campesina del Pato Balsillas, entre otras), estos fondos tuvieron un efecto catalizador significativo. FICONPAZ, por ejemplo, utilizó los recursos para fortalecer el rol de la Iglesia Católica en el monitoreo de ceses al fuego a nivel nacional, un actor de confianza clave en múltiples procesos de paz. La Zona de Reserva Campesina del Pato Balsillas, por su parte, consolidó su modelo de gobernanza territorial autónoma, una agenda de paz construida desde la base que ha influido históricamente en las negociaciones con grupos armados. Esto demuestra un principio de eficiencia estratégica: en lugar de dispersar fondos, es más efectivo identificar y fortalecer los nodos de la red social que ya están generando paz y resiliencia y articulan dinámicas locales, regionales, nacionales además de ser plataformas para localizar marcos normativos internacionales. El IRF, en su segunda fase, actuó como un amplificador de estas dinámicas existentes.

5.1.4. Conclusión 4. La Brecha entre teoría y práctica. Midiendo lo intangible en un contexto ingobernable

El marco de resultados del IRF fue inadecuado para capturar el valor real del mecanismo. Los indicadores, diseñados para un proyecto tradicional, buscaban medir impactos macro (como cambios en la confianza a nivel nacional) que eran imposibles de atribuir a intervenciones de pequeña escala en un contexto tan complejo. El verdadero éxito del IRF no radicó en alcanzar metas cuantitativas, sino en su contribución intangible a apoyar y sostener entornos habilitantes para la paz: confianza, articulación, participación y legitimidad.

La ToC del proyecto fue calificada como difícil de validar, ya que sus indicadores medían impactos a nivel macro, lo que impidió corroborar de manera clara la hipótesis causal central. La evaluación de la eficacia concluyó que el verdadero alcance de la contribución del IRF desborda los indicadores previstos debido a la profunda brecha entre el diseño y la implementación real. El equipo del IRF se vio forzado a buscar fórmulas alternativas para justificar el cumplimiento, revelando una contradicción estructural entre un instrumento concebido para ser ágil y las exigencias de rendición de cuentas tradicionales. En contraste, el valor cualitativo del mecanismo fue consistentemente reconocido. Actuó como un catalizador de legitimidad y cohesión territorial, reconectando a la ciudadanía con las instituciones y generando confianza.

Esto sugiere que, para los mecanismos ágiles, el proceso en sí mismo es un resultado fundamental. El IRF fue criticado internamente por su falta de resultados medibles según el marco lógico, pero su valor fue ampliamente reconocido en su capacidad de proceso: mantener diálogos abiertos, facilitar la operación del CNP, permitir que las organizaciones se reunieran y responder con flexibilidad a crisis humanitaria, mantener la vía y las agendas de la sociedad en las mesas de negociación. Esto se alinea con los principios de la gestión ágil que valoran la respuesta al cambio sobre el seguimiento de un plan. La implicación para el monitoreo y la evaluación es que el éxito de estos mecanismos no debe medirse por productos finales (acuerdos firmados, porcentaje de cambio en encuestas), sino por la calidad y resiliencia del proceso que habilitan (número de actores conectados, apoyo a nodos estratégicos, capacidad de adaptación, sostenimiento del diálogo en momentos de crisis).

Esta situación expone una falla sistémica en la financiación para la paz: la exigencia de una rendición de cuentas lineal para problemas no lineales. El PBF y el PNUD, como donante e implementador, requirieron un marco de resultados con indicadores cuantitativos y metas predefinidas. Sin embargo, el contexto de la Paz Total en Colombia es inherentemente no lineal, caótico e impredecible. Forzar un modelo de M&E lineal sobre una realidad no lineal creó una contradicción estructural y un dolor de cabeza administrativo para el equipo del proyecto. La lección para donantes como el PBF es que la financiación de respuesta rápida debe ir acompañada de una rendición de cuentas adaptativa, que valore el aprendizaje, la adaptación estratégica y los resultados emergentes por encima del cumplimiento de un plan preestablecido. Esto requiere un cambio de paradigma, de la meta gestión por resultados a la gestión adaptativa que responde con agilidad a las tensiones, retos y oportunidades del contexto político y territorial.

5.2. Lecciones aprendidas

A partir de las conclusiones anteriores, se extraen cuatro lecciones aprendidas de alto nivel, diseñadas para informar el diseño y la gestión de futuros mecanismos de apoyo a la paz en Colombia y otros contextos internacionales.

- **Lección 1:** La resiliencia de un mecanismo de paz depende de su diversidad estratégica y acción adaptativa. Depender de un único proceso político, por más central que sea (como la mesa con el ELN), es una estrategia de alto riesgo. Los mecanismos de paz deben diseñarse con un portafolio diversificado que equilibre el apoyo a las negociaciones de alto nivel con inversiones directas y sostenidas en la sociedad civil y los procesos territoriales. Esta diversificación no es un plan de contingencia, sino una condición necesaria para la supervivencia y la pertinencia en contextos volátiles.
- **Lección 2:** La agilidad requiere una gobernanza ligera, con roles claros, actualización regular del análisis político estratégico y confianza delegada. Una gobernanza compleja, con múltiples capas de aprobación y competencia política entre actores, anula el propósito de un mecanismo de respuesta rápida. La eficiencia se logra cuando la toma de decisiones estratégicas es simple, los roles están claramente definidos (ej. orientación política vs. gestión operativa), se realiza de forma continuada el análisis político-estratégico (tensiones, oportunidades, retos, riesgos) y se delega una autoridad significativa a los equipos implementadores que están más cerca del terreno. La confianza interna es un prerequisite para la agilidad externa.

- **Lección 3:** La paz territorial no es un resultado de los acuerdos nacionales o territoriales, sino su precondition. El IRF demostró que las iniciativas de paz más sostenibles y legítimas son aquellas que emanan de actores con profundo arraigo territorial. Apoyar estas infraestructuras sociales para la paz no solo genera dividendos inmediatos de confianza y resiliencia, sino que también crea las condiciones y las agendas que eventualmente nutren y dan viabilidad a las negociaciones nacionales y territoriales (las que están en curso y frente el fracaso de estas por su inherente fragilidad, frente a futuros esfuerzos de paz). La inversión debe priorizar el fortalecimiento de abajo hacia arriba. Además, en el caso que no surjan nuevas mesas de negociación, permite seguir apoyando dinámicas sociales, comunitarias, procesos en red, con la sociedad civil, que tienen valor político en sí mismo, y permiten sostener procesos de paz más legítimos y transformadores hacia el futuro.
- **Lección 4:** En construcción de paz, medir la capacidad de adaptación es más importante que medir el cumplimiento de un plan. Los marcos de monitoreo y evaluación para mecanismos flexibles deben abandonar la rigidez de los marcos lógicos tradicionales. El éxito debe medirse por la capacidad del mecanismo para aprender, adaptarse y generar resultados emergentes y cualitativos (como la confianza, la legitimidad y la cohesión social), en lugar de por su habilidad para cumplir con indicadores cuantitativos predefinidos que rápidamente se vuelven irrelevantes en contextos cambiantes.

5.3. Recomendaciones

Las siguientes recomendaciones son específicas, concretas y accionables. Están dirigidas a los actores clave y se derivan directamente de los hallazgos y conclusiones de esta evaluación, con el fin de mejorar la efectividad de futuros apoyos a la construcción de paz.

5.3.1. Recomendaciones para el Sistema de Naciones Unidas en Colombia

- **Recomendación 1 (Gobernanza):** Institucionalizar un modelo de gobernanza simplificado para futuros mecanismos ágiles. Se recomienda establecer un único comité de dirección con roles claramente definidos: la OCR y la UNVMC proveen orientación política y análisis de contexto, mientras que las agencias implementadoras (PNUD, ONU DDHH) participan en el análisis político y estratégico y tienen autonomía operativa y técnica para la selección y gestión de proyectos, rindiendo cuentas sobre la base de criterios estratégicos previamente acordados.
- **Recomendación 2 (Estrategia):** Adoptar por defecto un enfoque de portafolio diversificado para el apoyo a la paz. Se sugiere asignar un porcentaje protegido del presupuesto (por ejemplo, un mínimo del 60-70%) a iniciativas de la sociedad civil y procesos territoriales estratégicos, independientemente del estado de las negociaciones a nivel nacional y territorial, para asegurar la resiliencia y continuidad del apoyo.
- **Recomendación 3 (Operativa):** Crear y mantener un banco de iniciativas de paz validadas, capitalizando el trabajo realizado en la convocatoria Rumbo a la Paz y el esfuerzo apoyado por el IRF en la OCCP. Esto permitirá la canalización rápida de fondos de diversos donantes hacia organizaciones con capacidad y legitimidad comprobadas, reduciendo significativamente los tiempos de puesta en marcha de nuevos proyectos y apoyando dinámicas estratégicas de transformación territorial para la paz.
- **Recomendación 4 (Articulación):** Utilizar mecanismos de cooperación como el IRF para pilotar, escalar, fortalecer iniciativas de transformación territorial que surgen o inspiran las propias propuestas de las mesas de negociación. Es importante garantizar que las propuestas surgidas de las mesas de diálogo dialoguen y se articulen con organizaciones y procesos locales y territoriales sólidos y legítimos, se integren de manera coherente en los planes de desarrollo territorial existentes (planes de desarrollo sostenible de los propios procesos sociales, planes de vida o de etnodesarrollo, modelos de gobernanza inclusiva) y se consoliden como procesos sociales con trayectoria, legitimidad y proyección. A modo de recomendación se sugiere algunos criterios para seleccionar estas iniciativas. Deben ser iniciativas que: (1) cuenten con raíces históricas y continuidad en el tiempo; (2) promuevan formas de gobernanza democrática e inclusiva en el presente —a través de alianzas, redes, plataformas y vínculos sólidos multinivel con comunidades, Estado y comunidad internacional—; (3) gocen de alta legitimidad ante actores de base,

comunitarios y estatales; (4) tengan capacidad real de incidir y marcar agenda en las propias mesas de diálogo y negociación; y (5) posean la resiliencia necesaria para perdurar más allá de la fragilidad inherente a los procesos de negociación y el colapso de estos.

5.3.2. Recomendaciones para el PBF

- **Recomendación 5 (Diseño de fondos):** Revisar las directrices de los IRF para exigir estructuras de gobernanza ligeras y delegadas como condición para la financiación. Se debe promover modelos donde el comité directivo se enfoque en la estrategia y la gestión de riesgos, no en la micro gestión de la aprobación de proyectos individuales.
- **Recomendación 6 (M&E):** Desarrollar y pilotar un marco de Monitoreo, Evaluación y Aprendizaje adaptativo para los IRF. Este marco debe priorizar la documentación de resultados emergentes en tiempo real (por ejemplo, mediante metodologías como *outcome harvesting*, *sense making*, evaluaciones en tiempo real o similar), el aprendizaje en tiempo real y la medición de indicadores cualitativos de resiliencia y capacidad de adaptación, en lugar de depender de indicadores imposibles y caros o marcos lógicos rígidos.
- **Recomendación 7 (Financiación):** Aumentar la flexibilidad en la gestión presupuestaria de los IRF. Se debe permitir reasignar porciones significativas entre resultados (por ejemplo, del apoyo a mesas de diálogo al fortalecimiento de la sociedad civil o al revés) con un proceso de aprobación simplificado, reconociendo que la adaptación estratégica es una medida de éxito y no un fracaso en la planificación.

5.3.3. Recomendaciones para el Gobierno de Colombia (OCCP)

- **Recomendación 8 (Apropiación):** Fortalecer la participación y técnica de la OCCP en la gobernanza de los mecanismos de cooperación desde la fase de diseño. Esto asegurará una alineación más estrecha con las prioridades de la Paz Total y garantizará la continuidad institucional a pesar de la rotación de personal.
- **Recomendación 9 (Sostenibilidad):** Crear un mecanismo de cofinanciación desde FONDOPAZ u otras fuentes nacionales para dar continuidad a las iniciativas de la sociedad civil que demuestren ser exitosas. Esto asegurará la sostenibilidad de la infraestructura social para la paz más allá de la duración de los proyectos de cooperación internacional. Ver también Recomendación 4, arriba.

5.3.4. Recomendaciones para el diseño de futuros mecanismos

- **Recomendación 10 (Enfoque):** Diseñar futuros mecanismos no solo como fondos de respuesta sino como fondos de resiliencia para la paz, con un doble objetivo explícito: aprovechar ventanas de oportunidad política y fortalecer sistemáticamente el tejido social que sostiene la paz desde los territorios y alimenta con propuestas y agenda las propias mesas de negociación cuando estas surgen.
- **Recomendación 11 (Inclusión):** Institucionalizar la inclusión como un criterio no negociable. Esto implica ir más allá de la participación consultiva y asegurar que las agendas de mujeres, jóvenes y pueblos étnicos sean centrales en la toma de decisiones y en la asignación de recursos, con metas específicas para el liderazgo y la financiación directa de sus organizaciones.
- **Recomendación 12 (Transparencia):** Incorporar mecanismos de rendición de cuentas hacia las comunidades beneficiarias, no solo hacia el donante. Esto puede incluir comités de veeduría ciudadana, audiencias públicas de resultados y plataformas de comunicación accesibles para informar sobre el uso de los fondos y los avances de los proyectos, fortaleciendo la confianza y la legitimidad local.

5.4. Cuadro síntesis de hallazgos y recomendaciones

El siguiente cuadro sintetiza los principales hallazgos de la evaluación, los vincula con recomendaciones específicas y concretas, e identifica los actores responsables y los plazos sugeridos para su implementación.

CUADRO 4 - SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS, RECOMENDACIONES Y ACTORES RESPONSABLES				
Criterio Evaluación	Hallazgo Clave	Recomendación Específica y Concreta	Actores Responsables	Plazo
Pertinencia	Gobernanza pesada y tensiones inter agenciales (H3) a compleja estructura de gobernanza con múltiples niveles de decisión y competencia política limitó la agilidad y eficiencia del mecanismo, generando parálisis.	1. Simplificar la gobernanza: Establecer un único comité de dirección con roles claros (orientación política vs. gestión operativa) y delegar la aprobación de proyectos a un equipo técnico con autonomía.	SNU (OCR, PNUD, ONU DDHH), PBF	Corto Plazo (En el diseño del próximo mecanismo)
Pertinencia / Sostenibilidad	Resiliencia a través de la sociedad civil (H2, H5, H7, H13): El legado más sostenible del IRF provino de su reorientación hacia el apoyo a organizaciones de la sociedad civil con arraigo territorial, lo que mantuvo su pertinencia cuando las mesas de diálogo se estancaron. Este hallazgo orienta una adaptación de la ToC (H4) y el análisis de sostenibilidad (H8)	2. Institucionalizar el enfoque de portafolio diversificado: Asignar un porcentaje protegido del presupuesto (ej. 60-70%) de futuros mecanismos ágiles al fortalecimiento directo de la sociedad civil, independientemente del estado de las negociaciones formales.	PBF, SNU (OCR, Agencias)	Corto Plazo (En las directrices del próximo ciclo de financiación)
Pertinencia / Eficacia / Sostenibilidad	Uso de mecanismos de cooperación para para pilotar, escalar, fortalecer iniciativas de transformación territorial que surgen o inspiran las propias propuestas de las mesas de negociación. (H2, H4, H6, H8)	3. Legitimidad para la paz. Garantizar que las propuestas surgidas de las mesas de diálogo dialoguen y se articulen con organizaciones y procesos locales y territoriales legítimos, se integren de manera coherente en los planes de desarrollo territorial existentes y se consoliden como procesos sociales con trayectoria, legitimidad y proyección.	SNU (OCR, Agencias) OCCP	Medio Plazo (Pilotar en el próximo mecanismo)
Eficacia	Brecha en M&E (H7): El marco de resultados fue inadecuado para medir el valor real del IRF, centrado en contribuciones intangibles como la creación de entornos habilitantes, lo que dificultó la rendición de cuentas.	4. Adoptar un marco de MEAL adaptativo: Reemplazar los marcos lógicos rígidos por metodologías como <i>outcome harvesting</i> , <i>sense making</i> , evaluaciones en tiempo real, o similar para capturar resultados emergentes y cualitativos, enfocando el monitoreo en el aprendizaje y la adaptación estratégica.	PBF, SNU (PNUD, ONU DDHH)	Medio Plazo (Pilotar en el próximo mecanismo)

CUADRO 4 - SÍNTESIS DE LOS PRINCIPALES HALLAZGOS, RECOMENDACIONES Y ACTORES RESPONSABLES				
Criterio Evaluación	Hallazgo Clave	Recomendación Específica y Concreta	Actores Responsables	Plazo
Pertinencia / Coherencia	Débil apropiación inicial del Gobierno (H1, H2, H3 H5): La participación limitada de la OCCP en las fases iniciales debilitó la coherencia con la política nacional y generó tensiones posteriores para alinear el mecanismo.	5. Fortalecer la cocreación con el Gobierno: Asegurar la participación político y técnica de la OCCP desde la fase de diseño de todos los mecanismos de apoyo a la paz, estableciendo un plan de trabajo conjunto y mecanismos de comunicación permanentes.	SNU (OCR), Gobierno de Colombia (OCCP)	Corto Plazo (Inmediato, para todos los nuevos diseños)
Enfoques Transversales	Inclusión efectiva, pero con barreras (H9, H10, H11, H12): El IRF tuvo éxito en promover la participación de mujeres y grupos étnicos, pero enfrentó resistencias y la necesidad de fortalecer la incidencia en espacios decisorios y abordar brechas interseccionales.	6. Pasar de la participación a la decisión: Asegurar que los mecanismos de paz no solo incluyan a mujeres y grupos étnicos en consultas, sino que garanticen su representación en los órganos de gobernanza de los fondos y establezcan metas de financiación directa para sus organizaciones.	SNU, PBF, Gobierno de Colombia	Medio Plazo (Revisión de políticas y prácticas de inclusión)
Eficacia / Sostenibilidad	Sostenibilidad a través del capital semilla (H8): El apoyo del IRF, aunque de corto plazo, permitió a organizaciones locales apalancar otros recursos y fortalecer su capacidad de gestión, demostrando un efecto catalizador.	7. Diseñar estrategias de salida y cofinanciación: Integrar en el diseño de proyectos de la sociedad civil un plan de sostenibilidad que incluya la articulación con fondos gubernamentales (ej. FONDOPAZ) y otros donantes para dar continuidad a las iniciativas exitosas.	SNU (PNUD), Gobierno de Colombia (OCCP)	Largo Plazo (Como práctica estándar en la gestión de proyectos)

6. Anexos

- Anexo 1. Detalle del alcance, objetivos y preguntas de evaluación
- Anexo 2. Términos de Referencia de la Evaluación
- Anexo 3. Detalle de la metodología empleada, consideraciones éticas y limitaciones
- Anexo 4. Instrumentos para las entrevistas semiestructuradas y grupos focales.
- Anexo 5. Transcripción de entrevistas y grupos focales.
- Anexo 6. Ficha resumen de las ASBV de Rumbo a la Paz, Iniciativas de Sociedad Civil demandadas por las mesas y apoyo a Iglesia Católica / FINCOPAZ
- Anexo 7. Fichas detalladas (casos de estudio) de las ASBV de Rumbo a la Paz, Iniciativas de Sociedad Civil demandadas por las mesas y apoyo a Iglesia Católica / FINCOPAZ
- Anexo 8. Trabajo de ONU DDHH en el IRF y Mediación en el Norte del Cauca

