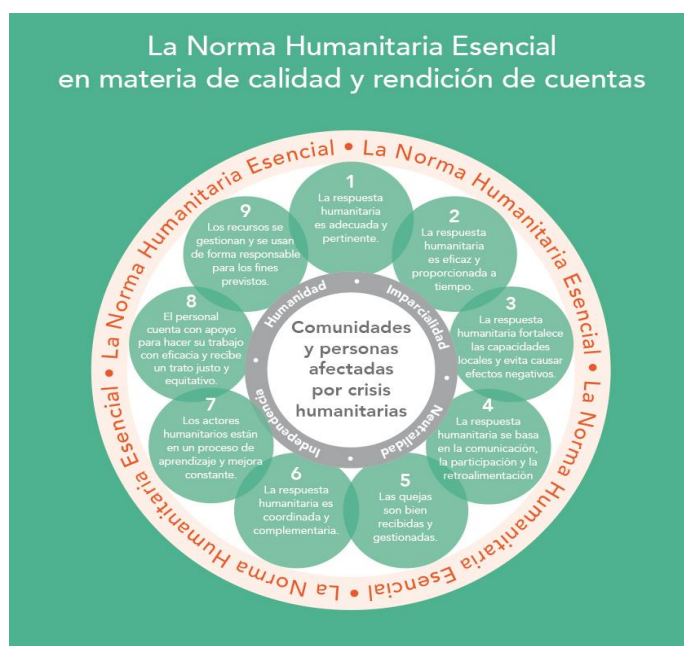


INFORME PRELIMINAR
EVALUACIÓN EN TIEMPO REAL DEL PROYECTO MIRE II

ANEXO 4. CUMPLIMIENTO DE LOS COMPROMISOS DE LA NORMA HUMANITARIA ESENCIAL

“PROTECCIÓN Y ASISTENCIA HUMANITARIA A LAS PERSONAS DESPLAZADAS RECIENTEMENTE Y A LAS COMUNIDADES CONFINADAS EN COLOMBIA” FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA – PROTECCIÓN CIVIL Y AYUDA HUMANITARIA (ECHO) - MIRE II

Consortio convocante:



Entidad evaluadora:

.iecah.

Instituto de Estudios sobre Conflictos
y Acción Humanitaria

Si bien en el cuerpo general del Informe se encuentran hallazgos evaluativos referentes a la sujeción del MIRE a los compromisos de la Norma Humanitaria Esencial, hemos creído oportuno recoger de manera sucinta y específica aquella información extraída que nos parece pertinente resaltar para cada compromiso, indicando qué aspectos de mejora se podrían abordar en la próxima fase del MIRE.

COMPROMISO 1. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias reciben una ayuda adecuada en relación con sus necesidades.

Herramientas de evaluación: Análisis sectoriales, Documentos de ERN, Entrevistas con comunidades afectadas, Observación directa

Valoración

Las visitas y entrevistas con las comunidades afectadas evidencian la relevancia general de la asistencia y su favorable acogida por parte de las personas afectadas. Sin embargo, se ha encontrado que el proceso de identificación es muy general y excesivamente estandarizado y mecánico para algunos componentes (WASH, SAN y SHELTER) y en varias operaciones las evaluaciones realizadas en remoto no ayudan a la adecuada planificación de la asistencia (ej: si hay presencia de un actor armado, se da una respuesta establecida sin analizar las dinámicas más en detalle). Asimismo, de manera estructural, el hecho de que las ERN sólo se efectúen al inicio de la operación (sin una función de seguimiento/evaluación continua a lo largo de la asistencia) impide que las mismas se adapten a las necesidades dinámicas y cambiantes de las poblaciones afectadas, cuyo número de integrantes y cuyas necesidades pueden variar considerablemente dependiendo de la duración de la emergencia. Además, este proceso está mediado generalmente por los referentes comunitarios seleccionados y por lo tanto por sus sesgos de conocimiento, culturales y de género e intereses personales. Todo ello compromete la adecuación y la pertinencia de la asistencia brindada, y en especial la incorporación efectiva de una ayuda diferenciada de acuerdo a aspectos de género, edad, origen étnico, y otras condiciones. En las comunidades indígenas de Puerto Olave y San Cristóbal se evidenciaron fallas notables en este sentido, que fueron compartidas por las personas beneficiadas.

Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma	<p>1.3. Adaptar los programas a los cambios en las necesidades, las capacidades y el contexto.</p> <p>1.5. Las políticas formulan compromisos que tienen en cuenta la diversidad de las comunidades (incluidas las personas desfavorecidas o marginadas) y recopilan datos desglosados.</p>
--	---

COMPROMISO 2. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias tienen acceso a la ayuda que necesitan en el momento adecuado.

Herramientas de evaluación: Análisis sectoriales, Documentos de ERN, Marco lógico, Matriz de monitoreo, Listado de beneficiarios, Entrevistas con el personal, Entrevistas con comunidades afectadas, Observación directa

Valoración sobre cobertura efectiva de necesidades

Las políticas definidas por las organizaciones garantizan el seguimiento y la evaluación de manera sistemática gracias a herramientas de recolección y análisis que han ido siendo mejoradas a lo largo de

la curva de aprendizaje del Consorcio, pero que encuentran aún indudables fallas. Los tiempos de respuesta son sin lugar a dudas un factor de mejora pendiente. El personal operativo de los Equipos móviles conoce en general los principales estándares técnicos. No obstante, algunos ejes de trabajo como la Educación en Emergencia no siguen la lógica planteada por las normas del sector (INEE). Las visitas evidenciaron algunas prácticas puntuales no alineadas con consensos técnicos del sector (Ej. Entrega de leche en polvo vs. norma 6.2 del capítulo de Salud del Manual Esfera). Las entrevistas con las comunidades afectadas evidencian la existencia de algunas necesidades generales (cantidades de alimentos) y específicas (selección de componentes en los kits alimentarios y de higiene) no cubiertas por las intervenciones y las limitaciones de los mecanismos de retroalimentación no permiten que estas sean trasladadas siempre al consorcio para que este pueda referir a otros actores.

Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma	2.3. Remitir cualquier necesidad no cubierta a organizaciones con mandato y conocimientos técnicos pertinentes, o abogar para que se dé respuesta a tales necesidades.
--	--

COMPROMISO 3. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias no se ven perjudicadas y están más preparadas, son más resilientes y están menos expuestas al riesgo como resultado de la acción humanitaria.

Herramientas de evaluación: Actas de entrega de bienes, Entrevistas con el personal, Entrevistas con comunidades afectadas

Si bien existen en los cierres operacionales esfuerzos puntuales para dar cuenta de pistas para la transición y la conectividad con otros actores, no existe una verdadera estrategia transversal a la operación (ERN-ASISTENCIA-CIERRE-Seguimiento) que garantice las condiciones de persistencia de los efectos positivos de las actividades formativas (autocuidado, auto-procuración de medios de vida, hábitos saludables) en el tiempo.

El grado de resiliencia para enfrentar nuevas crisis adquirido por las comunidades beneficiarias ha sido difícilmente evaluable debido a la insuficiencia de la muestra total de beneficiarios/as consultados/as, en lo que requeriría de una evaluación de impacto con recursos evaluativos adicionales y otras herramientas de análisis que requerirían de un mayor tiempo de colecta de información y comprobaciones (se ha dispuesto de un tiempo promedio de permanencia en cada comunidad/población afectada de 90 minutos efectivos). Aun así, consideramos destacables algunas consideraciones que sí que han podido ser suficientemente cotejadas:

1. La priorización de proveedores locales para la procuración de servicios de desplazamiento y para la compra de insumos para abastecer los kits sectoriales ha favorecido las economías locales, aunque el efecto distributivo de los beneficios (spill over) de esta estrategia no ha podido inferirse suficientemente. Por otra parte, la tendencia al encarecimiento de los servicios y productos adquiridos localmente ha podido generar efectos inflacionarios en el coste de los mismos, lo cual ha podido afectar no sólo a la costo-eficiencia de las operaciones en territorios de intervención recurrente, sino también al encarecimiento de estos mismos servicios y productos para la población local y a su rarificación para la población no directamente victimizada
2. La estandarización excesiva de algunas de las asistencias (ver anteriormente respuesta a compromiso 1) ha podido coadyuvar a procesos de aculturación que ya son subyacentes en las comunidades indígenas y afrodescendientes, especialmente en aquellas con afectaciones recurrentes o crónicas y para las cuales el efecto de la ayuda puede estar modificando patrones, usos y costumbres culturales
3. Las escasas intervenciones encaminadas al desarrollo de resiliencia en las comunidades, a pesar de que estas vienen siendo afectadas de manera frecuente.

<p>4. La no oportuna y adecuada planificación de los ingresos de los socios en cada territorio ha podido generar un efecto de sobre-exposición a la comunidad, debido a la aparatosidad de la entrada de visitantes foráneos y de carga que puede ser considerada como botín por grupos armados y/o delincuenciales, así como a un desgaste añadido a las personas de la comunidad que han acompañado de manera más estrecha las asistencias (fatiga del beneficiario)</p> <p>5. La dependencia excesiva del Consorcio respecto de líderes (referentes) y traductores de la comunidad ha podido acentuar para ciertas personas ese grado de sobre-exposición y de inseguridad, en especial cuando se han efectuado ingresos y salidas con estas personas a los territorios en los vehículos del proyecto</p> <p>6. La modalidad de entrega de asistencia en cash siempre supone un riesgo de seguridad para los receptores, cuestión que ha sido mencionada tanto por agentes comunitarios como por personal técnico y directivo del Consorcio</p> <p>7. Algunos efectos discriminatorios en las entregas han sido evidenciados (ej: no entrega de kit EeE para niños/as que van a escuelas fuera de una comunidad beneficiada en contextos en los cuales todas las familias están confinadas).</p> <p>8. Se ha evidenciado por parte del equipo evaluador un daño ambiental con derivaciones sanitarias además de las ecológicas por la indebida gestión de los desechos sólidos (en especial plásticos de un solo uso) derivados de los entregables en especie y su acumulación en las comunidades.</p>	
Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma	<p>3.3. Fomentar el desarrollo de líderes y organizaciones locales en calidad de primeros intervinientes en el caso de futuras crisis, adoptando medidas que garanticen que los grupos marginados y desfavorecidos estén debidamente representados.</p> <p>3.4. Planificar, en las etapas iniciales del programa humanitario, una estrategia de transición que garantice la persistencia de los efectos positivos a largo plazo y reduzca el riesgo de dependencia.</p> <p>3.6. Identificar los efectos negativos no intencionados posibles o reales de manera oportuna y sistemática, y actuar al respecto, en particular en las siguientes áreas:</p> <ul style="list-style-type: none">a. la protección, la seguridad, la dignidad y los derechos de las personas;b. la explotación y el abuso sexuales por parte del personal;c. la cultura, el género y las relaciones sociales y políticas;d. los medios de vida;e. la economía local; yf. el medio ambiente.

<p>COMPROMISO 4. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias conocen sus derechos, tienen acceso a la información y participan en todas las decisiones que les conciernen.</p>
<p>Evidencias: Encuestas PDM, Estrategia de rendición de cuentas MIRE I, Informe trimestral de rendición de cuentas MIRE I, Entrevistas con comunidades afectadas</p>
<p>Valoración</p> <p>La calidad profesional y la calidez del personal MIRE II durante las intervenciones han sido destacadas por las personas y comunidades afectadas. En este punto es reseñable la incorporación en los equipos técnicos fuerte y mayoritariamente femeninos de personas locales y de etnia indígena y afrodescendiente, aunque esta apuesta es aún incipiente y debe ser afianzada. No obstante, se ha encontrado que la información compartida con las comunidades es excesivamente general y se canaliza a través de los/las líderes designados/as de cada comunidad, que no siempre disponen de las posibilidades de trasladarlos eficiente y eficazmente al resto. Se hace un uso puntual e insuficiente de soportes visuales de fácil comprensión que permitan reforzar los</p>

mensajes clave y/o explicitar las fases y componentes de intervención. Las visitas evidenciaron una comprensión limitada de parte de las comunidades afectadas sobre la duración y el alcance de la ayuda.

Las ERN que han podido ser revisadas por nuestro equipo tanto de manera documental como directa en terreno presentan claras deficiencias en cuanto al uso de técnicas cualitativas de evaluación, factor al que han podido coadyuvar varios factores: 1. Las especiales condiciones de inseguridad que se han podido dar en algunos contextos y que han restringido excesivamente el tiempo necesario para evaluaciones más complejas; 2. La presión sobre los tiempos de respuesta y sobre la costo-eficiencia de las operaciones (relativizando en exceso la importancia fundamental de la ERN como parte intrínseca de operación); 3. La decantación en los formatos (kobo) empleados tras sucesivas modificaciones hacia información más somera, descuidando aspectos esenciales para la cuantificación y cualificación de la ayuda; y 4) la no suficiente formación del personal de los equipos móviles en técnicas de recogida de información, y/o la falta de medios y recursos para llevarlas a cabo (tiempo, dinero, medios de transporte, etc.).

Las evaluaciones post intervención existen en algunas intervenciones, pero no han sido una práctica regular y homogénea a la operación del MIRE desde junio de 2021 (en las comprobaciones de campo, evidenciamos por ejemplo que se dieron para algunos componentes como SAN, pero no para otros (Salud). El insuficiente énfasis trasladado a la comunidad sobre la importancia crucial del sistema MQR y la no disponibilidad de dispositivos para la remisión de las quejas (como buzones) dispuestos en lugares accesibles y a la vez discretos ha podido comprometer la eficacia de este elemento clave en la evaluación de la ayuda (ver compromiso 5)

De manera general, los sistemas para la rendición de cuentas hacia/con las comunidades afectadas son más limitados que en el programa anterior MIRE I, donde Diakonie garantizaba de manera misional una mayor comprensión y apropiación comunitaria de los beneficios de la asistencia, en un marco de seguimiento post-distribución que es claramente deficitario en MIRE II (aplica también al compromiso 5).

Asimismo, en territorios indígenas, la no inclusión en los equipos móviles de personal con conocimiento de las lenguas indígenas, la excesiva dependencia de la operación respecto de intérpretes locales no profesionales y la no disponibilidad de material informativo en las lenguas vernáculas ha podido comprometer el cumplimiento de este compromiso.

Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma	4.2. Utilizar idiomas, formatos y medios de comunicación que resulten fácilmente comprensibles y que sean respetuosos o culturalmente apropiados para los diferentes miembros de la comunidad, haciendo especial hincapié en los grupos vulnerables y marginados. 4.3. Garantizar una representación inclusiva, que fomente la participación y el compromiso de las comunidades y las personas afectadas por crisis humanitarias en todas las fases del trabajo. 4.4. Alentar a las comunidades y las personas afectadas por crisis humanitarias a que expresen su nivel de satisfacción con la calidad y la eficacia de la ayuda recibida, y propiciar que lo hagan, prestando especial atención al género, la edad y la diversidad de las personas que expresen su opinión.
--	---

COMPROMISO 5. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias tienen acceso a mecanismos seguros y ágiles para gestionar las quejas.

Evidencias: Encuestas PDM, Estrategia de rendición de cuentas MIRE I, Informe trimestral de rendición de cuentas MIRE I, Entrevistas con comunidades afectadas

Valoración
Existe un instrumento de Quejas y Retroalimentación, pero, tal y como reconoce el personal del consorcio, este no se utiliza mucho (contiene 22 entradas para MIRE 2), aduciéndose que en MIRE I este proceso estaba garantizado por DKH. Este disfuncionamiento prácticamente total de uno de

los mecanismos que aseguran la recogida de lo que debería ser la mayor fuente de retroalimentación sobre satisfacción de necesidades por parte de las personas beneficiarias y sin mediaciones ni filtros compromete gravemente 1) el proceso de mejora de la pertinencia y calidad de las intervenciones y 2) la evaluabilidad misma de la intervención, ya que las evaluaciones de cierre de operación o de proyecto no llegan a poder medir con la suficiente oportunidad, cobertura y profundidad todos los posibles impactos.

Las comunidades afectadas tienen un conocimiento muy limitado de la existencia de un sistema MQR y no han sido consultadas para su establecimiento. Al iniciar una intervención se da información sobre cómo se puede acceder al mecanismo, pero no se da detalles sobre el tipo de asuntos que este puede tratar por ejemplo problemas operacionales vs. quejas sensibles.

Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma	<p>5.1. Consultar con las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias el diseño, la ejecución y el seguimiento de los procesos de quejas.</p> <p>5.3. Gestionar las quejas de manera oportuna, justa y apropiada, dando prioridad a la seguridad de quienes reclaman y de las personas que se hayan visto afectadas en todas las etapas.</p> <p>5.5. Existe una cultura de la organización en la que se toman en serio las quejas y se adoptan las medidas adecuadas de acuerdo a las políticas y los procesos ya definidos.</p>
--	---

COMPROMISO 6. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias reciben una ayuda coordinada y complementaria

Evidencias: Entrevista con socios externos e internos al consorcio, Entrevistas y grupos focales con comunidades afectadas, Cuestionarios

Valoración

De manera general, la evaluación ha hallado que la coordinación con las autoridades nacionales ha decaído en el tránsito de MIRE I (donde el relacionamiento con la UARIV era semanal y muy estrecho en la información sobre operaciones) a MIRE II, donde el empoderamiento del Consorcio corrió en paralelo con su mayor legitimidad institucional y en los territorios. Además, desde el donante y algunos socios existe el deseo expresado de manera literal de que esta relación sea “*close but not too close*” con el objeto de garantizar la imparcialidad y neutralidad que se le supone a toda acción humanitaria. Para UARIV, el Consorcio de hecho significó y significa un aliado en la recuperación de la confianza de las comunidades respecto del Estado, que sigue siendo percibido con desconfianza (cuando no con hostilidad) especialmente en algunos territorios. Siendo así y evitando el riesgo de instrumentalización de la ayuda, se puede considerar que MIRE II ha logrado alcanzar un virtuoso punto de equilibrio entre información y articulación mínima (especialmente en el subcomponente ICLA del capítulo Protección, donde la operación del consorcio se subalterniza completamente a la ruta de Registro único de víctimas gestionada por UARIV), con ayudas puntuales extraordinarias a la UARIV para fortalecer el rol de esta como primer respondiente de ámbito nacional.

Respecto de la articulación con la institucionalidad local, puede decirse que MIRE II ha representado un verdadero apoyo, respetando las funciones de los agentes político-administrativos, sus competencias y responsabilidades, especialmente antes de la operación y en los cierres. Durante los despliegues, se han detectado algunas falencias puntuales, como por ejemplo, en la entrega oportuna de información a las ESE para garantizar el seguimiento de los casos atendidos, así como la canalización a los programas. Una gran cuenta pendiente en la arquitectura humanitaria local y a la que MIRE II podría contribuir proactivamente y de manera decisiva es en el fortalecimiento de los seguimientos post-distribución, que podrían ser objeto de

una mucho mayor optimización entre operadores, al igual que sucedería con la posible realización de ERN conjuntas.

En la dimensión interna al funcionamiento del Consorcio y sus operaciones, la coordinación intersectorial ha sido irregular y su fortalecimiento se dibuja como una de las grandes cuentas pendientes, especialmente en las conexiones entre los componentes SAN y Salud y entre los subcomponentes ICLA y VBG, así como en los subcomponentes atención primaria y atención psico-social.

Desde el punto de vista de las comunidades y personas beneficiarias de la ayuda, la valoración sobre el grado de complementariedad varía de una comunidad a otra, por lo que no ha sido posible inferir un hallazgo sólido a partir de la modesta muestra de poblaciones visitadas.

<p>Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma</p>	<p>6.4. compartir la información necesaria con los socios, los grupos de coordinación y otros actores relevantes por medio de canales de comunicación adecuados.</p>
---	--

COMPROMISO 7. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias pueden esperar que se les brinde una mejor asistencia, ya que las organizaciones aprenden de la experiencia y la reflexión.

Evidencias: Entrevista con socios externos e internos al consorcio, Entrevistas y grupos focales con comunidades afectadas, Cuestionarios presenciales y virtuales

Valoración

En este capítulo, el rol a jugar por el Sistema de Monitoreo y Evaluación del MIRE II es decisivo. Sin un sólido mecanismo de retroalimentación asegurado por la recuperación suficiente de PDM y MQR en terreno, y sin un sistema de proceso de las mismas que implique a todos los niveles gestores del Consorcio (desde los técnicos de campo, a los técnicos de la UGC y a los Comités Técnico y Directivo) la capacidad del Consorcio por detectar insuficiencias y ámbitos de mejora seguirá comprometida.

Debido a las limitaciones de despliegue espacial y de información que han condicionado el ejercicio evaluador, no ha sido posible establecer hasta qué punto el Consorcio ha podido ir detectando y solventando carencias o déficits no sólo en los entregables y servicios, sino también en las metodologías de operación en terreno, y en los flujos de comunicación y seguridad.

Las lecciones aprendidas han sido compartidas en el seno del consorcio y con relevantes foros del sector (grupos sectoriales/clusters) y talleres de retroalimentación. Sin embargo, no se documentaron iniciativas para compartir aprendizajes hacia/con las comunidades afectadas.

Si bien, la presente evaluación en tiempo real es una muestra del interés por generar conocimientos para mejorar la respuesta, la ausencia de una evaluación final externa del MIRE I pudo jugar en contra de la contundencia de ciertos avances, y en la optimización de algunos factores que han podido lastrar el rendimiento agregado del Mecanismo.

<p>Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma</p>	<p>7.3. Compartir el aprendizaje y la innovación internamente, con las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias y con otras partes interesadas</p>
---	--

COMPROMISO 8. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias reciben la ayuda que necesitan por parte del personal y voluntarios competentes gestionados de forma adecuada.

Evidencias: Entrevistas y grupos focales con comunidades afectadas, Cuestionarios presenciales, Entrevistas con personal técnico del Consorcio

Valoración

Las visitas en las comunidades evidenciaron el alto grado de satisfacción en cuanto al personal desplegado por el consorcio. De manera más general, las organizaciones tienen un personal muy preparado, motivado y que trabaja de acuerdo con el mandato y los valores de sus respectivas organizaciones. No obstante, existen aquí limitaciones objetivas que pueden y deben ser vencidas: la alta rotatividad del personal operativo para algunos socios (quizás por la excesiva carga de trabajo o *burn out* y/o por la falta de condiciones laborales e incentivos suficientes para la permanencia, la falta de un proceso de inducción y formación específica y explícita al personal nuevo para el desempeño seguro y óptimo de sus actividades más instrumentales (la ya mencionada carencia en formación en técnicas cualitativas de investigación social, por ejemplo a la hora de levantar las ERN, pero también sobre conocimiento del funcionamiento del MIRE y sus socios y particularidades en general). Asimismo, el hecho de que el MIRE funcione normalmente con 2 o 3 operaciones abiertas a la vez en tiempo real (en diferentes fases) y el reducido número de equipos móviles, plantea limitaciones objetivas para responder a una demanda tendencialmente creciente y que en ocasiones se agudiza y exacerba, ocasionando el desborde de las capacidades de los actores locales y generando incluso brechas de atención en toda la arquitectura humanitaria.

Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma	8.4. La organización posee las capacidades de gestión y el personal necesarios para ejecutar sus programas 8.9. Existen políticas relativas a la seguridad y el bienestar del personal
--	---

COMPROMISO 9. Las comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias pueden esperar que las organizaciones que les prestan asistencia gestionen los recursos de forma efectiva, eficaz y ética.

Evidencias: Entrevista con socios externos e internos al consorcio, Entrevistas y grupos focales con comunidades afectadas, Cuestionarios

Valoración

Nuestra apreciación general es que el MIRE II ha logrado consolidar a lo largo de su curva de aprendizaje unos estándares mínimos de calidad en las operaciones que le distinguen ya de entre el resto de los actores humanitarios, y que ese acervo determinado por la experiencia constituye una base sólida para la consolidación y mejora de las operaciones en su eficacia, su costo-eficiencia y sus impactos en las sucesivas fases.

La evaluación no detectó episodios de malas praxis profesionales en la provisión de ayuda (desvío de recursos, abusos, etc).

Desde una perspectiva de responsabilidad ambiental, el Consorcio no ha cuidado aun suficientemente la huella ambiental de sus operaciones.

Aspectos de mejora a tomar en cuenta en relación con la norma	9.4. Cuando se utilicen recursos locales y naturales, considerar su impacto en el medio ambiente
--	--