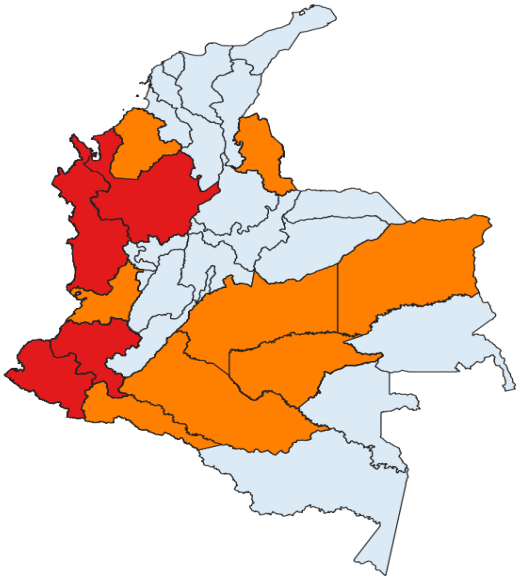
NORWEGIAN REFUGEE COUNCIL



Evaluación en tiempo real del Consorcio MIRE II

"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 (DG ECHO)

INFORME FINAL

ABRIL 2022

.iecah.
Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria
Institute of Studies on Conflicts and Humanitarian Action

Presentación del Informe

El presente Informe constituye una síntesis del Informe de Evaluación en tiempo real del ***Proyecto MIRE II*** *realizado por el* ***Instituto de Estudios sobre Conflictos y Acción Humanitaria*** *(IECAH) y que cubre el período comprendido entre diciembre 2021 y abril 2022 y que se presenta como* ***Anexo 0****.*

La lógica expositiva de los hallazgos de evaluación en este Informe se presenta bajo la forma de respuesta a las preguntas de evaluación que han sido priorizadas en función de la información obtenida más concluyente y relevante, mientras que en el Informe extenso del Anexo 0 el lector encontrará una lógica expositiva estructurada por criterios de evaluación y por procesos.

De cara a respetar los requerimientos formales, las conclusiones y recomendaciones generales y específicas se incluyen en los dos capítulos finales del documento extenso anexado.

Equipo evaluador (IECAH)

MIEMBROS DEL EQUIPO DE EVALUACION		PERFIL GENERAL	ROLES
EQUIPO COORDINADOR IECAH	FRANCISCO REY MARCOS	Experto en Ayuda humanitaria/ Protección	Supervisor y asesor del proceso evaluativo en su conjunto en los aspectos técnicos y administrativos. Análisis específico en materia de protección, DIH, calidad y coherencia de la ayuda, cumplimiento de normativas y sujeción a las mejores prácticas.
	CAMILLE NUSSBAUM	Experto en calidad, rendición de cuentas y aprendizaje	Coordinador Administrativo. Analista de Calidad de la información y de los procesos. Analista de mejores prácticas internacionales en ayuda humanitaria y sujeción a normativa Esfera. Sistematización y formulación.
EQUIPO TÉCNICO Y EN TERRENO	JUAN PERIS-MENCHETA	Coordinador técnico, Experto en evaluación	Coordinador técnico de la Evaluación. Analista transversal de todos los componentes, con énfasis en coordinación técnica y financiera, gobernanza, flujos de gestión, Sistemas de Información y Comunicación y Visibilidad.
	MANUELA ÁNGEL	Experta en ayuda humanitaria / Protección y Seguridad Alimentaria	Asesora en Componentes Seguridad Alimentaria, y Protección. Elaboración y aplicación de herramientas evaluativas. Análisis y Sistematización.
	DAYANA DELUQUE SUAREZ	Experta en ayuda humanitaria / WASH y Shelter	Asesora en Componentes WASH y Shelter Elaboración y aplicación de herramientas evaluativas. Análisis y Sistematización.
	ALEJANDRA MENDOZA	Experta en ayuda humanitaria/Salud	Asesora en Componentes Salud (incluida CoV19) y Shelter

Informe Final de Evaluación | Abril 2022
© Norwegian Refugee Council
Contact: IECAH
camille.nussbaum@iecah.org

Índice de contenidos

1	Resumen Ejecutivo	4
2	Lista de abreviaturas y acrónimos	7
3	Introducción	8
4	Metodología	10
5	Hallazgos	12
6	Lecciones aprendidas	39
7	Anexos	40

1 Resumen Ejecutivo

Como proceso histórico interagencial que es, el Consorcio MIRE nació de la confluencia de una serie de necesidades objetivas contextuales tanto de carácter estrictamente humanitario como de optimización necesaria de la ayuda, en un tiempo en el que los recursos internacionales para la ayuda humanitaria en Colombia descendieron de manera abrupta. Pero sobre todo, surge de una voluntad de parte del donante ECHO y de sus socios integrantes por acercar y complementar sus experticias técnicas para consolidar un modelo de atención más eficiente e integral en términos de atención a personas necesitadas de asistencia y protección en la crisis humanitaria colombiana. El MIRE encuentra su predecesor inmediato en la Unidad de Respuesta Rápida de NRC, del que es una amplificación. Durante sus 3 años de vida, ha conocido una serie de modificaciones tanto estructurales como metodológicas y operativas en paralelo a su rodaje, a su **exitosa inserción en la arquitectura humanitaria colombiana** a la vez que ha generado notables impactos en la protección de vidas y el alivio del sufrimiento.

En su concepción y diseño, el MIRE presenta una **plena pertinencia histórica y funcional**, tanto por el volumen de ayuda que vehicula, como por sus características intrínsecas entre las que destacan su capacidad para asumir con flexibilidad su función de respondiente de último recurso para la cobertura de brechas de atención y protección a personas víctimas del conflicto armado y las violencias derivadas de las disputas territoriales entre grupos armados. La propuesta de MIRE en su diseño y operación no sólo encuentran perfecto acomodo en la arquitectura humanitaria colombiana, sino que viene a cubrir sus deficiencias tanto en aspectos de cobertura como de calidad de la operación (intersectorialidad), contribuyendo al ensanchamiento y mejora de las prácticas humanitarias en el país. Como respondiente de tercera línea, MIRE ha sido capaz de llegar a donde nadie podía llegar y en los tiempos en los que nadie podía movilizar sus contingentes, lo que ha justificado y justifica plenamente su continuidad y la necesidad de su fortalecimiento. Además ha gozado de un creciente reconocimiento por parte de las autoridades nacionales, departamentales y locales del país, de la comunidad humanitaria nacional e internacional y de la población, llegando a posicionarse hoy como mecanismo de último recurso, imprescindible según los actores humanitarios para cubrir las brechas de atención.

Formalmente, en términos de **coherencia externa y alineamiento**, el MIRE responde, se alinea y se estructura en su diseño con las normas internacionales y estándares humanitarios y los planes y cuerpos legislativos nacionales de manera adecuada. En términos de adecuación de la respuesta a un país en el que existe una institucionalidad y, en principio, recursos públicos suficientes para abordar crisis humanitarias, la presente evaluación ha señalado los riesgos que sobre su plena adecuación al contexto político-institucional y su sostenibilidad puede ocasionar un modelo operativo demasiado centralizado.

En cuanto a la coherencia interna, a pesar de responder y articularse de manera coherente a su Objetivo General, el Marco lógico del Proyecto MIRE II presenta una serie de insuficiencias técnicas que van desde el planteamiento de metas cifradas casi exclusivamente en valores absolutos (carentes por ello de relación con las variables necesidades efectivas de cobertura) hasta la disposición de indicadores y medios de verificación claramente insuficientes y mejorables, lo que llama a una reformulación en profundidad para su optimización de cara a las próximas fases.

En cuanto a su **cobertura**, el Consorcio se ha posicionado en apenas dos años de existencia como un instrumento imprescindible según OCHA para complementar la atención humanitaria de emergencia en Colombia. Según los cálculos realizados por el equipo evaluador, el Consorcio MIRE habría atendido en torno al 40% de la población víctima de hechos de violencia armada derivada del conflicto en Colombia en el período 2020-2021, y ello interviniendo en algo más del 20% de todas las emergencias declaradas por esta causa. MIRE está significando un aporte fundamental para la ayuda humanitaria internacional enfocada a emergencias derivadas del conflicto armado y otras violencias conexas, tanto en términos cuantitativos como cualitativos.

En lo que atañe estrictamente a la **eficacia**, el equipo evaluador ha detectado un nivel de avance altamente satisfactorio de cumplimiento para todos los resultados esperados. Subsiste en la curva de perfeccionamiento del Consorcio un problema estructural que debe resolver urgentemente desde un abordaje técnico decidido, y es el referido a la práctica ausencia de un mecanismo de retroalimentación confiable que informe a operarios y tomadores de decisiones del Consorcio sobre la calidad de la ayuda brindada desde el punto de vista de las personas beneficiarias. Aspecto íntimamente relacionado con la coherencia interna previamente abordada y que afecta a la comprobabilidad efectiva del cumplimiento del Objetivo y Meta general de la intervención: sin la capacidad por parte de los beneficiarios/as de expresar de manera suficiente, oportuna y confiable sus quejas, reclamaciones y sugerencias de mejora. En lo referido a los aspectos más cualitativos relacionados con la eficacia, existe mucho margen de mejora en diversos aspectos cruciales como la **integralidad** de la ayuda brindada por el MIRE (el Consorcio realiza operaciones que se sitúan aún entre la multisectorialidad con algunos casos de **intersectorialidad**), la adecuación de los **tiempos de respuesta y de los tiempos de permanencia** en función de las tipologías específicas de eventos atendidos y a las necesidades objetivas de las poblaciones necesitadas de asistencia y protección.

En relación con la **gestión de los recursos financieros** y otros aspectos de la **eficiencia**, si bien la evaluación no ha podido inferir en base a la información y tiempo disponible el análisis de costo-eficiencia que ameritaría una experiencia como MIRE para la completa determinación de su valor agregado, se ha podido establecer un correcto nivel de ejecución de los recursos financieros en relación con el tiempo de ejecución y con el cumplimiento de las metas.

A nivel de los **flujos de gestión**, el Consorcio ha ido adaptando su estructura de procesos y de personal a las prioridades y necesidades que ha ido enfrentando en lo operativo. Esto ha supuesto aprendizaje necesariamente "sobre la marcha" y algo errático. Aún y con todo, el Consorcio ha consolidado en apenas dos años de existencia una Unidad de Gestión que, con muy escasos recursos y expuesta a una gran carga de responsabilidad, pero dotada de gran calidad profesional, ha podido engarzar procesos de trabajo que en su mayor parte siguen estando situados en su mayor parte a la entera discrecionalidad de los socios y que por lo tanto presentan una articulación interagencial (consorciada) muy compleja y muchas veces con disensos profundos y decisiones no comúnmente aceptadas que han podido erosionar la necesaria confianza entre los socios y también perjudicar el rendimiento de la operación. Entre los aspectos deficitarios más destacables encontramos la ausencia de profundidad y delimitación clara de competencias y funciones en el actual esquema orgánico-funcional y la ausencia de una política de recursos humanos que permita garantizar una productividad agregada y un ambiente de trabajo estable, seguro y con derechos garantizados/as para el personal técnico, especialmente aquel con dedicación exclusiva al MIRE y con más responsabilidades de terreno.

En el nivel de los **resultados**, el Consorcio presenta un modesto pero solvente y sólido acervo de buenas prácticas en cada sector que debe servir de base operativa e inspirar tanto mejoras metodológicas y procedimentales (en casi todos los sectores) como una mayor escalabilidad de sus operaciones y de la calidad de las mismas. Resulta necesario consolidar aspectos de calidad de las operaciones, la revisión para la mejora de los instrumentos de recolección de datos, la introducción de modalidades de ayuda menos intensivas en personal y cargas logísticas (cash multipropósito), el fortalecimiento del componente de protección como sector nuclear y a la vez transversal de toda la intervención del Consorcio y en general la mejora tanto de los tiempos de respuesta como de la calidad de las operaciones y, sobre todo, del seguimiento post-distribución, fase que debe definitivamente ser mejorada para garantizar una ayuda optimizada.

El nivel de **complementariedad entre los socios** del Consorcio es potencialmente adecuado (con algunas duplicidades en competencias y capacidades sectoriales, así como en coberturas geográficas) pero en la práctica efectivamente modesto. Si bien la multisectorialidad es un hecho en la mayoría de operaciones, relativamente pocos/as titulares de derechos se han beneficiado de una ruta de atención integral y verdaderamente comprehensiva de todas las necesidades que experimentaban, déficit que ha sido más acuciante en las comunidades con afectaciones múltiples y necesidades complejas.

En cuanto a la **articulación hacia afuera** del MIRE, el diálogo permanente entre el MIRE y la estructura de OCHA (con especial énfasis en el nivel local en torno a los ELC, pero también en los clústeres sectoriales y en el GTMI a nivel nacional) y el continuo intercambio de información y articulación para la operación con las autoridades locales, ha asegurado hasta la fecha una buena complementariedad y un razonable alineamiento del Consorcio y de su operación respecto de las necesidades y prioridades de la agenda humanitaria. Desde instituciones externas al

Consorcio se demandan al MIRE esfuerzos adicionales en tres planos: una mayor disponibilidad de la información que recaba para que alimente a los actores externos; una mayor coordinación con OCHA y UARIV en el nivel nacional a la hora de compartir las decisiones de activación y los Planes de Respuesta; y una mayor flexibilidad a la hora de responder no sólo a emergencias derivadas de hechos de violencia armada sino a situaciones de desastre en zonas remotas y que rebasen las capacidades del SNGRD.

En términos de **impacto**, las personas y comunidades que han podido ser consultadas durante el ejercicio evaluador manifiestan un grado de satisfacción entre medio y muy alto respecto del impacto de las operaciones en la mejora de su estado de necesidad y en el alivio de su sufrimiento, redoblado por el efecto protector por presencia que estiman les brinda la intervención del Consorcio. A pesar de los esfuerzos conscientes y visibles paulatinamente operados en la adaptación de los bienes y servicios provistos, existe aún un amplio margen de mejora en la adecuación de los enfoques transversales a los hechos diferenciales existentes en una población atendida muy mayoritariamente joven y perteneciente a grupos étnicos, así como quizás también en mayor medida un trabajo para fortalecer las capacidades de las organizaciones de base en los procedimientos de protección comunitaria, especialmente sobre las personas en mayor riesgo frente a la violencia.

En cuanto a la **conectividad**, el equipo evaluador tiene más dudas que certidumbres. Los elementos de conectividad que se observan en MIRE son escasos por el propio carácter inmediatista de la intervención que MIRE despliega, por lo que los puentes tendidos programáticos y geográficos entre el MIRE y el proceso MIRE Plus como impulso hacia la recuperación, quedan difuminados y plantean la necesidad de fortalecer la reflexión y planificación conjuntas. Al mismo tiempo, la realidad de las necesidades subyacentes en las comunidades y regiones afectadas por crisis humanitarias recurrentes o crónicas plantea dificultades para plantear esquemas de intervención que superen el carácter emergencista y puedan tender puentes hacia procesos de recuperación y desarrollo.

A pesar de que el reconocimiento institucional del MIRE es un hecho, un gran talón de Aquiles del proceso es la necesidad subsistente de una Estrategia de **comunicación** segmentada por targets diferenciados y que le permita encontrar mayor eco y potencializar sus rendimientos, aumentando la visibilidad del contexto y las necesidades. Esta necesidad resulta tanto más acuciante cuanto que la multiplicación de turbulencias globales puede provocar en el corto, mediano y largo plazos una rarificación de los recursos internacionales de la ayuda hacia Colombia.

Finalmente, ha sido destacado por el equipo evaluador avanzar hacia una más efectiva **incidencia en los marcos de políticas públicas** del país, utilizando su exitoso posicionamiento al interior de la arquitectura humanitaria y el propio hecho de contar con el respaldo político y financiero estable de un organismo de la Unión Europea como la DG ECHO, así como la ventana de visibilidad que ofrece un Consorcio internacional y con vocación de servir de referente.

2 Lista de abreviaturas y acrónimos

ACAPS	ONG “The Assessment Capacities Project”
ACH	Acción contra el Hambre
APS	Alianza por la Solidaridad
CJT	Comité de Justicia Transicional
DIH	Derecho internacional humanitario
ECHO	Dirección General de Protección Civil y Ayuda Humanitaria de la Comisión Europea
EGI	Equipo de gestión de la información
ELC	Equipo Local de Coordinación
ERN	Evaluación Rápida de Necesidades
ESE	Empresa Social del Estado
FUPAD	Fundación Panamericana para el Desarrollo
GTMI	Grupo temático de manejo de información
HRP	Plan de Respuesta Humanitaria
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
ICLA	Información, Acompañamiento y Asesoría Legal (siglas en inglés)
IPS	Institución Prestadora de Servicios de Salud
MDM	Médicos del Mundo
MIRE	Mecanismo Intersectorial de Respuesta a Emergencias
MQR	Mecanismo de Quejas y Reclamaciones
M&E	Monitoreo y Evaluación
NHE	Norma Humanitaria Esencial
NNAJ	Niñas, niños, adolescentes y jóvenes
NRC	Consejo Noruego para los Refugiados
OMS	Organización Mundial para la Salud
PcD	Persona con discapacidad
PDET	Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial
PDM	Monitoreo Post-Distribución
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PUA	Personas Únicas Atendidas
SAN	Seguridad Alimentaria
SNARIV	Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
SNGRD	Sistema Nacional de Gestión de Riesgos de Desastres
UARIV	Unidad de Atención y Reparación Integral a las Víctimas
UGC	Unidad de Gestión del Consorcio
UGI	Unidad de Gestión de la Información
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres

3 Introducción

3.1 Contexto histórico de evolución

Es parte de un diagnóstico compartido por la totalidad de fuentes consultadas durante este proceso evaluador el que el contexto post-firma del Acuerdo de Paz entre el Gobierno y las FARC-EP fue determinante en la modificación de la estrategia de intervención de la comunidad humanitaria en Colombia y, como resultado de esta, en el surgimiento y conformación del proceso MIRE. En el período 2017-2019, toda la energía, atención y recursos de la comunidad humanitaria se redujeron al mínimo (el presupuesto de la DG ECHO en ese momento bajó a un monto inferior al actual MIRE). OCHA redujo al mínimo su actividad. MDM consideró cerrar la Misión Colombia (abierta en 1987). A mediados de 2018 se empezó a comprobar que en algunos territorios la construcción de la paz iba a ser un reto remanente por la reconfiguración de los grupos armados, y en los meses posteriores esta realidad de violencia fue lamentablemente consolidándose y extendiéndose.

Tomando en cuenta las limitaciones estructurales que planteaba una drástica reducción del volumen total de la ayuda humanitaria, el escalamiento del conflicto y surgimiento de nuevos actores y tipos de violencias, y aprovechando la experiencia positiva en la coordinación de intervenciones conjuntas para responder a las emergencias, con el objetivo de dar una respuesta nacional, multisectorial e integral, los consorcios MAPA y NRC-DKH decidieron unirse en un solo consorcio.

El primer consorcio MIRE (MIRE I) fue una iniciativa formal del Consejo Noruego para los Refugiados–NRC en asociación con otras 5 organizaciones de carácter humanitario (Alianza por la Solidaridad (APS), Fundación Plan (PLAN), Médicos del Mundo Francia (MDM), Acción Contra el Hambre (ACH) y Diakonie Katastrophenhilfe (DKH) con sus dos aliados nacionales como operadores (no socios): Corporación Infancia y Desarrollo (LA CID) y Tierra de Paz (TdP). Se conformó no sólo como una apuesta meramente técnica para la ganancia de eficacia y eficiencia operativa (multiagencialidad y multisectorialidad), sino antes que nada como una apuesta político-estratégica para:

1) Visibilizar la persistencia del conflicto a pesar del proceso de paz

2) Mantener la presencia de ECHO en el país tanto como presencia institucional internacional como en términos del financiamiento necesario para sostener la ayuda

3) Aumentar la costo-eficiencia y el impacto agregado de la ayuda canalizada a través de los socios

Por lo tanto, MIRE fue en gran medida el resultado de una voluntad de incidencia por parte de algunas de las ONG humanitarias presentes en las zonas más afectadas por el conflicto y que obtuvo el respaldo de ECHO.

La operación del MIRE I estuvo marcada por la irrupción de la crisis sanitaria global ocasionada por la Covid-19, declarada pandemia justo en los albores del arranque del primer proyecto aprobado por ECHO. Esta primera fase de la andadura no contó con una evaluación externa independiente, pero de la revisión de la información documental aportada extraemos que el Consorcio dio respuesta a un total de 73 emergencias (46 de ellas derivadas del conflicto armado, 23 por Covid-19 y 4 por desastres producidos por amenazas naturales) alcanzando en total a más de 65.000 personas (de las cuales, 48.000 caracterizadas como víctimas de la violencia armada organizada).

3.2 Ficha de síntesis sobre el proceso evaluador

Título Proyecto	"Protección y asistencia humanitaria a las personas desplazadas recientemente y a las comunidades confinadas en Colombia" – MIRE II.
Tipo de Evaluación	En tiempo real, Externa, Independiente.
Alcance Temporal	01 abril de 2020 a marzo de 2022.
Alcance Geográfico	Todo el territorio con 12 Departamentos.
Agentes Convocantes	NRC.
Agentes ejecutores	Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), Acción Contra el Hambre (ACH), Alianza por la Solidaridad (APS), Médicos del Mundo Francia (MdM) y ACAPS.
Agentes financiadores	DG ECHO – UE.
Objetivo General del proyecto	Dar respuesta, de manera intersectorial, con enfoque diferencial, para mejorar el acceso a los mecanismos de protección y autoprotección, soluciones de refugio temporal, agua, saneamiento e higiene, asistencia alimentaria, atención en la salud física y mental, apoyo económico en emergencias de carácter humanitario, o a causa del conflicto armado; además del apoyo en la atención de la pandemia del Covid-19.
Objetivo General de la evaluación	Realizar una evaluación externa en tiempo real del MIRE para identificar el impacto de la acción desarrollada por el consorcio. Documentar lecciones y obtener recomendaciones, a partir de hallazgos y conclusiones basados en evidencia.
Objetivos específicos	OE1: Determinar el impacto que tiene la respuesta del MIRE en términos de: integralidad y complementariedad, participación de los beneficiarios, oportunidad y calidad de las acciones que realiza, costo-efectividad e incidencia a corto y mediano plazo. OE2: Establecer cómo el MIRE contribuye a generar visibilidad de las víctimas del conflicto armado que favorezca a promover el inicio de la ruta de atención en la población víctima atendida por el consorcio, por parte el Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) o por la Arquitectura Humanitaria. OE3: Realizar un análisis sectorial e intersectorial en el que se identifique la calidad de la evaluación de necesidades, la coherencia entre la evaluación de necesidad y la respuesta, la relevancia de las acciones realizadas y la duración de la respuesta.
Enfoques de Evaluación	Enfoque de Marco Lógico, Mapeo de Resultados, Análisis de Contribuciones y Estudio basado en Casos.
Niveles de análisis	**Estructura** (Estructura Operativa y Mecanismos de Coordinación), **Diseño** (Identificación, Formulación y apropiación), **Procesos** (Gestión, Seguimiento y Evaluación) y **Resultados** (Desempeño e Impacto de las Intervenciones apoyadas).
Criterios priorizados (TDR)	Integralidad, Oportunidad/calidad, Coste-eficiencia, Participación, Incidencia, Alineamiento, Complementariedad, Conectividad-Sostenibilidad. Enfoques transversales: género, etario, étnico-diferencial, capacidades distintas.

4 Metodología

En el Informe metodológico (**Anexo 2**) se justifican y explican de manera detallada las herramientas, fuentes, elecciones metodológicas y decisiones sobre el uso y la explotación de la información evaluativa recolectada por el equipo evaluador, ya sea de manera primaria o en base a fuentes secundarias. que han sido operadas durante el proceso evaluador en todas sus fases (gabinete, consultas y análisis). Asimismo, se da cuenta de las limitaciones encontradas y que han resultado determinantes para el alcance efectivo de la evaluación.

A continuación, presentamos una síntesis de la metodología empleada.

Resumen del rendimiento evaluativo

Total de Informantes clave alcanzados/as

Personas consultadas	Hombres	Mujeres	Instituciones
438	241	197	32

Informantes clave alcanzados/as por herramientas

Herramienta	Entrevistas	Grupos focales	Cuestionarios	Observación directa	Grupos de Evaluación
Aplicaciones	66	10	4	16	2

108 actividades evaluativas

Principales aspectos positivos y condicionantes del proceso evaluador

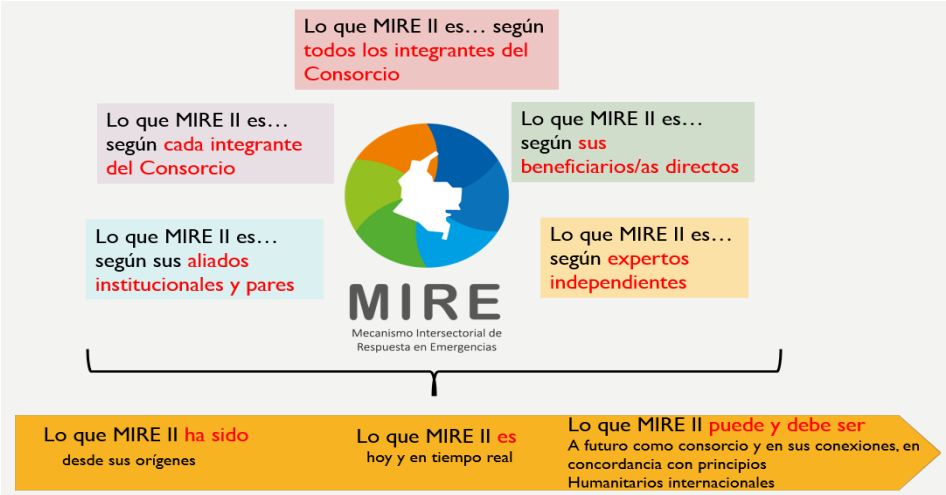
- Excelente disponibilidad y tiempos de respuesta a requerimientos del personal de la UGC y personal técnico
- Excelente acompañamiento por parte del personal UGC en misiones
- Muy buena disponibilidad de actores externos (instituciones y organismos gubernamentales y organismos no gubernamentales
- Buena disponibilidad de los actores comunitarios, con los comprensibles recelos y fatiga
- Disponibilidad para acceder a recursos financieros adicionales para cubrir actividades y costes no previstos inicialmente

- Enorme volumen de actores y de información
- Información de detalle por actores/componentes no disponible de partida
- Información sobre avance de metas en ocasiones incoherente
- Muy ajustados tiempos para preparar misiones evaluativas y para desarrollar herramientas con plena solvencia metodológica y óptimo aprovechamiento.
- Afecciones de salud leves en nuestro equipo de terreno y algunas dificultades en seguridad
- Por no disponibilidad de personal especializado ni de tiempo y recursos suficientes, no se pudo evaluar de manera rigurosa el sector EeE

Enfoque general

El equipo del IECAH ha tratado de recuperar en su amplio proceso de consulta la mayor cantidad posible de voces autorizadas que pudieran arrojar luces sobre la evolución, el rendimiento y las perspectivas del MIRE. Para ello, hemos tratado de integrar en nuestra mirada las siguientes valoraciones:

Visión holística del proyecto evaluado



Perspectiva del ciclo de programación

	Bloque 1. Revisión evaluativa	Bloque 2. Valoración de avance a medio término	Bloque 3. Evaluación en tiempo real
Objeto	MIRE I período marzo 2020- marzo 2021	MIRE II período abril - noviembre 2021	MIRE II respuesta inmediata a alerta actual (fecha por determinar entre enero y febrero 2022)
Prioridad evaluativa	☆	☆ ☆	☆ ☆ ☆
Herramientas priorizadas	Análisis documental Entrevistas	Análisis documental Entrevistas y Cuestionarios Grupos focales Grupo de Evaluación Visita a operación cerrada y operación en curso	Análisis documental Entrevistas y Cuestionarios Grupos Focales Grupo de Evaluación Visita a operación en curso Visita a Misión ERN

Perspectiva sectorial

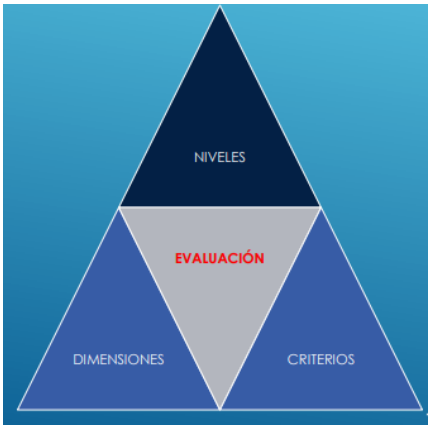
Tal y como se ha anotado anteriormente, el Equipo evaluador ha logrado efectuar una aproximación evaluativa suficiente en 6 de los 7 Resultados esperados por el MIRE, habiendo sido el Resultado 2 analizado en forma tangencial y transversal al resto de sectores analizados.

Resultados	R1	R2	R3	R4	R5	R6	R7
Sectores	Protección	Educación	Refugio	WASH	SAN	Salud	Info&Com
	Gobernanza, Gerencia y Coordinación técnica, administrativa y financiera, Coordinación operativa y Comunicación y visibilidad						
Socios	NRC-APS	NRC	NRC	APS	ACH	MdM	NRC/ACAPS

Perspectiva multicriterio

Respecto a los criterios de evaluación, se han seguido tanto los recomendados por la Norma Humanitaria Esencial, como los definidos por los TDR de la evaluación. A los efectos de su mejor divulgación y estandarización, los hemos sistematizado bajo las denominaciones y de la manera que sigue:

Enfoques específicos y herramientas empleados



Como parte de la metodología para la presente evaluación se ha orientado a cumplir los 3 objetivos previstos en los TdR de la evaluación y en especial, a atender lo que consideramos siempre en nuestros trabajos como **elementos estructurantes** de cualquier proceso evaluativo: niveles, dimensiones y criterios (previamente descritos).

En el proceso de evaluación, se ha combinado el uso de **herramientas de análisis cualitativas y cuantitativas** sobre la información obtenida de fuentes primarias y secundarias, haciendo especial hincapié en las de tipo cualitativo, tal y como se sugiere en los TdR. En el apartado siguiente y en cada hallazgo, se señalan las **herramientas** metodológicas (su tipo y su número), que han sido efectivamente implementadas **en la fase de trabajo de campo de la evaluación en las 3 zonas que fueron designadas para la evaluación.**

5 Hallazgos

5.1 ¿El Proyecto y el Consorcio tal y como han sido diseñados responden de manera efectiva a las necesidades-país en materia de atención a crisis humanitarias y poseen un valor agregado al interior de la acción humanitaria?

Indicador
Nivel de concordancia de los Objetivos y de la Estrategia de intervención con las necesidades del país expresadas en sus documentos de política y en los informes de análisis de contexto.
Herramientas
Análisis documental

El año de transición del MIRE I al MIRE II, 2021, se convirtió en aquel con peores cifras de violencia en Colombia desde la firma de la paz con las FARC_EP. Se produjo la mayor tasa de homicidios por cada 100.000 habitantes en Colombia desde 2013, con más de 13.000, según el Ministerio de Defensa de Colombia; asimismo, se produjo la mayor cantidad de masacres (93), es decir, actos violentos en los que mueren al menos tres personas, desplazamientos forzados masivos (146), combates entre fuerza pública y grupos armados ilegales (228), hostigamientos a la fuerza pública (134) y casos de reclutamiento forzado de menores (89), según reveló la Unidad de Investigación y Acusación (UIA) de la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP). A todo este escenario crítico, se ha

sumado la persistente realidad del flujo de personas migrantes, transmigrantes y refugiadas con procedencia de Venezuela, Haití, Cuba y América del Sur y la incidencia multidimensional de la Covid-19.En el Global Humanitarian Overview de OCHA, Colombia figuraba a finales de 2021 en el país número 23 en el ranking de mayores necesidades humanitarias detectadas, con una evolución en tan sólo 3 años de 5,1 millones a 7,2 millones de personas necesitadas de asistencia y protección . Asimismo, en el Índice INFORM sobre severidad de las crisis humanitarias realizado entre otros por ACAPS Colombia ha ido desde 2020 escalando posiciones en el ránking, pasando de un nivel "alto" a "muy alto" en 2021.

La pertinencia contextual actual de la ayuda humanitaria de emergencia como la que el MIRE proporciona no ha hecho más que aumentar en 2022. Según Indepaz, sólo en los primeros 45 días del año, al menos 22 líderes sociales y personas defensoras de derechos humanos han sido asesinados, además de tres excombatientes de las FARC-EP, firmantes de los Acuerdos de Paz; además, se cifran en este mismo período 19 las masacres ocurridas en apenas mes y medio de año, sumando 82 víctimas mortales.

En un contexto tan cambiante como el que se ha dado tras el Acuerdo de Paz con las FARC-EP, la existencia de una **respuesta imparcial, neutral e independiente es la única garantía de una acción humanitaria de emergencia** merecedora de ese nombre. Y el hecho de que sea un mecanismo internacional contribuye a ello. Por ello, en nuestra opinión **MIRE viene a cubrir un vacío en los instrumentos de la arquitectura humanitaria colombiana y a complementarla.**

Indicador
Valores agregados del MIRE y complementariedad interna y externa.
Herramientas
Análisis documental, Encuestas y Cuestionarios a personal directivo y técnico y actores externos asociados a la intervención

Comenzando por la tendencia valorativa (cuantitativa) de quienes conforman los **Comités Directivo y Técnico del Consorcio** entrevistados, pero también sumando a esto la visión de los actores externos, podemos inferir los siguientes hallazgos:

- Más que en la inter-agencialidad y la inter-sectorialidad, que se logran sin necesidad de formas consorciadas de gestión gracias al funcionamiento de la arquitectura humanitaria en su dimensión territorial (ELC) y el funcionamiento de la Ruta de Respuesta articulada sobre el cumplimiento de la Ley 1448, el MIRE es único en su carácter de MRE, aunque ya existía una URR (germen del MIRE) en el seno de NRC y de la que en cierto modo el MIRE es una amplificación

- El Consorcio ha representado en términos generales un proceso positivo para todas las partes y para la mejor articulación, complementariedad e impacto agregado de sus aportes y experticias.

- Además, ha supuesto un espacio de intercambio de buenas prácticas y de experticias que han permitido por una parte aprendizajes cruzados que han resultado beneficiosos para algunos socios (por ejemplo, transferencias de procedimientos y experticias en el sector Protección entre NRC y APS, o en el sector WASH y WASH-IPC desde ACH hacia APS), pero también un aprendizaje compartido que conforma hoy el acervo de prácticas consorciadas (contribución importante a la "marca MIRE" como elemento diferenciador respecto de otras ofertas de ayuda humanitaria)

Desde afuera, el Consorcio es hoy contemplado como un Mecanismo referencial y que ha adquirido un posicionamiento propio e incluso un empoderamiento gracias a una doble legitimidad: por la buena reputación atesorada por el donante y cada uno de los socios y por los resultados en términos de cobertura efectiva de brechas de asistencia a población víctima de violencia armada, VSBG y amenazas y privada de los mínimos vitales. Pero se destaca sobre todo lo que supone el Consorcio de contribución a **reducir la complejidad de la malla de actores humanitarios al interior de la arquitectura humanitaria en Colombia** (malla que cuenta con más de 45 actores).

Específicamente desde **OCHA** y tal y como lo ha expresado su dirección en Colombia a este equipo evaluador, el MIRE resulta un elemento esencial de la actual arquitectura humanitaria en Colombia, crítico en el actual panorama de necesidades del país y de desfinanciación de la mayoría de los socios del Equipo Humanitario País. Representa el último eslabón respondiente en la ruta de respuesta prevista en la ley 1448 para aquellas emergencias para las

que es solicitado su concurso por el desbordamiento de las capacidades locales, esto es, de los Planes municipales de contingencia, de las capacidades de la administración central (UARIV y SNARIV) y de los Equipos Locales de Coordinación. Desde su papel de articulador de la respuesta humanitaria internacional, OCHA **valora especialmente**:

- La **complementariedad** que asegura el MIRE como respondiente de "último recurso" para las emergencias masivas y que desborden las capacidades efectivas de los primeros y segundos respondientes (ley 1448)
- Sus excelentes **tiempos de respuesta**, aspecto que a pesar de considerarse insuficiente por algunos de los actores fundamentales del propio MIRE que lo sitúan como la prioridad fundamental, para OCHA resultan un claro valor añadido de la respuesta MIRE frente a las respuestas de otros actores humanitarios (ELC) y por supuesto del Estado. Un caso ilustrativo fue la emergencia en San Andrés de Tumaco, donde el MIRE pudo ingresar en el primer momento y antes que el ELC.
- Su **flexibilidad** para atender eventualmente y a solicitud expresa de OCHA emergencias derivadas de desastres con impactos masivos y en zonas remotas. Aquí se reconocen las capacidades del MIRE por "llegar adonde otros no llegan" merced a la movilización de su Equipo Móvil y a la disposición y disponibilidad de recursos. Ha sido el caso de emergencias como las de Amazonas y Guaviare, donde además de atender a poblaciones necesitadas de ayuda, pudieron ser detectados en paralelo hechos victimizantes relacionados con violencia armada. Un caso ilustrativo aquí es la intervención en La Chorrera (Amazonas), que permitió identificar los riesgos a la comunidad relacionados con GANE
- Su **inclusividad**, es decir, la no discriminación por origen nacional que existe en sus criterios para atender personas necesitadas de ayuda y protección (p.e, atención a personas pertenecientes a flujos migratorios mixtos)
- Su **intersectorialidad**, lo que hace especialmente pertinente su activación en emergencias complejas, y facilita también la labor articuladora de los ELC, los cuales, en caso de solicitar el concurso del MIRE reducen considerablemente los costes friccionales que resultan de operaciones multi-agenciales convencionales
- El **diálogo permanente** entre el MIRE y OCHA (con especial énfasis en el nivel local en torno a los ELC, pero también en los Clústeres sectoriales y en el GTMI a nivel nacional) y el permanente intercambio de información y articulación para la operación, factores que serán abordados más adelante en este informe pero que aseguran que la actuación del MIRE responde en todo momento a una realidad comúnmente identificada y analizada por la comunidad humanitaria

Indicador
Limitaciones encontradas en el diseño y evolución del MIRE.
Herramientas
Análisis documental. Encuestas y cuestionarios a personal directivo y técnico y actores externos asociados a la intervención

Algunos factores que pueden destacarse como **limitantes** en el tipo de respuesta que ofrece actualmente el MIRE, siempre en el marco del nivel de pertinencia abordado en este apartado:

- La **celeridad en la respuesta** - aspecto que se enfatiza como valor agregado como recogimos previamente - puede llegar a comprometer el debido respeto a la ruta de respuesta impuesta por la Ley 1448 y que sitúa al Estado como primer respondiente natural en su rol de titular de obligaciones. Se ha dado el caso de que algunos municipios en los que han ocurrido emergencias no han llegado a aplicar sus Planes de Contingencia y la consiguiente movilización de fondos destinados al efecto. Este hecho tiene un claro impacto en la subrogación de los deberes del Estado por parte de la ayuda internacional que no beneficia a la sostenibilidad institucional y financiera de la ayuda humanitaria (es lo que se entiende por "fungibilidad" de la ayuda).

- El **modelo de implantación y despliegue del MIRE** puede estar siendo muy eficaz y prácticamente insustituible para las emergencias puntuales que se dan en lugares remotos y de difícil acceso, pero su **carácter netamente más centralizado** (en especial por los cambios operados del MIRE I al MIRE II) ha podido restar costo-efectividad y rapidez a la respuesta en zonas caracterizadas por emergencias recurrentes y crónicas, salvo en las estructuras operativas de MDM y NRC que mantienen equipos de respuesta rápida en Cauca y Chocó respectivamente. Aquí podría estar existiendo un problema de desacople entre la tipología y caracterización de las necesidades humanitarias en el país y el modelo hacia el que ha ido evolucionando el Consorcio con la potenciación de sus Equipos móviles (en su mayoría desplazados desde Bogotá) en detrimento de las operaciones desplegadas desde las oficinas regionales

- El equipo evaluador ha podido identificar en la evolución del MIRE una **tendencia a replicar el Response Mechanism** aplicado, por ejemplo, en la República Democrática del Congo. Esto tiene relevancia tanto para el presente como para el futuro del MIRE, ya que en caso de perder de vista la tipología y caracterización de las crisis humanitarias en Colombia se corre el riesgo más o menos consciente de importar a la realidad del país planteamientos de respuesta de emergencia pensados para otros contextos.

5.2 ¿La estructura de gobierno del Consorcio en su diseño garantiza adecuadamente la movilización de las capacidades específicas de sus socios/as, la coordinación entre ellos, la articulación intersectorial y la agregación de valor a las operaciones (respecto de la simple suma de las intervenciones)?

Indicador
Limitaciones encontradas en el diseño y evolución del MIRE.
Herramientas
Análisis documental; Entrevistas a personal directivo y técnico y actores externos asociados a la intervención

La estructura de gobierno del MIRE viene naturalmente condicionada por su proceso histórico de conformación. Al igual que todo libre acuerdo de asociación, el Consorcio MIRE es antes que nada la expresión de una voluntad compartida por poner en común una serie de recursos, herramientas y procesos de manera a incrementar la eficacia y eficiencia de actuaciones separadas. La escasez de recursos financieros internacionales de ayuda humanitaria que se dio en el escenario Post-Acuerdo de Paz Gobierno-FARC-EP, sin lugar a dudas, fue un componente decisivo en la conformación histórica de este y otros consorcios, en una lógica de "hacer de la necesidad virtud", como declaraba un actor histórico en entrevista en profundidad. Al mismo tiempo, las buenas y estrechas relaciones entre los Jefes de Oficina-país de varios de los socios y el hecho de que existían dos consorcios (MAPA y Naranja) realizando labores sectorial y geográficamente compatibles contribuyó sin duda a las condiciones de base que propiciaron la propuesta conjunta. Por último, socios de ambos consorcios habían tenido experiencias con el donante ECHO, aspecto que fue decisivo en la generación de confianza a la hora de facilitar las negociaciones con el donante y avanzar en los acuerdos de entendimiento y en la derivación de estos en un proyecto.

Una cuestión central para este ejercicio evaluador consiste en revisar cómo se previó formalmente que las decisiones se tomasen en el seno del Consorcio, cómo se ha desarrollado realmente este proceso gobernante y por supuesto valorar con qué rendimiento efectivo (logros) y a qué coste (límites) se ha producido.

Cualquier proceso de asociación entre entidades está siempre signado por una tensión entre dos polaridades, que se resume en la siguiente cuestión: ¿una vez acordado un marco común de intervención y una serie de compromisos competenciales y programáticos, hasta dónde están dispuestos los socios a entregar soberanía decisional?

El resultado de esta **tensión entre la conservación de la autonomía decisional de los socios (inter-institucionalismo decisional) y la tendencia hacia una adopción de decisiones comunes vinculantes** (supra-institucionalismo decisional) es a día de hoy inconcluyente en el Consorcio MIRE. Por una parte los representantes de los socios al interior del Comité Directivo declaran una voluntad de avanzar en la consolidación del Consorcio como unidad decisional y lo señalan como un ideal que permitiría alcanzar la mayor eficacia y agilidad en la misión del MIRE, pero se enfrentan por otro lado a la realidad de sus diferentes intereses (disimilitud de necesidades y objetivos estratégicos, de sectores de especialización y prioridades de intervención) y capacidades efectivas (asimétricas también, tanto en la disponibilidad de infraestructura como de equipos y cobertura geográfica), ambos factores rebasando en todos los casos el estricto marco MIRE.

Asimismo, en esta tensión entre polaridades decisionales, es necesario tomar en cuenta que **la diversidad de los socios es uno de los valores añadidos del MIRE II** (como de cualquier otro Consorcio) **y la clave que explica su riqueza intrínseca** (especialización sectorial beneficiosa para el conjunto de sus operaciones, intercambio de saberes, mejores prácticas y retroalimentación positiva rica en aprendizajes cruzados para el ciclo de mejora de cada socio, etc.) y también su resiliencia como entidad, puesto que ante cualquier impedimento que pueda surgir a una de sus partes, el hecho de la no centralización operativa estricta le confiere al MIRE una capacidad de resiliencia y de superación de crisis internas que no tendría en caso de disponer de una estructura de intervención monolítica, o completamente consorciada

Indicador
Valoración del personal funcionario vinculado a las intervenciones del Consorcio
Herramientas
Entrevistas y cuestionario a actores externos asociados al Consorcio (2)

De manera unánime, **todos los actores externos al Consorcio consultados encuentran una elevada pertinencia en la misión, objetivos, resultados y actividades del Consorcio**. La conformación del MIRE ha supuesto tanto para el Estado colombiano como para la arquitectura humanitaria en el país una experiencia de articulación positiva no sólo en cuanto en lo que supone como fortalecimiento y facilitación de la articulación entre actores, sino como aprendizaje y modelo para avanzar hacia una ayuda humanitaria de mayor calidad y eficiencia agregada. Desde "su afuera" y en tanto que **único Mecanismo inter-institucional definido como tal en el país, el MIRE es contemplado como un vivero de buenas prácticas que ha ocupado un lugar sustantivo en la respuesta a las necesidades de protección y asistencia de las poblaciones más vulnerables, especialmente en el nivel local-operativo y no tanto en el nivel estatal**.

Indicador
Valoración del personal directivo y técnico del proyecto
Herramientas
Entrevistas a personal directivo y técnico del Consorcio (E1), Grupo de Evaluación, Cuestionario a personal directivo del Consorcio (1-A)

De manera igualmente unánime, todas las personas incluidas en la gestión del Consorcio consultadas encuentran **una alta pertinencia en la misión, objetivos, resultados y actividades del Consorcio, únicamente matizada por el deseo expresado por todos/as los/as entrevistados/as de "*hacer más, en más lugares, con mayor costo-eficiencia, mayor calidad y con mayores impactos*"**.

5.3 ¿Qué cambios se han dado en el Consorcio desde su primera fase y en qué sentido se han integrado lecciones aprendidas y buenas prácticas en el diseño y formulación de la segunda fase?

Indicador
Cotejo entre documentación y discurso de socios participantes entre estructuras de gobierno y gestión, estrategias y lógicas de intervención, sectores, procedimientos, metas e indicadores
Herramientas
Análisis documental; Entrevistas a personal directivo y técnico

El factor más notorio en la transición entre la primera y segunda fase del proceso MIRE fue, sin lugar a dudas, la reducción del número de socios, que fue principalmente una decisión promovida por el donante pero que gozó de eco y aceptación mayoritaria entre los socios, justificada en la necesidad de

1) Tener una estructura decisional más liviana y ejecutiva, reduciendo los costes transaccionales derivados de una concertación con 8 actores

2) Reducir los costes de soporte agregados del Consorcio

3) Tender a una optimización de competencias y recursos para incrementar la eficiencia y reducir duplicidades geográficas y temáticas: "hacer más con menos"

Además de este cambio determinante a nivel de la estructura de gobierno, en la siguiente tabla recogemos otras modificaciones sustanciales en el resto de los niveles de gestión del Consorcio

	MIRE I	MIRE II	MIRE III
Socios	6 socios operacionales extranjeros: Acción Contra el Hambre (ACH), Alianza por la Solidaridad (APS), Consejo Noruego para los Refugiados (NRC), Fundación Plan (PLAN), Médicos del Mundo Francia (MdM), y Diakonie Katastrophenhilfe (DKH) + 2 ONG nacionales:	**Reducción de 2 socios internacionales y 2 nacionales, y se añade 1 socio internacional**: 4 operacionales (ACH, APS, NRC, MDM) + 1 ONG de análisis (ACAPS)	Mantenimiento de los socios MIRE II: 4 operacionales (ACH, APS, NRC, MDM) + 1 ONG de análisis (ACAPS)
Donantes	ECHO	ECHO	ECHO **+ AECID**
Financiación	3,5 millones	3,5 millones	3,3 millones
Misión	Cubrir brechas de atención a población victimizada por hechos de violencia armada (y puntualmente por desastres) en la fase primera (aguda) de la emergencia desde un enfoque de intersectorialidad		+ **Mitigar los efectos de las emergencias recurrentes**
Componentes/Sectores	5 sectores nominalmente: WASH/WASH IPC, SALUD, SAN, SHELTER, Protección (ICLA, EeE, Cash, VBG)	- 6 sectores nominalmente (EeE sale del paraguas Protección). - Cash se transversaliza a Protección, SAN y Shelter - **Componente atención a primera infancia** desaparece con la salida de Plan International - **MQR** queda sin responsable único con la salida de Diakonie y se conviene que sea cada socio quien gestione su mecanismo	No varían los sectores, pero **se añade una canasta de Cash multipropósito como modalidad de operación**
Tipo de emergencias y beneficiarios/as priorizados/as	Población víctima de desplazamiento masivo, restricción de movilidad, Confinamiento, Riesgo y mitigación de pandemia C19 (de manera puntual, población víctima de desastres)		Desaparecen las actividades orientadas a mitigación impactos Covid 19
Zonas geográficas priorizadas	Antioquia, Cauca, Chocó, Córdoba, Guaviare and Nariño	Antioquia, **Cauca**, Nariño y Chocó	+ **Guaviare y Meta**
Estructura de gobierno y coordinación	Invariable: Comité Directivo, Comité Técnico Operativo, Coordinación Operativa (UGC). Órganos se mantienen con excepción del cargo de Gerente de la UGC que adquiere de cara a MIRE III la figura de **Chief of Party** (Gerente con capacidades decisionales reforzadas en lo operativo). Subsiste un problema en los tres organigramas funcionales: se definen funciones específicas para cada órgano, pero no se delimitan los flujos jerárquico-funcionales entre ellas y existen vacíos decisionales.		
Unidad de Gestión del Consorcio - UGC	Estructura mínima: Gerencia, Coord. Operativa, Coord de M&E, Coord. Financiera. Durante el transcurso de la fase se incluyen Oficial de Logística y Asistente Técnico de M&E.	Estructura ampliada: Gerencia, Oficial Téc. Operativa, Oficial de Seguridad, Asistente Téc. de Logística, Coord. de M&E, Asistente Téc. de M&E y Oficial Téc. de Finanzas. Los cambios en los cargos se dan después de un análisis de reducción de presupuesto y ajuste al modelo establecido en MIRE I.	Se amplía la estructura MIRE II con 2 técnicos especialistas en Cash y 1 Asistente Técnico en MQR

Procesos de soporte	-Incidencia -Comunicación (Visibilidad Standard, sólo a nivel Colombia), -Monitoreo y Evaluación (incluida MQR),	-Cae el componente de **incidencia** (posición del donante). -Se añaden **Seguridad y Logística** como flujos de trabajo en la UGC de manera explícita y orgánica. -Comunicación/ se abre hacia un **target europeo/internacional (Above of Standard)**. -Se mantiene la invisibilidad orgánica del componente Manejo de Información (siempre asumido por ACH, aunque dependiente funcionalmente de la UGC), aunque no así su producción efectiva, que se incrementa.	Se suma al equipo UGC (aunque desde NRC) una persona encargada de la gestión del Cash multipropósito. (Además, NRC pondrá a disposición otros dos profesionales para gestionar Cash, pero con recursos propios).
Modelo operacional	Equipo móvil, alta descentralización con 6 Enlaces Territoriales: Nariño (PLAN), Chocó (NRC), Valle del Cauca (APS), Córdoba (ACH), Norte Santander (NRC) y Meta-Guaviare (MDM)	**Mayor centralización.** A pesar de que MDM y NRC sí mantienen sus equipos móviles descentralizados para cubrir la Región Pacífico con emergencias más recurrentes, los Enlaces territoriales pierden peso operativo y pasan a denominarse **Referentes territoriales**	
Criterios de activación	-Difícil accesibilidad, - Capacidad competencial socios, -Multisectorialidad (mínimo dos socios), -Volumen mínimo población afectada: 10 familias o 50 personas; -Disponibilidad de equipo móvil y de fondos; -Seguridad	Se mantienen los anteriores, pero cambian: **-Volumen mínimo: 50 familias, 100 personas** **- Multisectorialidad: se tiende ya en el OE a promover el concurso mínimo de 3 sectores**	

5.4 ¿El Proyecto y el Consorcio tal y como ha sido diseñado presenta una lógica de intervención clara, sólida y coherente?

Indicador
4.1 Nivel de coherencia de la lógica horizontal y vertical del marco lógico (juicio del equipo evaluador)
Herramientas
Análisis documental; Entrevistas a personal directivo y técnico

El marco lógico del Proyecto MIRE II ha buscado vertebrar la apuesta por una operación vocacionalmente integral del Consorcio, y hacerlo de manera legible, coherente y trazable, con el desafío añadido de hacerlo desde instituciones con filosofías y metodologías institucionales, competencias, responsabilidades, coberturas geográficas y tamaños de operación y recursos muy disímiles, aunque también en ocasiones concurrentes. Encontramos de manera general y como ya señalamos, que la coherencia externa del MIRE es completa como Mecanismo de Respuesta a Emergencias con una acción acotada a la fase primera o aguda de la misma (ver Objetivo Principal, aquí abajo).

Estructura general de objetivos y resultados (lógica vertical)

En un análisis centrado en la técnica de formulación, encontramos una lógica vertical de intervención que se sustenta sobre dos objetivos (Principal y Específico):

Objetivo Principal:	Garantizar que las necesidades humanitarias urgentes no satisfechas de las poblaciones más vulnerables afectadas por el desplazamiento o las restricciones de movilidad/confinamiento en Colombia se cubran durante las primeras etapas de la emergencia.
Objetivo Específico 1	Mejorar el acceso a los mecanismos de asistencia humanitaria y protección y evitar nuevos daños entre las comunidades afectadas por el desplazamiento y la restricción/confinamiento de la movilidad en Colombia.

Sobre este mandato, la formulación edifica en su lógica vertical 6 resultados vinculados a cada sector (Protección, Educación en Emergencias, Shelter, Wash, Seguridad Alimentaria y Salud) y un resultado 7 no ligado a la asistencia.

En el segmento superior "estratégico" de la lógica de intervención del MIRE II (Objetivos) encontramos un primer problema de coherencia formal, derivado del uso de verbo garantizar en el Objetivo Principal, donde debería a nuestro juicio en todo caso decir "Contribuir" puesto que en el Objetivo Específico se deja claro que la vocación del MIRE es la de *facilitar el acceso* a la ayuda humanitaria, es decir, sirviendo como parte de y/o complemento en caso de brechas de asistencia efectiva por parte del Estado y de otros actores operantes en la zona. Respecto del Objetivo Específico, el matiz deja de ser formal y pasa a conllevar un aspecto de incoherencia, en el sentido de que el uso de la expresión "Mejorar el acceso" en lugar de "Brindar atención" tiene implicaciones de fondo: la consideración stricto sensu del Objetivo Específico tal y como está formulado, nos lleva a imaginar un Mecanismo de Respuesta a Emergencias más volcado a resolver la articulación y la conectividad en la ayuda entre actores y procesos y a trabajar aspectos de incidencia en políticas públicas, así como a un esfuerzo direccionado a la negociación con actores armados y a la construcción de paz (condiciones estructurales o de base para un acceso efectivo a la asistencia humanitaria) y no al mucho menos a un Mecanismo enteramente volcado la operación como es el MIRE.

En el segmento inferior de la lógica vertical de intervención tenemos, como ya hemos apuntado, una lógica coherente con la vocación de integralidad del MIRE y con su adecuación y alineamiento al marco de la ayuda humanitaria formalmente establecida en Colombia. Sin embargo, encontramos varios problemas puntuales:

- **Resultado 1:** el resultado se expresa en términos de "mejora en el acceso", pero este factor es incomprobable sin una línea base y luego no resulta coherente con los indicadores ni con las fuentes de verificación disponibles. Además y más importante aún, el concepto de protección que subyace a esta formulación y que luego se ratifica en el nivel de los indicadores resulta bastante pobre, asignándole al MIRE una función prácticamente de canalizador de personas victimizadas hacia la UARIV para su registro en el RUV y limitando con ello la protección a un registro que permite un reconocimiento que en la práctica no dota de soluciones de protección efectivas, oportunas, eficaces y suficientemente duraderas a las personas afectadas por el conflicto armado..

- **Resultado 2**: en el nivel formal, restringe en su formulación a su población meta a los NNAJ, cuando en la realidad operativa y financiera el mayor esfuerzo es realizado con el personal educativo. Además, aquí también la Educación en Emergencias restringe sus contenidos respecto de todas las dimensiones recogidas por INEE, excluyendo de manera especial la dimensión de trabajo en Política educativa.

- **Resultado 7**: en principio, este resultado se presenta como transversal o coadyuvante al conjunto de la intervención, aunque en la práctica veremos que muy pocos de sus indicadores sirven realmente a la operación, porque la escala de análisis (principalmente departamental) no es la escala de operación del MIRE (comunidad, vereda, barrio) y porque los centros de atención de ACAPS se sitúan en cuestiones de contexto, seguridad y accesos, más que en necesidades y posibilidades específicas de ayuda en los diferentes sectores. Más que servir a la operación, de hecho y como veremos más adelante en el acápite dedicado al análisis de los Resultados, el trabajo de ACAPS se nutre de la información producida antes y durante la operación del MIRE. En todo caso y en un nivel más formal, lo que se ha denominado "Coordinación" (seguramente en réplica a la estructuración en clústeres del EHP) en sus contenidos poco o nada tiene que ver con la función de coordinación, sino más bien con aspectos relacionados con el análisis humanitario y la visibilización de la situación en el país hacia el exterior. Además, se mezcla en este cajón de sastre productos de análisis con productos comunicacionales, lo cual implica mezclar dos

tipos de flujo en un sólo resultado: productos con claro valor agregado (ACAPS) con productos típicamente de soporte (difusión pública de las actuaciones del consorcio). En general, la justificación de los indicadores relacionados con comunicación y visibilidad y sus metas no es clara, lo cual no quiere decir en absoluto que los productos análisis y de comunicación para este Resultado no resulten pertinentes y útiles.

Estructura de indicadores y metas

El marco lógico del MIRE 2 presenta una batería de 24 indicadores (2 de Objetivo y 22 de Resultados) que sirven de base a un total de 30 metas (2 metas de objetivo, 6 de resultado o componente y 22 de sub-componente).

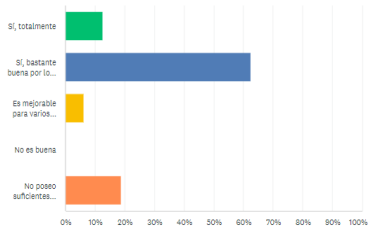
Tenemos por una parte dos indicadores para cada objetivo (OG y OE) que se expresan en tasa (%) respecto de un valor absoluto (número de personas atendidas). Estos dos indicadores generales ya nos introducen dos cualificaciones en la operación perseguida por el MIRE: por tipo de víctima (serán beneficiarias específicamente víctimas de hechos de desplazamiento y/o confinamiento y restricciones a la movilidad derivados de violencia armada) y por naturaleza o tipo de la intervención (% de operaciones que ofrecen una respuesta multisectorial, es decir, con el concurso de 3 o más sectores).

Encontramos en términos generales que **la batería de indicadores es pobre, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, en relación tanto a lo que debería medir el MIRE en sus actividades y procesos, como a lo que hace el MIRE hace efectivamente y no muestra, por el hecho de su invisibilización o no inclusión en este marco lógico**. Existen para todos los sectores de intervención baterías de indicadores estandarizados en la práctica internacional, algunos de los cuales enriquecerían sustancialmente la formulación básica del MIRE. En el capítulo dedicado a Recomendaciones recogemos algunas sugerencias, así como en los anexos correspondientes a los informes sectoriales, donde se ofrecen ejemplos y se sitúan enlaces a fuentes donde se pueden encontrar una variedad de indicadores de distinto tipo que complementarían aquellos escogidos por MIRE. Todos los indicadores son, a nuestro juicio, indicadores de resultado (output) y no existen indicadores de impacto (outcome) ni de proceso, lo cual debilita la funcionalidad del Sistema de Monitoreo del Proyecto y su capacidad para introducir mejoras en diferentes niveles de la operación y no sólo en sus elementos más programáticos.

Indicador
Valoración del personal directivo y técnico del Consorcio sobre la solidez del Marco Lógico
Herramientas
Cuestionario a personal directivo y técnico (1-A, preguntas 3 y 4)

¿Considera usted que la FORMULACIÓN del Proyecto MIRE II (su marco lógico) es consistente, y que existe una correcta adecuación entre objetivos, resultados esperados y actividades (lógica vertical del Marco Lógico)? Comente, si lo desea.

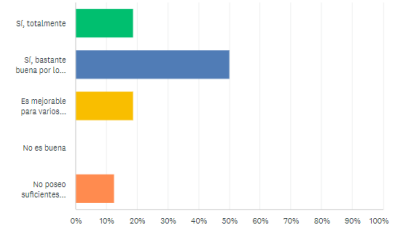
Respondidas: 16 Omitidas: 1



OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Sí, totalmente	12,50 %	2
Sí, bastante buena por lo general	62,50 %	10
Es mejorable para varios objetivos/resultados esperados	6,25 %	1
No es buena	0,00 %	0
No poseo suficientes elementos de valoración	18,75 %	3
TOTAL		16

¿Considera usted que la FORMULACIÓN del Convenio (sus instrumentos de seguimiento) contiene indicadores, metas, fuentes de verificación e hipótesis realistas, suficientes y adecuados (lógica horizontal del Marco Lógico) ? Comente, si lo encuentra pertinente.

Respondidas: 16 Omitidas: 1



OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Sí, totalmente	18,75 %	3
Sí, bastante buena por lo general	50,00 %	8
Es mejorable para varios indicadores y metas formulados	18,75 %	3
No es buena	0,00 %	0
No poseo suficientes elementos de valoración	12,50 %	2
TOTAL		16

Para el personal directivo y técnico del Consorcio no ha existido un problema de formulación, si bien existe un mayor número de escépticos en cuanto a la calidad y funcionalidad de la lógica horizontal del Marco Lógico (indicadores, metas, fuentes de verificación e hipótesis).

5.5 ¿Existe un compromiso explícito del Consorcio en su formulación y procedimientos de intervención para sujetar su actividad a los compromisos de la Norma Humanitaria Esencial, las normas mínimas Esfera y las orientaciones de ECHO?

Indicador
4.1 Nivel de coherencia de la lógica horizontal y vertical del Marco Lógico (juicio del equipo evaluador)
Herramientas I
Análisis documental; Entrevistas a personal directivo y técnico

El detalle de las valoraciones sobre esta pregunta se encuentra desplegado de manera exhaustiva en el Anexo 4. En síntesis, si bien el proyecto MIRE no se ha diseñado de acuerdo con la Norma Humanitaria Esencial (CHS), ni las organizaciones socias estructuran su trabajo de acuerdo a ella. Este marco permite apuntar zonas de especial conformidad o carencias de acuerdo a las mejores prácticas en el sector humanitario, considerando también la conveniencia de alineación a la Norma considerada por el donante. Al mismo tiempo, el uso, aunque sea parcial de la CHS en la evaluación, permite abordar las cuestiones de calidad desde una perspectiva más global y de acuerdo con estándares asumidos internacionalmente. La valoración global es positiva, observando que los documentos de programación y los elementos compartidos en las entrevistas tienen referencias implícitas o explícitas a los 9 compromisos y 9 criterios de calidad recogidos en la Norma.

Destacan, de manera general, los procesos establecidos para garantizar que los recursos son gestionados de manera responsable (Compromiso 9), si bien se echaron de menos algunas consideraciones sobre el impacto medioambiental de las respuestas. La coordinación (compromiso 6) es también un punto bien estructurado en general con una consistencia mayor en el trabajo con otros actores (entes públicos, comunidades, agencias) comparado a la coordinación interna entre los actores del consorcio. La adecuación y pertinencia (compromiso 1), la eficacia y el tiempo de respuesta (compromiso 2), el aprendizaje (compromiso 7) y la gestión de los recursos humanos (compromiso 8) también parecieron estar bien estructurados, aunque con elementos puntuales no alineados con lo planteado por la Norma. Entre otros: la excesiva estandarización de los mecanismos de identificación, criterios técnicos puntualmente no adecuados, las limitaciones en compartir los aprendizajes con las comunidades afectadas o la falta de estrategia para garantizar el bienestar del personal.

Si bien el examen de todos los compromisos plantea vías de mejora para el futuro, **se pueden destacar los compromisos 3, 4 y 5 como áreas de especial interés por revisar.** Estos recogen respectivamente, **el fortalecimiento de lo local y prevención de impactos negativos, la información, participación y retroalimentación de las comunidades, así como la garantía para ellas de contar con mecanismos de quejas efectivos**. En estas áreas, se identificaron buenas prácticas e intenciones, pero plantearon preguntas de importancia para minimizar daños y asegurar la conectividad de las acciones, así como, en general, garantizar el protagonismo de las personas afectadas y su acceso a un mecanismo para dar retroalimentación y poder formular quejas. La mejora del flujo MQR está siendo apoyada por ACH en varios aspectos y se presume que estos esfuerzos serán visibles en MIRE III.

5.6 ¿Se han establecido desde el diseño del Consorcio y del proyecto espacios, mecanismos e indicadores que permitan un intercambio de información, coordinación, articulación, complementariedad y sinergias de las intervenciones MIRE con las entidades competentes del Estado colombiano y de otros actores nacionales e internacionales?

Indicador
Existencia de espacios de coordinación previstos en el diseño del Consorcio y del proyecto con la institucionalidad colombiana y otros actores nacionales e internacionales en materia de ayuda humanitaria
Herramientas

Análisis documental; Entrevistas a personal directivo y técnico

A continuación, anotamos los aspectos de complementariedad que consideramos más relevantes y que hemos podido apreciar en 3 de los 6 sectores operativos.

Articulación en Protección

Uno de los mayores valores agregados encontrados para este componente fue el gran conocimiento del contexto, de los actores institucionales en territorio, y la confianza atesorada a través del trabajo con la sociedad civil, y las organizaciones étnicas en los territorios por parte de los socios líderes en cada departamento, en especial por la presencia histórica de NRC y APS (dependiendo de las oficinas en cada zona). La legitimidad por resultados alcanzada por los socios está permitiendo un ingreso rápido y favorecen las acciones del consorcio en zonas donde otros actores institucionales y de la comunidad humanitaria no consiguen acceder, lo que infunde a la actuación del MIRE un potencial de permeación significativo y diferencial respecto de otras operaciones.

Derivado de ello, se evidencia una fuerte capacidad de interlocución y un alto grado de articulación del Consorcio en el nivel local, donde los equipos del MIRE participan tanto en los ELC como en los Comités de Justicia Transicional, mantienen una estrecha y continúa coordinación con el Enlace municipal de víctimas, la Defensoría y la Personería, y trabajan con el personal de las Alcaldías municipales (en especial con los referentes de secretaria de Gobierno, educación, salud) y con la ESE. Asimismo, se ha constatado que en su accionar el MIRE consolida las redes y organizaciones de apoyo para las víctimas con las que interactúa e intercambia información relativa a casos. La coordinación con los ELC se da de mejor manera cuando el consorcio ya es conocido en la zona de influencia y ha generado la confianza y el relacionamiento requerido y se conocen sus acciones y objetivos (Nariño, Chocó). Se pudo evidenciar que es más complejo cuando entra a una zona nueva, donde los actores humanitarios ya están posicionados y organizados (Vichada, Arauca). Durante el acompañamiento por parte de los evaluadores a terreno en Valle del Cauca, Chocó y Nariño se pudo evidenciar el interés del consorcio de articular y de llenar vacíos en las emergencias, de entregar la información y evitar duplicaciones en la asistencia.

En mucha menor medida, se evidencia un trabajo con gobernaciones y con instituciones de ámbito nacional como con instituciones como el ICBF, UNGRD y otras entidades que conforman los CJT y la SNARIV. A pesar del acuerdo existente con la UARIV y de que sí que existen momentos de intercambio de información pre-operativa y operativa con las Oficinas departamentales de la Unidad, el nivel de contacto con la sede nacional de la UARIV se ha reducido, aspecto especialmente notorio tomando en cuenta la estrecha relación de coordinación que existía con esta entidad durante el MIRE I (con reuniones prácticamente semanales).

Articulación en Seguridad alimentaria y nutrición (SAN)

La oferta de paquetes alimentarios se brinda por parte de numerosas fuentes tanto de gobierno, como de cooperación internacional (alcaldía, gobernación, UARIV, PMA, y FUPAD, y muchos otros). Resulta importante fortalecer en este punto los espacios de coordinación, articulación y retroalimentación técnica y operativa, a través del clúster SAN, además de cómo se realiza actualmente, con los ELC y los enlaces de Víctimas.

El trabajo coordinado y articulado del consorcio y en este caso de ACH con las autoridades locales, especialmente las alcaldías, con los enlaces de víctimas y la UARIV y otros cooperantes, ha permitido un ingreso de asistencia alimentaria escalonado y complementario. También se observó el trabajo con el ELC para darle continuidad a la asistencia con otras organizaciones y para evitar duplicación de la misma. Se evidencia un buen trabajo con instituciones y organizaciones socias del ELC, para evitar duplicaciones, y llegar con respuestas multisectoriales a las comunidades afectadas; también se podrían establecer más acuerdos con proyectos de la cooperación internacional y con programas (de desarrollo) de las instituciones (tipo PDET), para vincular a las comunidades a programas de mediano y largo plazo que puedan ir transformando las críticas condiciones estructurales. La incidencia y el trabajo coordinado con las entidades locales es clave para lograr los resultados esperados. El caso de trabajo conjunto y coordinado con el Equipo de Coordinación Local (ELC), se debe destacar el caso del ELC Nariño, donde vimos una muy buena coordinación y trabajo conjunto.

Articulación en Salud

En su operación, MDM incluye una coordinación con las autoridades locales, Secretarías de Salud e IPS (Instituciones Prestadoras de Servicios de Salud) para la evaluación rápida de necesidades y la coordinación de la respuesta, así como la retroalimentación de las acciones realizadas. Se han hallado como elementos aún deficitarios la entrega oportuna de información a las ESE para garantizar el seguimiento de los casos atendidos, así como la debida canalización a los programas (Crónicos, salud sexual y reproductiva, etc.): se constata que MDM realiza reuniones

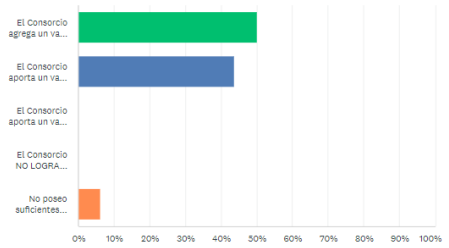
de finalización, algunas incluso virtuales, más no se realiza la entrega de un informe de atenciones realizadas y casos específicos que ameritan un seguimiento por parte de los servicios de salud. Sí que existe coordinación para la ejecución de la clínica móvil, en temas como: remisión de casos al servicio de urgencias, reporte de fichas de notificación, entrega de antimaláricos, y entrega de residuos hospitalarios post intervención.

En relación con el resto de la comunidad humanitaria, MDM participa en el Clúster de Salud de manera activa, han sido compartidas lecciones aprendidas con los demás socios, más no han sido realizadas coordinaciones con otros socios, con presencia y respuesta en el territorio, para articular o complementar las acciones en salud adelantadas. Socios con respuesta en salud similares como CICR, la Cruz Roja Colombiana y OPS, conocen de manera muy general las acciones de salud del consorcio, pero no refieren articulación o coordinación específica para la respuesta humanitaria en salud, a pesar de que en algunos territorios existen Mesas departamentales de salud con el propósito de articular la respuesta en salud local con la respuesta de la cooperación internacional. Seguramente la falta de articulación intrasectorial entre actores es un factor común a todos los espacios sectoriales de trabajo en una comunidad humanitaria con tal número de operadores, pero MIRE debería y podría contribuir proactivamente a la optimización de estos espacios y flujos de trabajo articulado ya que significa una oportunidad perdida en eficiencia para cubrir brechas (atención de casos no cubiertos por las brigadas de salud) y para evitar la duplicidad de esfuerzos, liberando en tiempo recursos para alcanzar una mayor oportunidad e impacto en otras zonas.

Indicador
Percepción de actores externos sobre el encaje y la complementariedad del MIRE en la arquitectura humanitaria en Colombia
Herramientas
Análisis documental; Entrevistas a personal directivo y técnico

¿A su juicio, cual de los siguientes enunciados se corresponde en mayor medida a la realidad del Consorcio en su ENCAJE EN LA ARQUITECTURA HUMANITARIA en Colombia ? Si no le satisface ninguna de las opciones, formule la suya propia en COMENTARIOS.

Respondidas: 16 Omitidas: 1



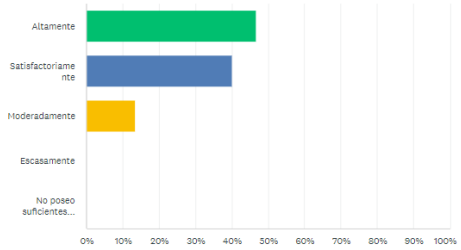
OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
El Consorcio agrega un valor SIGNIFICATIVO Y COMPLEMENTARIO a la capacidad del Estado por atender sus emergencias, y su acción NO SE SUBSTITUYE a la necesaria primera respuesta de los titulares de obligaciones (Estado colombiano)	50,00 %	8
El Consorcio aporta un valor SIGNIFICATIVO a la capacidad del Estado por atender sus emergencias, aunque EN OCASIONES SE SUBSTITUYE a la necesaria primera respuesta de los titulares de obligaciones	43,75 %	7
El Consorcio aporta un valor IMPRESCINDIBLE para responder las emergencias, hasta el punto en que en la mayoría de ocasiones su operación SUBSTITUYE la necesaria primera respuesta de los titulares de obligaciones	0,00 %	0
El Consorcio NO LOGRA APORTAR UN VALOR SIGNIFICATIVO en muchas de las ocasiones ya que depende en gran medida de la deficiente y tardía primera respuesta de los titulares de obligaciones	0,00 %	0
No poseo suficientes elementos de valoración	6,25 %	1
TOTAL		16

De manera unánime, el personal directivo y técnico del Consorcio encuentra que el encaje de MIRE en la arquitectura humanitaria en Colombia y su complementariedad con instituciones y organismos nacionales e internacionales es óptima.

Indicador
Percepción de actores externos sobre el encaje y la complementariedad del MIRE en la arquitectura humanitaria en Colombia
Herramientas
Cuestionario 2-A (pregunta 5)

¿A su juicio, el DISEÑO del Consorcio MIRE II ha permitido COMPLEMENTAR Y MEJORAR la arquitectura humanitaria en Colombia para mitigar los impactos del conflicto y, de manera general, para mejorar la capacidad agregada de respuesta frente a las emergencias ocurridas en el país en el período posterior a los acuerdos de Paz? Comente, si lo desea.

Respondidas: 15 Omitidas: 1



OPCIONES DE RESPUESTA	RESPUESTAS	
Altamente	46,67 %	7
Satisfactoriamente	40,00 %	6
Moderadamente	13,33 %	2
Escasamente	0,00 %	0
No poseo suficientes elementos de valoración	0,00 %	0
TOTAL		15

Igualmente, una mayoría de actores externos consultados encuentra que el encaje de MIRE en la arquitectura humanitaria en Colombia y su complementariedad con instituciones y organismos nacionales e internacionales es entre moderada y óptima.

5.7 ¿La estructura general (de gobernanza y operativa) del Consorcio es clara y permite una operación realmente integral, ágil/oportuna, eficaz, eficiente, transparente, participativa y perfectible? ¿Cuáles fueron y están siendo los principales problemas o desafíos por superar? ¿Cuáles están siendo las claves del éxito?

Indicador
Valoración del personal directivo y técnico del Consorcio sobre los distintos factores
Herramientas Indicador
Análisis documental; Entrevistas a personal directivo y técnico; Grupo de Evaluación

Cualquier proceso de asociación entre entidades está siempre caracterizado por una tensión entre dos polaridades, que se resume en la siguiente cuestión: ¿una vez acordado un marco común de intervención y una serie de compromisos competenciales y programáticos, hasta dónde están dispuestos los socios a entregar soberanía decisional?

El resultado de esta tensión entre la conservación de la autonomía decisional de los socios (inter-institucionalismo decisional[1]) y la tendencia hacia una adopción de decisiones comunes vinculantes (supra-institucionalismo decisional[2]) es a día de hoy inconcluyente en el Consorcio MIRE, tal y como han revelado tanto las entrevistas a personal del Comité Directivo como el Grupo de Evaluación que reunió a estos junto con los/as integrantes del Comité Técnico y como señalamos en el capítulo dedicado a los Dilemas de elección, que hemos integrado en el **Informe completo de Evaluación**. Por una parte los representantes de los socios al interior del Comité Directivo declaran una voluntad de avanzar en la consolidación del Consorcio como unidad decisional y lo señalan como un ideal que permitiría alcanzar la mayor eficacia y agilidad en la misión del MIRE, pero se enfrentan por otro lado a la realidad de sus diferentes intereses (disimilitud de necesidades y objetivos estratégicos, de sectores de

[1] Entendemos por **inter-institucionalismo decisional** aquella dinámica organizacional consistente en contemplar la asociación como un conjunto de negociaciones que se realizan entre entidades basadas en intereses propios y algunos comunes sobre los cuales se alcanzan acuerdos y compromisos puntuales, pero conservando cada socio siempre un amplio margen de autonomía decisional y un derecho de veto.

[2] el **supra-institucionalismo decisional** es, por oposición, aquella dinámica decisional por la cual las entidades asociadas confían su acción a la decisión colectiva, sacrificando su autonomía decisional y su capacidad de veto y cambiándola por acciones basadas en la mayoría decisional o bien en una unanimidad (sin veto posible) pero acatando en todo caso la decisión colectiva.

especialización y prioridades de intervención) y capacidades efectivas (asimétricas también, tanto en la disponibilidad de infraestructura como de equipos y cobertura geográfica), ambos factores rebasando en todos los casos el estricto marco MIRE: para todos los socios este proceso representa entre el 5 y el 20% de su carga de sus recursos totales de operación y carga de trabajo efectiva en Colombia. Para el donante, no cabe duda de que el ideal sería una Unidad decisional total, que anule los costes transaccionales de una toma de decisiones de tipo "inter-gubernamental", es decir, donde las decisiones fundamentales (activaciones del MIRE, modalidades de ayuda aplicadas, reparto de recursos, etc.) se convierten en un confuso y muchas veces inconcluso debate entre socios.

Asimismo, en esta tensión entre polaridades decisionales, es necesario tomar en cuenta que **la diversidad de los socios es uno de los valores añadidos del MIRE II (como de cualquier otro Consorcio) y la clave que explica su riqueza intrínseca** (especialización sectorial beneficiosa para el conjunto de sus operaciones, intercambio de saberes, mejores prácticas y retroalimentación positiva rica en aprendizajes cruzados para el ciclo de mejora de cada socio, etc) **y también su resiliencia como entidad**, puesto que ante cualquier impedimento que pueda surgir a una de sus partes, el hecho de la no centralización operativa estricta le confiere al MIRE una capacidad de resiliencia y de superación de crisis internas que no tendría en caso de disponer de una estructura de intervención monolítica, o completamente consorciada.

En la práctica, el Consorcio MIRE se ha desarrollo desde su conformación inicial (MIRE I) sobre la base de una lógica decisional inter-institucional que se ha desarrollado desde cuatro ejes diferenciados tanto por lo topológico como por lo temporal:

- **Formal-público y estático**: los compromisos comunes de base entre socios y donante y entre cada socio y el donante, recogidos en los documentos de acuerdo bilaterales y multilaterales y plasmados programáticamente en la Single Form aprobada y en los Acuerdos y Memoranda de Entendimiento
- **Formal-público y estático**: las orientaciones que el donante (DG ECHO) ha realizado a todos los socios como parte de sus labores de seguimiento y evaluación al rendimiento del Consorcio en sus primera y segunda fases, siendo que estas orientaciones se han modificado con el cambio del personal directivo del organismo europeo en Colombia y con la priorización
- **Formal-público y dinámico**: las orientaciones dinámicas que el Comité Directivo del Consorcio (integrado por 1 o 2 representantes de cada socio) ha ido resolviendo en cada una de las sesiones mensuales celebradas al calor de la ejecución de su mandato
- **Informal-privado y dinámico**: las negociaciones que se han dado de manera bilateral entre el donante y cada socio; este último apartado se detrae de la información recabada en las entrevistas y no existe constancia escrita de las mismas, pero no por ello resulta un factor a desestimar en la modificación de las condiciones objetivas de operación y desarrollo del Consorcio, puesto que han existido y existen evoluciones en el seno del mismo que han sido reconocidamente

Para completar la caracterización de la estructura gobernante del Consorcio, es necesario destacar algunos drivers o determinantes en su funcionamiento:

- Una **correlación de fuerzas estructuralmente asimétrica entre los socios**, determinada por el rol Coordinador de NRC (rol por otra parte asumido como necesario, legítimo y positivo por el resto de socios), por la disímil distribución de responsabilidades y de fondos derivada de los arreglos inter-institucionales que dieron nacimiento a la propuesta (Single Form), por la disímil capacidad de supervisión e influencia de los socios sobre las labores de la UGC (anidada en NRC y sujeta contractualmente a sus procedimientos, aunque misionalmente al servicio de todos los socios) y por último sobre las diferentes relaciones de cada socio con el donante (tejidas sobre la base de las relaciones inter-institucionales históricas, pero también sobre las relaciones personales)

- Una **alta injerencia del donante en la orientación estratégica** (y colateralmente operativa) del Consorcio, aspecto que debe ser contemplado en sus efectos tanto positivos como negativos. Por una parte, el rol estratégico que reviste el proceso MIRE para ECHO en Colombia, tanto en lo que supone el Consorcio como vehículo para el acometimiento de las prioridades HIP, sino igualmente como elemento diferenciador en el nivel institucional (definitorio de un "saber-hacer" con marca europea en la ayuda humanitaria), y en su indudable potencial de benchmarking (MIRE como vivero de buenas prácticas replicables en el país y la región, en materia de operación pero también en la gestión misma de operaciones consorciadas), y ello sin menoscabo de la existencia previa de otros consorcios más amplios y ambiciosos sostenidos por la DG ECHO en otras regiones del planeta y del país.

- La existencia en el seno del Consorcio de **diferencias sustanciales en el concepto de acción humanitaria y en los criterios, modus operandi y requerimientos y necesidades de los socios**, aspecto evidente pero asimismo determinante en la consistencia del Consorcio como unidad de gestión y en la proyección estratégica y funcional del Mecanismo[3]

- Las **inercias de competición por visibilidad y recursos** que se dan entre los socios que, en términos generales, siempre funcionan de una manera más o menos acentuada y visible en un espacio humanitario con gran volumen de actores y disponibilidad presupuestaria cambiante.

- Un **tímido avance hacia una mayor integración en el seno del consorcio**, promovida sobre todo por el donante y sustentada sobre 4 decisiones:

  - La **multisectorialidad obligada** en al menos el 70% de las intervenciones (lo cual obligaba claramente a cesiones decisionales de los socios sobre sus respectivas decisiones de activarse o no para las misiones), fijada como segundo indicador específico del proyecto en su marco lógico;

  - La obligatoriedad de realizar una **entrada conjunta de los 4 socios** con capacidad operativa (es decir todos salvo ACAPS) al menos para el levantamiento de las **ERN** (lo cual fuerza a una implicación común mínima de todos en todas las operaciones);

  - La introducción de cara a MIRE III de la figura de un **Gerente con capacidades ejecutivas reforzadas** (Chief of Party), que vendría teóricamente a empujar los compromisos respecto de las actuaciones consorciadas, reduciendo el margen de autonomía decisional de los socios;

  - la introducción también de cara a MIRE III de **dos palancas financieras "comunalizadas" o "comunalizables"**: el cash multipropósito (que será manejado por NRC pero con un propósito de servir de manera transversal como bolsa de financiación de ayuda en todos los sectores) y el rubro inter-sector de tipo "crisis modifier", consistente en la disposición de un rubro en cada componente blindado para cubrir emergencias sobrevenidas que pudieran afectar a otros sectores y que pudieran activar mecanismos "fast-track" de justificación de reasignaciones entre partidas para cubrir ese mismo objetivo.

A continuación, recogemos en una table sintética los dilemas a los que se enfrenta la estructura de gobernanza del MIRE y que abordamos en el Informe extenso de Evaluación de manera más pormenorizada.

Nivel	Cuestiones a resolver	Dilemas de elección (opción A y B)	
Estratégico	**1. DIMENSIONAMIENTO ESTRATÉGICO DEL MIRE**	MIRE como un mecanismo/actor más en la operación arquitectura humanitaria	MIRE como gran referente de Mecanismo de respuesta a emergencias en Colombia
	2. GRADO DE INTEGRACIÓN DECISIONAL	Inter-institucionalidad decisional (coordinación actual reforzada)	Supra-institucionalidad decisional (integración plena, decisiones colegiadas y vinculantes adoptadas por mayoría y/o unanimidad)
	3. INCIDENCIA POLÍTICO-INSTITUCIONAL	Acciones centradas en la provisión de ayuda y protección	Acciones ampliadas hacia la incidencia político-institucional (nivel nacional) y el capacity building (nivel local)
Operativo	**4. PERMANENCIA Y CONECTIVIDAD**	Mecanismo enfocado exclusivamente a cubrir Emergencias derivadas del conflicto armado	Mecanismo integrador de un nexo entre ayuda y desarrollo (permanencia prolongada en los territorios de intervención)

[3] (Ahondamos sobre esto en algunos de los Dilemas de elección en los que hemos decidido estructurar la segunda parte de los hallazgos evaluativos).

Operativo	5. LÍMITES DE LA INTERLOCUCIÓN CON GRUPOS ARMADOS PARA EL ACCESO	Aceptación de la norma país en cuanto a la interlocución y trato con actores armados no estatales	Incremento de la capacidad de negociación humanitaria e interlocución haciendo primar el carácter emergente, imparcial y neutral de la ayuda
	6. UMBRAL DE TOLERANCIA A LA INSEGURIDAD	Primacía del componente seguridad en la decisión sobre activación e intervención efectiva (tolerancia media al riesgo)	Primacía del hecho humanitario sobre activación e intervención efectiva (alta tolerancia al riesgo)
	7. TIEMPOS Y CALIDAD DE LA RESPUESTA	Inmediatez / Rapidez en la respuesta	Calidad y articulación de las operaciones
	8. MODELO DE IMPLANTACIÓN Y OPERACIONAL	Modelo de operación centralizado (Equipo móvil desplegado desde Bogotá) con apoyo de enlaces territoriales (oficinas de los socios)	Modelo de operación con nodos descentralizados (Oficinas regionales) para cubrir zonas de emergencia recurrente sumado al Equipo móvil
	9. ASIGNACIONES PRESUPUESTARIAS	Presupuestación sujeta a negociación, ligada a propuestas, necesidades y capacidad negociadora de cada socio	Presupuestación prefijada por el donante en función de las necesidades humanitarias y sus proyecciones anuales
	10. ROL DEL GERENTE	UGC con mandato exclusivo de concertación y de coordinación en un marco decisional fluido (adaptado siempre a cada emergencia y situación)	UGC con mando para tomar decisiones operativas autónomas dentro de un marco de criterios parametrizados convenidos y mandatorios (reducida discrecionalidad por parte del CD)
	11. DIMENSIONAMIENTO DE LA UGC	UGC liviana, reducida al mínimo posible	UGC con capacidades operativas reforzadas
	12. INTEGRALIDAD DE LA AYUDA	Multisectorialidad con coordinaciones puntuales entre sectores	Intersectorialidad profunda y centralidad y transectorialidad del componente Protección
Soporte	13. MONITOREO	Monitoreo sólo enfocado a la operación y sus outputs (cumplimiento de metas del Marco Lógico)	Monitoreo abarcativo de todos los flujos y operaciones del Consorcio y sus procesos de evolución y aprendizaje
	14. PRODUCCIÓN Y GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN	Unidad de Gestión de la Información centrada en la operación MIRE y sus outputs	Unidad de Gestión de la Información como Unidad de análisis situacional abarcativa de contexto y outcomes
	15. COMUNICACIÓN AD EXTRA	Herramienta de marketing del MIRE	Proceso estratégico para el máximo despliegue del Consorcio

5.8 ¿Qué nivel de eficacia presentó el MIRE I? ¿Cuáles fueron sus principales logros y debilidades?

Indicador
Nivel de avance logrado según base de datos LPA
Herramientas
Análisis documental

La explotación de la información previamente presentada permite realizar un análisis de eficacia sobre la base de lo proyectado como metas establecidas en valores absolutos en el Marco Lógico de la intervención.

Metas por objetivo

		Meta
Indicador OE1	% de las personas beneficiarias (desagregados por sexo, edad y discapacidad) que informan de que la asistencia humanitaria se presta de manera segura, accesible, responsable y participativa.	70%
Indicador OE2	% las personas beneficiarias que reciben asistencia de tres sectores diferentes o más en respuesta a necesidades descubiertas durante el desplazamiento o movilidad/confinamiento restringido.	60%

En el nivel de metas fijadas para los Objetivos Específicos del MIRE en su segunda fase comprobamos lo siguiente:

- ✓ En términos cuantitativos y siendo la población beneficiaria del proyecto 35.823 (cifra que como comentamos no reposa sobre ningún documento línea de base ni sobre ninguna justificación explicitada en el *Single Form* a partir de alguna estadística general), el Proyecto habría alcanzado un 128% del universo de beneficiarios proyectados, lo cual indica un **alto cumplimiento en el nivel del alcance**.

- ✓ Ahora bien, el Proyecto no presenta un medio de verificación que permita medir el aspecto cualitativo del objetivo general, es decir, el que el 70% de las personas beneficiadas valoren la ayuda recibida como segura, accesible, responsable y participativa.

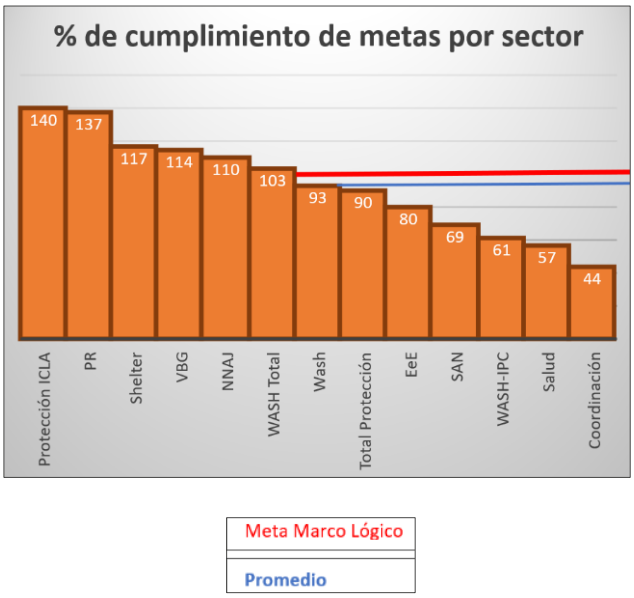
- ✓ Respecto del OE2 y como se explicó en el apartado anterior, sólo 1 de cada 5 personas únicas atendidas se benefició de la ayuda prestada por 3 o más sectores. Este hecho no implica necesariamente un déficit por parte del proyecto, puesto que es perfectamente posible que una mayoría de personas desplazadas o confinadas sólo tuviera necesidades emergentes en 1 o 2 componentes. La práctica ausencia de mecanismos de verificación solventes como los formularios PDM o MQR imposibilitan la comprobación efectiva del grado de cobertura efectiva de necesidades experimentadas.

- ✓ Observamos que en promedio **el MIRE II presentaba a 31 de enero de 2022 un nivel de cumplimiento promedio de sus metas por resultado del 93.8 %, lo que resulta altamente satisfactorio** tomando en cuenta lo que falta por computar en cuanto a Personas Atendidas en las operaciones realizadas entre febrero y marzo.

- ✓ En este punto también, no ha sido posible para el equipo evaluador detraer de los datos disponibles una medida del desempeño real por sector de intervención y una comparativa entre estos, puesto que esta valoración hubiera conllevado establecer una valoración sobre el esfuerzo efectivo que requiere cada diferente tipo de atención: es obviamente distinta la cantidad de trabajo hora/hombre-mujer necesaria para realizar una formación colectiva o distribuir filtros para potabilización o kits alimentarios que para atender en consulta médica a personas necesitadas de cuidados físicos o mentales.

Metas por resultado

Componentes	PUA	META	% avance real
Protección ICLA	11764	8400	140,0
NNAJ	11	10	110,0
PR	2059	1500	137,3
VBG	103	90	114,4
Total Protección	13937	15.500	89,9
EeE	6708	8400	79,9
Shelter	9907	8500	116,6
Wash	19976	21500	92,9
WASH-IPC	12182	20000	60,9
WASH Total	32158	31161	103,2
SAN	15928	23080	69,0
Salud	6785	12000	56,5
Coordinación	7	16	43,8



5.9 ¿La gestión de los recursos (financieros y humanos) ha resultado óptima?

Indicador
Nivel de avance logrado según base de datos LPA
Herramientas
Análisis documental; Entrevistas y Cuestionarios (1A y 1-B) a personal directivo y técnico del Consorcio

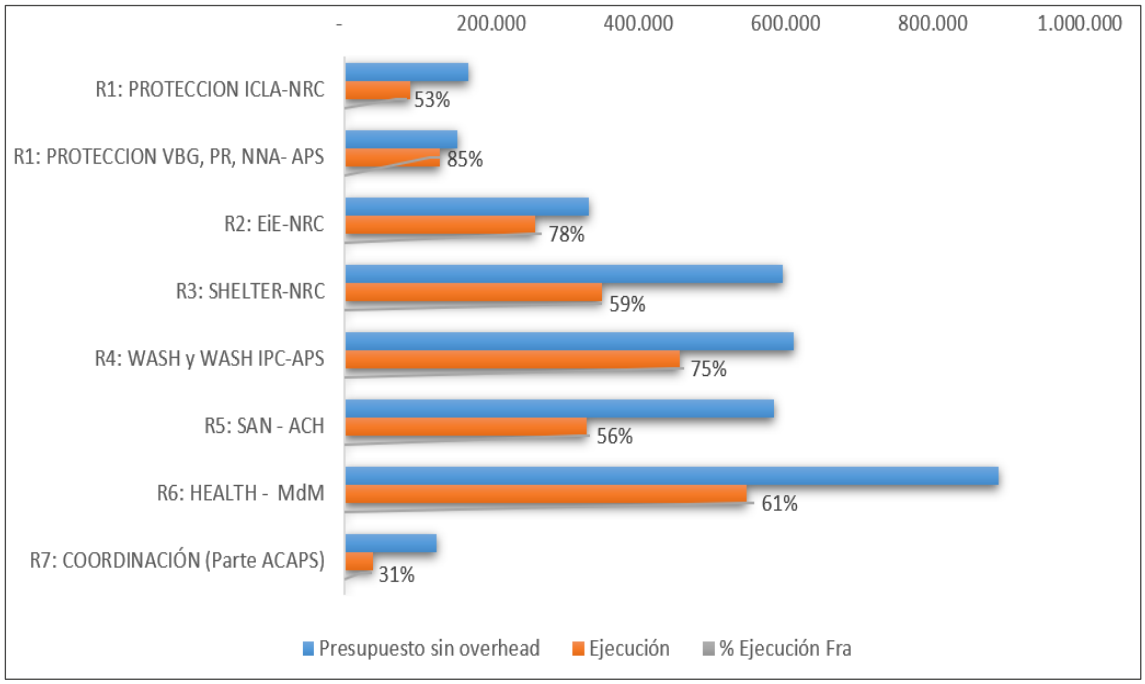
Relación entre tipos de gasto

La relación entre costes de programa (es decir, proporción de los fondos totales de la subvención ECHO que son destinados a financiar directamente las operaciones en terreno) y costes de soporte (personal en sedes y gastos de oficinas y otros no directamente vinculados con la operación) resulta razonable en el marco presupuestario general (77% y 23%, respectivamente), aunque habrá que aguardar al cierre financiero del proyecto (junio-julio 2022) para comprobar si esta relación se respectó en agregado y por parte de cada socio.

El coste de la UGC, que integra todas las funciones consorciadas del proyecto, supone alrededor del 5% del coste total del proyecto, lo cual resulta también perfectamente razonable y a nuestro juicio presenta incluso márgenes de posible expansión: sería perfectamente razonable llegar al 8-9% en este rubro de gasto, considerando un MIRE III con un proceso de integración efectiva superior.

Tasa de ejecución financiera por sector

Las tasas de ejecución por sector hasta fin de 2021 (tras 7 meses de ejecución efectiva sobre 10 meses de ejecución real) era del 64%, lo cual supone un leve retraso, especialmente condicionado por bajas ejecuciones en los Resultados 7, 1 (ICLA), 3 (Shelter) y 5 (SAN).



Análisis de Costo-eficiencia

Un análisis riguroso y completo de costo-eficiencia de las operaciones del Consorcio, tanto en un nivel agregado, como en niveles desagregados por componente, zona geográfica u operación, no ha sido posible por cuatro limitantes objetivas:

1. El flujo financiero no está consorciado sino en su segmento de consolidación para el reporte al donante, lo que significa que cada socio mantiene una total discrecionalidad sobre la ejecución financiera y sólo rinde cuentas a posteriori de la ejecución;

2. No existe una planificación presupuestaria conjunta y transparentada en un plan presupuestario de operación que acompañe cada **Plan de respuesta** de un **Plan Financiero, por lo que un análisis de costo-eficiencia de cada operación no es posible y esto impide cualquier tipo de evaluación de este criterio, pero también - y esto es lo más importante - cualquier esfuerzo encaminado a mejorar la eficiencia agregada en la operación del Consorcio**;

3. Nuestro equipo no ha tenido acceso a la información financiera operativa detallada por socio como parte del acervo documental entregado, sino únicamente a los reportes financieros consolidados entregados al donante

4. A la fecha de redacción de este informe, se dispone de información financiera con corte a 31 de diciembre y de información de cumplimiento de indicadores (personas atendidas) con corte a fin de enero, por lo que resulta imposible tener la actualización de cuánto recurso efectivo ha sido empleado en cada sector a la fecha, y tampoco resulta posible calcular el coste efectivo de la atención por sector/persona en MIRE II, más allá de lo recogido de manera provisional y pronóstica en los documentos financieros del Proyecto

Ahora bien, de la información obtenida con corte a 31 de diciembre podemos inferir varias constataciones:

Costo por Beneficiario				
Socio	Resultado	Ejecución EUR	N° Personas atendidas	Costo€/Beneficiario Calculado
NRC	ICLA-NRC	89.661	11308	7,93
APS	VBG, PR, NNA	130.476	1862	70,07
NRC	EiE-NRC	259.005	6028	42,97
NRC	SHELTER-NRC	349.656	9997	34,98
APS	WASH y WASH IPC-APS	455.284	20443	22,27
ACH	SAN - ACH	329.999	8463	38,99
MDM	HEALTH - MdM	546.431	7132	76,62
R7: Coordinación (Parte ACAPS)		38.994	3	12.998,00

- Lo más evidente - siendo además lo más previsible - es la gran asimetría existente en los costes unitarios de atención entre sectores, con diferencias de 1 a 10 entre el menos y el más costoso (ICLA VS Salud)

- El coste promedio de una atención MIRE según estos cálculos sería de 42 EUR por beneficiario/a, información que, una vez validada a fin de MIRE II con los datos financieros y técnicos consolidados y cruzándola con los datos de pronóstico de necesidades por sector que ofrece OCHA, debería servir para fundamentar en la formulación de MIRE III tanto las metas globales como las metas sectoriales y las asignaciones presupuestarias por sector y por ende por socio.

Más allá de los efectos de estas limitaciones sobre el propio ejercicio evaluador para un análisis de costo-eficiencia pormenorizado, lo más preocupante es los efectos que este vacío de información plantea para el rendimiento del Consorcio y su adecuada capacidad de planificación presupuestaria y técnica. Si se comprende que los socios quieran conservar su autonomía financiera en función de las previsiones de gasto que hagan sobre el ciclo de vida de cada subvención anual, esto no debería en ningún caso condicionar la disponibilidad de recursos para afrontar una emergencia. Se han dado casos en los que los criterios presupuestarios de los socios (la disponibilidad o no de fondos o la consideración de cada socio sobre la costo-eficiencia de determinadas operaciones) habrían podido influir de manera determinante en el concurso o no de ciertos componentes en algunas operaciones, lo cual ha podido alejar al Consorcio de su mandato de responder a necesidades humanitarias objetivas.

Recursos humanos del MIRE

El análisis evaluativo realizado en base a Entrevistas y Cuestionarios (1a personal directivo y técnico del Consorcio y a un Grupo de Evaluación al interior de la UGC, reveló la situación de **clara sobrecarga del personal gerencial y sobre todo operativo del Consorcio**, especialmente en los puestos de Seguridad, Gerencia y Logística, y de manera similar en los Equipos móviles. Se constató una cierta falta de claridad en la delimitación de funciones, informalidad de algunos procesos decisionales, jornadas de trabajo extenuantes sin adecuado tiempo de descanso, que afectan al trabajo global del consorcio.

Este problema que no ha sido objeto de priorización por parte de los socios ha emergido con nitidez en el proceso evaluador en su esfuerzo por escuchar todas las voces. Emerge de él con claridad la **necesidad de dotar al Consorcio de una política de recursos humanos en el MIRE**.

5.10 ¿La gestión del proyecto ha incorporado el Enfoque Basado en Derechos y, de manera específica, la perspectiva de género, étnico-diferencial, etaria, de personas con diversidad funcional y de personas con necesidades especiales de protección?

Indicador
Nivel de avance logrado según base de datos LPA
Herramientas
Análisis documental; Entrevistas y cuestionarios (1A y 1-B) a personal directivo y técnico del Consorcio

Más allá de aquella que dispongan los socios en sus respectivos marcos institucionales y programáticos propios, el Consorcio no se ha dotado de ningún tipo de Estrategia ni manual de procedimiento específico sobre la aplicación operativa del Enfoque Basado en Derechos ni en general de ninguno de los enfoques transversales. Ese déficit formal no implica que el personal técnico del proyecto no incorpore esa mirada, así como los procedimientos seguidos en terreno: los briefings de seguridad, las ERN y el sistema MQR formalmente llevan incorporadas preguntas que obligan a indagaciones y actuaciones respetuosas de los aspectos diferenciales y sensibles a las necesidades específicas.

El uso de herramientas sociales para poder recoger información diferencial al momento de las ERN y los PDM es de vital importancia (grupos focales, entrevistas dirigidas, grupos de jóvenes, mujeres, hombres separados, grupos con niños y niñas) además de las reuniones con líderes, y permite contar con información valiosa de diferentes fuentes e identificar necesidades no visibles. En la ERN que se acompañó (en Buenaventura), no se evidenció el uso de estas herramientas por parte del equipo del consorcio, lo cual no puede ser extrapolado al conjunto de la intervención, pero debe ser tomado en cuenta para futuras intervenciones. Es importante seguir fortaleciendo y reforzando las habilidades del personal de las organizaciones que apoyan al Consorcio en temas de género y enfoque diferencial y uso de herramientas sociales para recolección de información.

Atención por tipo de emergencia

Las condiciones de comunidades confinadas, con restricciones a la movilidad, desplazadas y con afectaciones múltiples pueden variar considerablemente y sus necesidades son diferentes, especialmente en la escala temporal. A pesar de que en las ERN se especifican las afectaciones distintas y de que por lo general las operaciones del consorcio han variado su intensidad en las atenciones y entregas y en la duración del despliegue en terreno, durante las respuestas no se ha percibido en las comunidades un uso de herramientas de intervención distintas por tipo de emergencia, tanto en el propio levantamiento de la ERN como en la operación. Para comunidades con múltiples afectaciones (como fue el caso comunidades de Istmina y Medio San Juan que en noviembre 2021 habían tenido inundaciones y recientemente estaban o confinadas o desplazadas), sería importante revisar la extensión de las ERN (mayor o menor necesidad de información para línea de base) y adaptar mediante un monitoreo continuado enfocado en la evolución de la emergencia el tipo y duración de la respuesta requerida. Parte del trabajo de ACAPS ha sido el trabajo conjunto con los miembros del consorcio para mejorar la calidad de datos y fortalecer la recolección de información. Como primer paso, se realizó un taller en enero 2022, y una capacitación en marzo 2022. Este importante esfuerzo, sin duda algo tardío en la implementación de la segunda fase, verá sus frutos ya en la operación del MIRE III.

Atención por necesidades especiales de protección

Los líderes y personas que recibieron las capacitaciones en el marco del subcomponente ICLA que fueron consultados en terreno por el equipo evaluador se muestran satisfechos con la información y orientaciones brindadas para conocer y poner en práctica la ruta prevista en el marco de la Ley de Víctimas. Estos espacios de información y orientación al ser colectivos y en algunos casos individuales dejan capacidad instalada, en diferentes niveles, en las comunidades lo cual les permite contar con las herramientas necesarias para la exigencia de los derechos. Encontramos en este punto el principal aporte del Consorcio en materia de incidencia en los marcos jurídico-políticos, así como de instalación de capacidades que dotan de herramientas de exigibilidad de derechos a las personas y comunidades afectadas. Un límite encontrado en este punto es la barrera de acceso a esta información y capacitaciones: constatamos que la información recibida en ICLA no permea al conjunto de las personas de la comunidad, y que la integración de los conocimientos necesarios y su recordación se manifiesta sólo en aquellos líderes y lideresas que han recibido formaciones previas.

Por su parte, APS ha incluido mecanismos de protección específicos para mujeres, hombres, niños y niñas en materia de violencia sexual basada en género (VSBG). APS desarrolla las capacidades de las comunidades trabajando con mujeres líderes en enfoques emocionales para la VBG, primeros auxilios psicológicos y derechos sexuales y reproductivos.

Atención diferencial por etnia

Por lo general, el Consorcio a través de sus socios genera importantes espacios de coordinación, información y consulta con las autoridades étnico-territoriales, organizaciones afro e indígenas en los territorios. En el caso de Chocó se destaca el trabajo articulado con ACADESAN (Consejo Comunitario del Medio San Juan) que representa 6.583 hectáreas distribuidas en 70 comunidades de la Zona Medio San Juan, Bajo San Juan y Sipi; Con COCOMACIA y organizaciones de segundo grado del pueblo Waonan (WOUNDEKO).

En el componente Protección, al incluirse en el contenido de las capacitaciones los contenidos de los temáticos diferenciales (ley de víctimas y sus decretos étnicos, Decreto Ley de Víctimas No. 4633 de 2011, para pueblos indígenas y Decreto Ley 4635 de 2011 víctimas pertenecientes a Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras), el trabajo de capacitación permite a los/as beneficiarios/as directos reconocer sus derechos como sujetos de especial protección así como a exigir la aplicación de los enfoques diferenciales en las intervenciones de la administración pública.

En el componente Shelter, las obras de alojamientos realizadas en comunidades se han adaptado al contexto cultural de las comunidades, son realizadas en madera, material predominante en la zona y conservan el diseño estructural aledaño, incorporando dentro de los criterios de diseño afectaciones principalmente por inundaciones. Asimismo, los kits de habitabilidad han sido adaptados teniendo en cuenta el número de personas por familias (derivado estructuralmente de factores sociodemográficos y culturales) y a los usos y costumbres de las comunidades (al menos en las comunidades visitadas).

En el componente Salud, se pudo comprobar en las visitas de evaluación a las comunidades indígenas de Istmina el desarrollo de jornadas de intercambio de saberes, con parteras comunitarias, actuaciones que han sido evaluadas muy positivamente por los líderes y actores de salud locales al recuperar una pertinencia socio-cultural muchas veces descuidada en actuaciones emergentes y al permitir un diálogo entre visiones de la salud occidental y tradicional, desde la base del respeto y el reconocimiento del saber de los pueblos indígenas en el cuidado de la salud. Este tipo de acciones aumentan la resiliencia de las comunidades, y mejoran su desempeño como actores indispensables de la salud en su territorio. Así mismo el diálogo entre el personal de psicología con el personal de salud tradicional, facilitando el conocimiento y la comprensión que de estas enfermedades mentales se realiza desde cosmovisiones indígenas y propiciando intervenciones complementarias entre los saberes tradicionales y la psicología clínica.

Se resalta como buena práctica la implementación de estrategias pedagógicas desplegadas por MDM durante la consulta médica y la entrega de medicamentos, para explicar el tratamiento a comunidades indígenas y analfabetas, mediante gráficas y dibujos, así como en la integración en la consulta de traductores, familiares y líderes, que permitan asegurar un buen uso de los medicamentos y una facilitación del seguimiento al tratamiento.

En el componente de SAN se ha venido trabajando en la diversificación de los productos de la asistencia alimentaria para adaptar la respuesta MIRE a las necesidades étnicas y de algunos grupos de la población. Cabe mencionar que ACH incluye alimentos de preferencia étnica, y de consumo local para distribuir en los paquetes alimentarios (colada de plátano, harina de maíz, cereal 7 granos, avena en hojuelas, Casabe, Fariña, Mañoco, Colada de maíz, Quinua, Soya y Avena). La composición del paquete obedece a un proceso de consulta previa y aceptación por parte de las comunidades sobre las preferencias de los alimentos, la disponibilidad local y el acceso a los mercados.

Atención diferencial por género

En algunas de las visitas evaluativas en terreno a comunidades afectadas (Nariño) el equipo evaluador, se pudo constatar las siguientes actividades de la respuesta de APS que fueron de alto impacto en materia de capacitación:

- ✓ Talleres de apoyo psicosocial grupales los cuales contaron con la participación de líderes y lideresas de las veredas del municipio. Estos talleres permitieron la identificación y priorización de mujeres para la atención individual por VBG.
- ✓ Actividades de sensibilización en SSR: “Hacia una menstruación consciente y resignificada”
- ✓ Escuela Primeros Auxilios Psicológicos con enfoque de derechos (incluido enfoque de género)

En lo relativo a entregables, se ha constatado la entrega de kits de dignidad (18 elementos) a mujeres de entre 14 y 40 años. Los kits se adaptan a las necesidades específicas de las mujeres en función de su estado (embarazo, madres lactantes, etc.) y edad. Por ejemplo: i) brindan artículos básicos de cuidado personal a las mujeres en edad reproductiva; ii) se presta especial atención a insumos de protección COVID-19 para personas mayores; y iii) las mujeres y las niñas reciben elementos de protección (linternas, silbatos, etc.) y se les informa sobre las violencias relacionada con el conflicto armado. iv) entrega de pañales ecológicos que reducen significativamente la huella

ambiental. Los kits de dignidad integran mensajes que deconstruyen creencias y tabúes relacionados con la menstruación, o que promuevan la higiene sexual y la salud reproductiva con miras a prevenir embarazos en adolescentes.

En reuniones con las entidades y comunidades en Roberto y en Magüí Payán se pudo evidenciar la buena acogida a las actividades desarrolladas por APS en los temas de protección a mujeres y la satisfacción de las beneficiarias en cuanto a los talleres, kits de dignidad recibidos y apoyo psicosocial. A nivel institucional las alcaldías reconocen este apoyo como especialmente importante ya que hace emerger dinámicas no fácilmente identificables (especialmente en contextos de emergencia) como son casos de violencia intrafamiliar y VGB, dinámicas de reclutamiento, problemas de salud psico-social, etc. Sin embargo, algunas instituciones del nivel local (Alcaldías) informan que las rutas para la atención de casos son muy complejas de cumplir por las limitantes que existen en estos municipios y que las mismas deben adaptarse a estas condiciones.

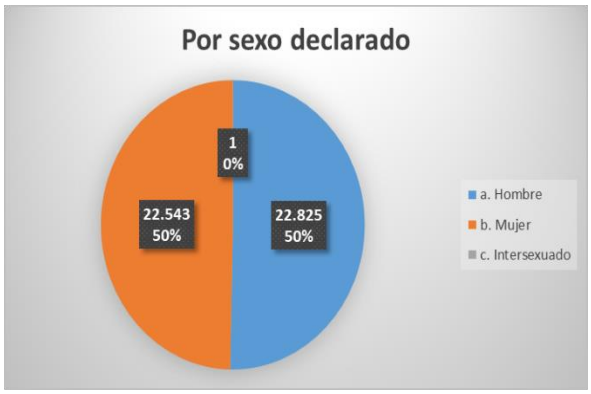
5.11 ¿Las operaciones del Consorcio cubren suficientemente las necesidades de las poblaciones vulnerabilizadas, con énfasis en las personas necesitadas de especial protección?

Indicador
Niveles de cobertura logrados según base de datos LPA
Herramientas
Análisis documental

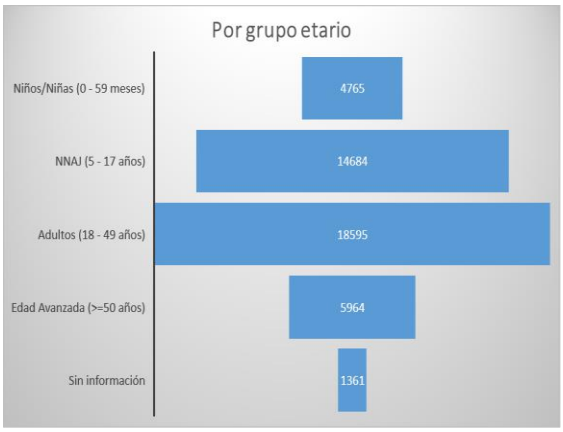
Las estimaciones OCHA nos ofrecen la posibilidad de determinar de manera aproximada la relación entre las metas MIRE (I y II) y lo que han representado en términos de cobertura efectiva de las necesidades humanitarias derivadas del conflicto y de hechos de violencia armada. Según la directora de OCHA en Colombia, la arquitectura humanitaria internacional cubre en promedio el 44% de las emergencias derivadas del conflicto en el país (incluyendo las operaciones del MIRE). En relación con los desplazamientos, se habría cubierto en 2021 el 40% de los mismos, así como el 58% de los confinamientos. Esto vendría a significar que MIRE cubre un poco menos de la mitad de las emergencias atendidas por las agencias y organizaciones humanitarias internacionales.

2020						
Población confinada en Colombia	Población masivamente Desplazada en Colombia	Población beneficiaria designada por MIRE 1 (Marco Lógico)	Cobertura potencial MIRE 1 (Marco lógico)	Número de emergencias derivadas de hechos de violencia armada en Colombia	Número de emergencias derivadas de hechos de violencia armada en Colombia atendidas por MIRE	% de cobertura programado por MIRE 1 sobre emergencias efectivas
45.940 *	26.291*	48.000- 50.000 **	70%	121*	46**	38%
2021						
Población confinada en Colombia	Población masivamente Desplazada en Colombia	Población beneficiaria designada por MIRE2 (Marco Lógico)	Cobertura potencial MIRE 2 (Marco Lógico)	Número de emergencias derivadas de hechos de violencia armada en Colombia	Número de emergencias derivadas de hechos de violencia armada en Colombia atendidas por MIRE	% de cobertura programado por MIRE 2 sobre emergencias efectivas
65.685 *	73.974*	35.823	25%	222*	25****	11,2%
CONSOLIDADO MIRE (I + II)						
Población confinada en Colombia	Población masivamente Desplazada en Colombia	Población beneficiaria designada por MIRE I y II (Marco Lógico)	Cobertura potencial MIRE y II (Marco Lógico)	Número de emergencias derivadas de hechos de violencia armada en Colombia	Número de emergencias derivadas de hechos de violencia armada en Colombia atendidas por MIRE	% de cobertura programado por MIRE sobre emergencias efectivas
111.625 *	100.265*	85.823	40,5%	333*	71****	21,32%

Cobertura según perfil de beneficiarios



Por diversidad funcional reconocida	
a. Discapacidad física	141
b. Discapacidad intelectual	32
c. Discapacidad Múltiple	14
d. Discapacidad psíquica	3
e. Discapacidad sensorial	14
f. No sabe /No reporta	7.116
g. Sin discapacidad	38.049
Total	45.369



A continuación, y a la luz de la información obtenida mediante la explotación de la base de datos LPA del Consorcio, damos cuenta de los hallazgos más relevantes:

- ✓ Al menos 66% de la población atendida por el MIRE se reconoce como perteneciente a etnias diferentes a la mestiza. Este hecho reafirma la necesidad de incluir de manera explícita en el proyecto una Estrategia de intervención y procedimientos que lleven transversalizado el enfoque étnico-diferencial con pertinencia identitaria y cultural, así como la necesidad de incluir en el diseño de la atención y en la planificación, seguimiento y evaluación de las operaciones a autoridades y organizaciones de los pueblos indígenas, afrodescendientes, palenqueros y raizales, según el caso, y de propiciar la formación del personal del Proyecto en técnicas de intervención adaptadas a los contextos culturales mayoritarios de intervención.
- ✓ Los datos recogidos por la LPA indican que del total de personas únicas beneficiadas por el MIRE II el 0,45% tienen algún tipo de discapacidad.
- ✓ En la población beneficiada por las operaciones MIRE hay tantas personas adultas hasta los 50 años como NNAJ, y una población "de edad avanzada" (aunque la horquilla de edad para definirla resulta más que discutible) del 13,4%. Lo más significativo es que la edad media (calculada a partir de la mediana de todos los valores de edad de las personas atendidas por MIRE 2) es de 19 años (siendo el promedio de 24,5 años). Esto tiene implicaciones a la hora de plantear la estrategia general de intervención del MIRE, y específicamente para acotar y ponderar la casuística de manera a mejorar la pertinencia de las metodologías y procedimientos de atención.

Cobertura por operaciones y sectores

A pesar de su inicio formal en abril de 2021, la operación del MIRE II se extendió efectivamente sobre 10 meses (de junio de 2021 a marzo de 2022), sumando un total de 23 operaciones formales (si bien en realidad fueron 21, puesto que 4 de ellas corresponden en realidad a sólo 2 emergencias).

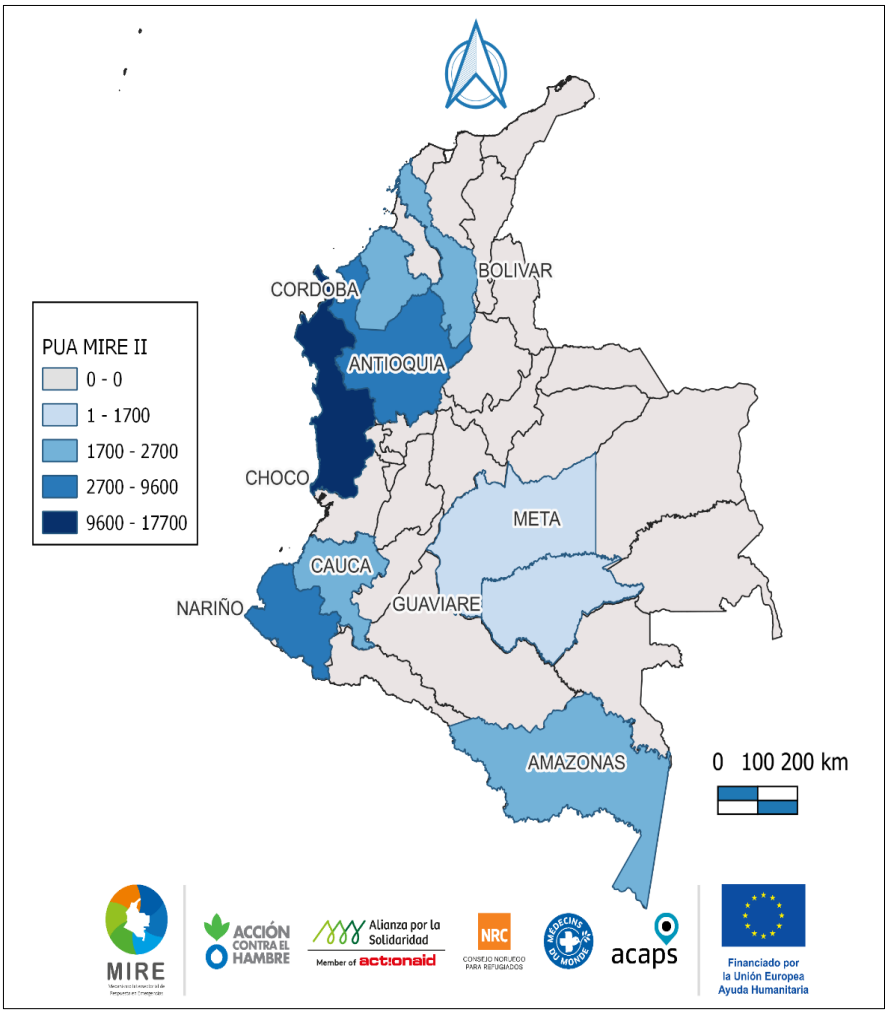
Num	Código	Mes	Departamento	Tiempo alerta /ingreso	Duración emergencia	Tipo Emergencia	Multisectorialidad	Socios	Num Sectores	Num comunidades
1	AMLA-007.1	Julio	Amazonas	40	7	Desastre	NO (SAL, SAN)	MDM, ACH	2	29
2	ANCA-007.1	Julio-agosto	Antioquia	50	30	Múltiple	SI (PRO,EeE,SHE,SAN)	NRC, ACH	4	4
3	ANDA-110.1	sept	Antioquia	12	3	Confinamiento	SI (PRO,WASH,SAN)	NRC, ACH, APS	3	8
4	ANIT-055.1	julio-sept	Antioquia	13	30	Desplazamiento	SI (PRO, SHE,WASH, SAN, SAL)	NRC, ACH, APS, MDM	5	36
5	ANTU-137.1	oct	Antioquia	22	7	Confinamiento	SI (PRO,EeE, SHE, SAN)	NRC, APS, ACH	4	1
6	BOSA-069.1	ago	Bolivar	7	24	Desplazamiento	SI (PRO, SHE, SAN)	NRC, APS, ACH	3	1
7	CABU-059.1	ago	Cauca	20	13	Desplazamiento	SI (PRO, SHE, WASH)	NRC, APS	3	1
8	CHBA-101.1	oct-dic	Chocó	35	39	Múltiple	SI (PRO, EeE, WASH, SAN SALUD)	NRC, ACH, APS, MDM	5	6
9	CHIS-148.1	nov	Chocó			Múltiple	SI (PRO, EiE, SHE,WASH, SAN, SAL)	NRC, ACH, APS, MDM	6	10
10	CHME-003.1	julio	Chocó	16	13	Confinamiento	SI (EeE, WASH, SAN)	NRC, APS, ACH	3	7
11	CHME-187.1	nov	Chocó	3	90	Confinamiento	NO (PRO,EeE)	NRC	2	3
12	CHNO-188.1	nov-dic	Chocó	20	18	Confinamiento	SI (PRO, EeE, SAN)	NRC, ACH	3	16
13	CHNU-078.1	ago-oct	Chocó (Nuquí)	20	50	Múltiple	SI (PRO, EiE, SHE,WASH, SAN, SAL)	NRC, ACH, APS, MDM	6	7
14	CHQU-038.1	jul-ago	Chocó	60	14	Múltiple	SI (PRO, EeE, SHE, WASH)	NRC, ACH, APS	4	1
15	COTI-005.1	julio	Córdoba (TA)	50	5	Múltiple	SI (PRO, EeE, SHE,WASH, SAN)	NRC, ACH, APS	5	5
16	COTI-005.2	julio	Córdoba (Mont)	50	15	Múltiple	SI (PRO, EeE, SHE,WASH)	NRC, APS	4	35
17	CAAR-151.1	oct	Cauca (Arg)	2	21	Desplazamiento	SI (PRO, EeE, SHE, WASH)	NRC, APS	4	3
18	GUSA-139.1	nov	Guaviare	30	18	Múltiple	SI (PRO, EeE, WASH, SAN, SAL)	NRC, ACH, APS, MDM	5	5
19	MEPU-123.1	oct-nov	Meta	32	11	Múltiple	SI (PRO, EiE, SHE,WASH, SAN, SAL)	NRC, ACH, APS, MDM	6	5
20	NAMA-091.1	sept-oct	Nariño	20	22	Desplazamiento	SI (PRO, EeE, WASH, SAN, SAL)	NRC, ACH, APS, MDM	5	6
21	NARO-001.1	jun-jul	Nariño	11	39	Desplazamiento	SI (PRO, EiE, SHE,WASH, SAN, SAL)	NRC, ACH, APS, MDM	6	33
22	NAMO-290.1	ene-feb	Nariño	6	32	Desplazamiento	SI (EiE, SHE, WASH, SAN, SALUD)	NRC, ACH, APS, MDM	5	3
23	VABU-297.1	feb-mar								
24	VIPU-292.1	feb-mar								

Alcances y cobertura geográfica y tipológica

- ✓ Se ha atendido a un total de **45.902 personas únicas**[4] (45.877 en atención general durante las operaciones + 125 atendidas otras operaciones por Protección-APS). Si tomamos en cuenta la cifra de personas víctimas de desplazamiento y confinamiento en Colombia estimada por OCHA en 2021 (139.659) y que ya apuntamos en el apartado dedicado a Cobertura en el nivel de Diseño de la intervención MIRE, **tenemos que MIRE II cubrió en la práctica, aproximadamente un tercio de la población afectada por conflicto armado durante su segunda fase**

- ✓ Se ha desplegado la atención en **9 departamentos** con operaciones masivas, y otros 7 sólo con algunas atenciones particulares a personas adultas, mujeres víctimas de VBG o menores en riesgo, sobre un total de 44 municipios y alcanzando a personas de más de 225 comunidades. Chocó fue el departamento con más emergencias (7) y Personas Únicas atendidas (más de 17.000, es decir, casi una tercera parte de todas las personas atendidas por MIRE II), muy por delante de Nariño (9600) y Antioquia (6100).

- ✓ En cuanto a las **tipologías de emergencia atendidas**, MIRE II intervino en 1 desastre natural, 7 desplazamientos, 4 confinamientos y 9 eventos con afectación múltiple



Personas atendidas por sector

[4] Este dato solo toma en cuenta 21 operaciones para las que se dispone de LPA consolidada (excluidas las operaciones de Valle del Cauca y Vichada)

La comprobación de los avances para el cumplimiento efectivo de las metas se ha realizado en base a la explotación exhaustiva de la base de datos conformada por las Listas de Personas Atendidas reportadas por los socios.

		PUA TOTAL	PROT-ICLA	PROT-PR	EeE	SHEL	WASH	WASH IPC	SAN	SAL
1	AMLA-007.1	2092							1957	378
2	ANCA-007.1	150	30		70	120			108	
3	ANDA-110.1	976	489						974	974
4	ANIT-055.1	4921	4174	212		64	2759	1053	700	773
5	ANTU-137.1	111	20		44	101			106	
6	BOSA-069.1	2472	2421			80			76	
7	CABU-059.1	236		102		229	229	229		
8	CAAR-151.1	2433	1309	35	94	1232	1272	1000		
9	CHBA-101.1	3088	182	379	468		981	1500	478	173
10	CHIS-148.1	6044	128	241	210	271	1921	1133	1712	868
11	CHME-003.1	2643			892		2465		1316	
12	CHME-187.1	618	131		488					
13	CHNO-188.1	2127	412		466				1822	
14	CHNU-078.1	3054	1625	490	917	2307	2321	943	2447	865
15	CHQU-038.1	102	33	31	36	101	101			
16	COTI-005.1	337	62		170	261	281		291	
17	COTI-005.2	1653	251		411	1350	1377		1377	
18	GUSA-139.1	1446	109		330		1034	594	1001	593
19	MEPU-123.1	1728	213		150	561	595	991	574	387
20	NAMA-091.1	1461	175	345	390		1269	996	372	
21	NARO-001.1	4808		113	1314	3104	1980	1270	520	1345
22	NAMO-290.1	3377			258	126	1391	2473	97	429
	TOTALES	45877	11764	1948	6708	9907	19976	12182	15928	6785

Responsividad

- ✓ Sobre lo reportado por la UGC, MIRE II habría respondido a 23 emergencias sobre 53 alertas publicadas por el EHP, de las cuales 42 entraban en su ámbito de competencia.

- ✓ El **tiempo promedio de respuesta**, medido como el lapso de tiempo entre la constancia de la alerta y el ingreso del primer sector MIRE, ha sido de **24 días** (ver tabla supra). Este dato a priori bastante sorprendente no indica una responsabilidad directa del Consorcio, puesto que no le compete al MIRE ni generar las alertas ni activarse antes de que sea solicitado su concurso por los respondientes locales.

- ✓ En cuanto a la **intensidad de las operaciones** vemos que el período julio-noviembre fue realmente intensivo en número de emergencias cubiertas por el MIRE (hasta 8 y 7 en julio y agosto) y que desde noviembre se ha producido una estabilización en torno a 3 operaciones por mes. Sin embargo, el número de operaciones no está ligado al esfuerzo neto en términos de atención. El **promedio de personas únicas atendidas por emergencia ha sido de 2166**, y **por mes, de 5650**.

Calidad

- ✓ El **tiempo promedio de permanencia** en las zonas atendidas ha sido de **23 días**, lo cual no significa que fueran todos ellos días de operación, ya que los ingresos de los sectores no siempre fueron escalonados de manera inmediatamente consecutiva.

- ✓ En cuanto a la **multisectorialidad**, tenemos los siguientes datos bastante definitorios de lo que han representado en la práctica el principal valor agregado del MIRE:

  - definida como multisectorial aquella operación MIRE en la que intervengan 3 o más sectores, podemos afirmar que una gran mayoría de operaciones lo fueron (22 sobre 24)
  - en promedio, **la operación MIRE II desplegó 4 sectores en promedio para cada emergencia**
  - sin embargo, **sólo 1 de cada cinco beneficiarios (19,5%) accedió a 3 o más sectores y más de la mitad sólo accedió a 1 sólo sector**, como se refleja en la tabla a continuación, a partir del desglose de accesos por persona única a los diferentes sectores que posibilita la explotación de la base de datos LPA del proyecto. Esto tiene repercusiones para la consideración de la operación MIRE como integral desde el punto de vista de los/as beneficiarios/as e impacta en el cumplimiento efectivo de la meta general secundaria del MIRE, como veremos más adelante.

Intersectorialidad	Total PUA	%
Número de personas únicas que recibieron atención en 1 sector	24241	54,7
Número de personas que recibieron atención en 2 sectores	11462	25,9
Número de personas que recibieron atención en 3 sectores	5555	12,5
Número de personas que recibieron atención en 4 sectores	2076	2,7
Número de personas que recibieron atención en 5 sectores	943	2,1
Número de personas que recibieron atención en 6 sectores	53	0,1
Número de personas que recibieron atención en 3 o más sectores	8628	19,5

6 Lecciones aprendidas

A continuación, listamos las lecciones principales aprendidas que han sido destacadas por el personal directivo y técnico del Consorcio, tanto en las Entrevistas a profundidad realizadas como en los cuestionarios (1A y 1B) aplicados.

Proceso de integración decisional y articulación ad intra	Se destaca el gran aprendizaje que para todos los socios ha supuesto la experiencia del diseño, puesta en marcha y optimización del proceso MIRE desde su génesis. El intercambio de conocimientos especializados, la capacidad para resolver diferencias y poder cumplir de manera solvente y articulada operaciones muy complejas en zonas y situaciones de alta inseguridad. Muchos son los dilemas y desafíos de carácter tanto estratégico como operativo que esta evaluación ha sistematizado y que deben ser abordados de cara a una continuidad del MIRE realmente performativa, pero su resolución forma parte de las mejoras previstas y por incorporar en la formulación de MIRE III.
Proceso de articulación ad extra	Se destaca la capacidad del MIRE por posicionarse en un tiempo relativamente muy corto (3 años) como un Mecanismo único en el país y cuyo recurso es apreciado en su capacidad de activación por los titulares de obligaciones y referencial para el tipo de respuesta que ofrece.
Respuesta prolongada	La respuesta escalonada se ha revelado para beneficiarios/as y socios como un procedimiento ideal que por un lado resuelve los diferentes tiempos de activación de componentes con necesidades logísticas diferentes y a la vez satisfice las necesidades de permanencia en el territorio de los equipos que es percibida y apreciada como elemento de protección añadido. A pesar de que en términos objetivos la protección por presencia presenta evidentes dudas en contextos donde operan actores armados poco familiarizados y respetuosos respecto del DIH, es de prever que la prolongación de las operaciones a tiempos superiores a un mes permita una mejora sustancial de la ayuda provista por el MIRE, en especial lo relative a la inserción de los enfoques transversales y los mecanismos de evaluación y seguimiento post-distribución.
Mejoras en los procesos operativos	Se destaca el aumento en la agilidad en el análisis de las alertas merced a personal más experimentado, a un mayor conocimiento mutuo entre los equipos móviles, a procedimientos consorciados rodados y formatos cada vez más completes, pertinentes y operables, a una mayor claridad en los lineamientos y procesos de levantamiento de información y de articulación en territorio

Énfasis en la calidad	Siendo los tiempos de respuesta siempre optimizables en el ámbito de la ayuda de emergencia, la apuesta del Consorcio se decanta claramente hacia un incremento gradual de la calidad de las operaciones, centrada en la mejora de la articulación (desde el levantamiento de las ERN), en una selección de las activaciones que vaya en el sentido de responder a aquellas emergencias más voluminosas en número de personas afectadas y en número de sectores requeridos, lo que permitirá aumentar la costo-eficiencia del Mecanismo.
Equipo humano más cohesionado y optimizado en sus flujos de trabajo	Un aspecto resaltado por el personal directivo y técnico en el nivel de la operación ha sido el relative a la necesidad de ahondar el conocimiento recíproco y los espacios de articulación entre el personal de los equipos móviles. Asimismo, ha sido detectado un amplio margen de mejora en las condiciones laborales del personal de la UGC y los equipos móviles, que podría ser resuelto tomando en cuenta el margen presupuestario existente en el nivel de los costes de soporte, y que podría materializarse en la Creación de un tercer Equipo móvil exclusivamente dedicado a los levantamientos ERN.

7 Anexos

Se presentan en Anexo los siguientes documentos

- ✓ **Anexo 0.** Informe de evaluación en su **versión extensa**, incluyendo las **Conclusiones y Recomendaciones** producidas a través del proceso evaluador
- ✓ **Anexo 1.** Términos de Referencia de la convocatoria
- ✓ **Anexo 2.** Metodología: herramientas aplicadas, listado exhaustivo de actividades realizadas y actores consultados, bibliografía empleada
- ✓ **Anexo 3.** Informes sectoriales
- ✓ **Anexo 4.** Cumplimiento de los Compromisos de la Norma Humanitaria Esencial (CHS)
- ✓ **Anexo 5.** CV Equipo Evaluador del IECAH

NORWEGIAN
REFUGEE COUNCIL

www.nrc.no

Norwegian Refugee Council
Postboks 148 Sentrum
0102 Oslo, Norway