



**Junta Ejecutiva de la Entidad de las
Naciones Unidas para la Igualdad
de Género y el Empoderamiento
de las Mujeres**

Segundo período ordinario de sesiones de 2013

16 a 18 de septiembre de 2013

Tema 4 del programa provisional

Evaluación

**Evaluación temática sobre la contribución de ONU Mujeres a
la prevención de la violencia contra las mujeres y la ampliación
del acceso a los servicios**

Resumen

Entre 2012 y 2013 la Oficina de Evaluación de ONU Mujeres llevó a cabo una evaluación temática institucional de la contribución de ONU Mujeres a la prevención de la violencia contra las mujeres (VCM) y la ampliación del acceso a los servicios. Los objetivos de la evaluación incluyeron la recogida de los resultados y las lecciones aprendidas de las contribuciones de las entidades predecesoras de ONU Mujeres en el período 2008 y 2011, con el propósito de informar el trabajo actual y futuro de ONU Mujeres y analizar en qué medida ONU Mujeres se ha posicionado estratégicamente para poner en práctica su mandato en los ámbitos normativo, operativo y de coordinación en el área de la VCM. El alcance de la evaluación cubre todas las dimensiones del trabajo de ONU Mujeres en el ámbito de la violencia contra las mujeres y las niñas en el periodo 2008 y 2013. La evaluación realiza seis recomendaciones estratégicas a ONU Mujeres destinadas a fortalecer su trabajo en esta área temática. Los principales destinatarios de los hallazgos de la evaluación son la Junta Ejecutiva y la dirección de ONU Mujeres, así como el personal de la sede y de los centros regionales y países. Los usos previstos de la evaluación tienen que ver con fundamentar las futuras decisiones de programación y gestión de la entidad.

Objetivo y alcance

Esta evaluación temática institucional examinó el trabajo de la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y sus entidades predecesoras¹ en el ámbito de prevención de violencia contra las mujeres (VCM) y la ampliación del acceso a los servicios relacionados. La VCM es una de las violaciones de derechos humanos más generalizadas y abarca el abuso físico, sexual, psicológico y económico. Aqueja a las mujeres sin distinción de edad, raza, cultura, nivel de riqueza o procedencia geográfica. Las Naciones Unidas definen la VCM como “todo acto de violencia basado en la pertenencia al sexo femenino que tenga o pueda tener como resultado, un daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico para la mujer, así como las amenazas de tales actos, la coerción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública como en la vida privada”.²

El alcance de la evaluación se extendió a todas las dimensiones del trabajo de ONU Mujeres en relación con la violencia contra las mujeres y las niñas en el periodo 2008 y 2013. El ámbito de la evaluación incluyó los mandatos normativos, operativos y de coordinación de ONU Mujeres, así como el apoyo intergubernamental, los programas internacionales, regionales y nacionales, las contribuciones de ONU Mujeres a la campaña Únete para poner fin a la violencia contra las mujeres 2008-2015 del Secretario General y el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para poner fin a la violencia contra las mujeres (Fondo Fiduciario de la ONU). No cubrió el trabajo de ONU Mujeres ni sus entidades predecesoras respecto a la violencia contra mujeres y niñas en contextos de conflicto o posteriores a un conflicto, dado que estos fueron objeto de otra evaluación.

Los objetivos de la evaluación incluyeron la recogida de los resultados clave y las lecciones aprendidas de las contribuciones de las entidades predecesoras de ONU Mujeres en el período 2008 y 2011 con el propósito de informar el trabajo actual y futuro de ONU Mujeres y analizar en qué medida ONU Mujeres se ha posicionado estratégicamente para poner en práctica su mandato en los ámbitos normativo, operativo y de coordinación en el área de la VCM.

Según los Términos de Referencia y el informe inicial de la evaluación, se utilizó el conjunto estándar de criterios de evaluación: relevancia/coherencia, eficacia, sostenibilidad y eficiencia/rendimiento organizativo. La evaluación también se basó en el concepto de posicionamiento estratégico futuro. Los principales usuarios previstos de los hallazgos de la evaluación son la Junta Ejecutiva y la dirección de ONU Mujeres, así como el personal de la sede y de los centros regionales y países. Los usos previstos de la evaluación tienen que ver con fundamentar las futuras decisiones de programación y gestión de la entidad.

Contexto

ONU Mujeres se estableció en julio de 2010 en virtud de la resolución 64/289 de la Asamblea General. La nueva entidad consolida los mandatos y funciones de sus entidades predecesoras con la “función adicional de dirigir, coordinar y promover la rendición de cuentas del sistema de las Naciones Unidas respecto de su labor relativa a la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres”. El mandato y las funciones de ONU Mujeres abarcan, por tanto, el apoyo normativo intergubernamental; el trabajo operativo para ayudar a los Estados Miembros a implementar estándares y normas internacionales; los esfuerzos por convocar y forjar alianzas con los Estados Miembros, la sociedad civil, las entidades de Naciones Unidas y otros socios a nivel internacional, regional y nacional; y la coordinación para que el sistema de Naciones Unidas asuma la responsabilidad de sus compromisos con la igualdad de género.

¹ Las cuatro entidades predecesoras de ONU Mujeres fueron: la División para el Adelanto de la Mujer (DAW), el Instituto Internacional de Investigaciones y Capacitación para la Promoción de la Mujer (INSTRAW) de Naciones Unidas, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género y del adelanto de la mujer (OSAGI).

² Resolución 48/104 de la Asamblea General, *Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer*, 1993.

Estas funciones se aplican de manera general a la entidad y específicamente al trabajo de poner fin a la violencia contra las mujeres. Como se refleja en sus planes estratégicos, poner fin a la violencia contra las mujeres es una prioridad para ONU Mujeres y, por tanto, es uno de sus objetivos institucionales clave. Cinco divisiones/secciones repartidas en dos oficinas de ONU Mujeres, en concreto la Oficina de Apoyo Intergubernamental y Alianzas Estratégicas y la Oficina de Políticas y Programas, contribuyen, gestionan y coordinan el trabajo en el área de eliminación de la violencia contra las mujeres. Esto incluye la administración del Fondo Fiduciario de la ONU y actuar como Secretaría de la campaña ÚNETE del Secretario General. ONU Mujeres invierte significativamente en poner fin a la violencia contra las mujeres y, en 2010 y 2011, el gasto total fue de 21 millones y 24 millones de dólares respectivamente.³

Metodología

La evaluación fue gestionada por la Oficina de Evaluación de ONU Mujeres y llevada a cabo por una empresa privada. Expertos en la materia brindaron asesoría durante el proceso y fue constituido un grupo de referencia en la sede en Nueva York para fundamentar el proceso de evaluación. Grupos de referencia de cada país visitado recibieron documentos en fase de borrador y tuvieron la oportunidad de validar y aportar comentarios a los mismos. La evaluación se llevó a cabo en tres fases: inicio (agosto-octubre de 2012); recogida de datos (octubre-abril de 2012); y presentación de informes (mayo-junio de 2013).

La metodología de la evaluación se basó en los principios de igualdad de género y derechos humanos, y estuvo guiada por el análisis de contribución. El equipo de evaluación reconstruyó una teoría de cambio que proporcionó un modelo preliminar de resultados de alto nivel e impulsó las discusiones sobre las interdependencias entre las tres dimensiones del mandato de ONU Mujeres, los factores de influencia y las asunciones. Para la evaluación se utilizaron datos tanto cuantitativos como cualitativos. Un total de 472 actores clave fueron consultados a través de entrevistas y grupos de discusión. Una encuesta electrónica de personal de oficinas por país y regionales de ONU Mujeres fue distribuida y tuvo una tasa elevada de respuesta. El equipo de evaluación revisó la documentación relevante, compuesta por más de 300 documentos, bases de datos y otro tipo de información escrita. El equipo de evaluación también llevó a cabo visitas de campo de una semana de duración, en Brasil, Granada, Guatemala, India, Jamaica, Marruecos y Mozambique, durante las que se consultó a 340 interesados.

Retos

Aunque ONU Mujeres se creó formalmente en julio de 2010, fue operativa a partir de enero de 2011. Desde su establecimiento, ONU Mujeres ha venido experimentando un proceso tanto de definición de su mandato y procedimientos para hacer operativos sus objetivos y metas, así como de desarrollo de una estructura organizativa adecuada, obtención de recursos y creación de un marco de gestión basada en los resultados (GBR), todo ello al tiempo que trata de integrar a sus entidades predecesoras. La evaluación trató de hacer uso de datos de programación del pasado, a través de las entidades predecesoras y a lo largo de un periodo de cinco años que incluyó la fase de transición a la nueva entidad, lo que planteó retos para tal evaluación.

Lecciones del pasado

La ventaja comparativa de las entidades predecesoras de ONU Mujeres radica en sus importantes contribuciones a los procesos intergubernamentales, su adopción de un enfoque de alianzas y su flexibilidad, lo cual les permitió realizar contribuciones evidentes al área de eliminación de violencia contra las mujeres.⁴ La mayor parte de las entidades predecesoras de ONU Mujeres no tenían un ámbito de actuación claramente definido y articulado respecto a la temática de

³ Salvo que se indique lo contrario, se refiere a dólares de Estados Unidos.

⁴ Consulte, por ejemplo, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OIOS), *la Evaluación de la Oficina del Asesor Especial en cuestiones de género y adelanto de la mujer (OSAGI) y la División para el Adelanto de la Mujer (DAW)*. (Nueva York, 2011).

eliminación de la violencia contra las mujeres, ni implícita ni explícitamente delineado en sus estrategias. El mandato de ONU Mujeres tiene diferentes dimensiones y múltiples temas relacionados con sus objetivos institucionales generales (p. ej. empoderamiento económico de la mujer, paz y seguridad y respuesta humanitaria, empoderamiento económico de la mujer y participación política). Por tanto, tiene el potencial de contribuir al diseño de enfoques integradores e integrales para abordar la temática de eliminación de la violencia contra las mujeres. La adopción de tal enfoque puede ayudar a ONU Mujeres a coordinar y asesorar a otras organizaciones que trabajan en el ámbito de eliminación de la violencia contra las mujeres, permitiéndole establecer un espacio para sí misma.

Hallazgos clave

Contexto

El trabajo de ONU Mujeres relacionado con la eliminación de la violencia contra las mujeres se realiza en unos contextos internacional, regional y nacional dinámicos en los que ONU Mujeres se ve afectada por múltiples factores políticos, culturales e institucionales. Dichos contextos y el mandato de la entidad, brindan oportunidades y dan lugar a desafíos continuos para promover la agenda de ámbito de eliminación de la violencia contra las mujeres. A nivel internacional, se están planteando oportunidades como consecuencia de la 57^a Sesión de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW57), cuyo tema central fue la eliminación y prevención de todas las formas de violencia contra las mujeres y las niñas, lo cual proporcionó unas bases de acuerdos para avanzar en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres. La previsible importancia de la violencia basada en el género (VBG) en la agenda de desarrollo posterior a 2015 representa un impulso adicional y evidencia un contexto cada vez más favorable para el trabajo en el ámbito de la eliminación de la violencia contra las mujeres dentro del sistema de Naciones Unidas. Existen, sin embargo, desafíos significativos en este contexto internacional, que incluyen la limitada disponibilidad de recursos y el conservadurismo político y social que se resiste a una agenda progresista en lo referente a la violencia contra las mujeres. Las visitas nacionales ponen en evidencia los diversos contextos en los que se llevó a cabo el trabajo operativo en el ámbito de la eliminación de la violencia contra las mujeres. En términos generales, los hallazgos destacan la importancia de elaborar estrategias y enfoques a la medida en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres que se adapten al contexto específico de cada país, y de aprovechar las similitudes regionales para emplear asociaciones regionales, redes y procesos intergubernamentales que respalden el trabajo en el ámbito de la eliminación de la violencia contra las mujeres.

Relevancia del trabajo de ONU Mujeres relacionado con la eliminación de la violencia contra las mujeres

El trabajo de ONU Mujeres relacionado con la eliminación de la violencia contra las mujeres ha tomado como punto de partida el trabajo de sus entidades predecesoras en esta materia. Ha sido, por tanto, relevante y pertinente en el contexto, como evidencia su coherencia con los compromisos y prioridades internacionales, regionales y nacionales.

ONU Mujeres ha tratado de integrar las interconexiones relativas a los derechos humanos que deben abordarse simultáneamente para asegurar que la eliminación de la violencia contra las mujeres sea un tema tratado de forma transversal e incorporada en el plan estratégico y la programación de ONU Mujeres. Como una nueva entidad, ONU Mujeres todavía está en proceso de definir su espacio en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres en relación al trabajo de otras organizaciones en este ámbito, especialmente dentro del sistema de Naciones Unidas y, por tanto, de determinar el modo en que aportará valor y ofrecerá liderazgo en este ámbito.

Eficacia y sostenibilidad

Contribuciones a EVAW en las áreas de los tres mandatos de ONU Mujeres

Apoyo normativo intergubernamental

ONU Mujeres ha dado continuidad a las importantes contribuciones realizadas por DAW y OSAGI en el apoyo al papel normativo de los procesos y mecanismos intergubernamentales de Naciones Unidas relacionados con la eliminación de la violencia contra las mujeres, particularmente la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer (CSW) y el Consejo de Seguridad.⁵ ONU Mujeres continúa y expande el trabajo de sus entidades predecesoras para mejorar los marcos normativos que recogen la eliminación de la violencia contra las mujeres, proporcionando una orientación sustancial sobre buenas prácticas y estándares, desarrollando una base de evidencias y utilizando su capacidad para movilizar a diversos actores clave en su apoyo a los organismos y mecanismos intergubernamentales. La efectividad de ONU Mujeres en este área se demostró en la CSW57, donde sus contribuciones facilitaron que se acordasen conclusiones sobre eliminación de la violencia contra las mujeres por primera vez en 15 años. Estas conclusiones acordadas exhortaban a los Estados Miembros a adoptar una amplia gama de medidas para hacer frente a la violencia contra las mujeres y las niñas en todo el mundo. La CSW57 también ilustró el modo en que ONU Mujeres ha utilizado como base las capacidades de las entidades predecesoras para aunar a partes interesadas en apoyo de los procesos intergubernamentales y alentar a los Estados Miembros a adoptar medidas a través de la iniciativa COMMIT, que solicitó a los gobiernos que anunciaran nuevas medidas concretas para acabar con la VCM y redundó en respuestas por parte de 54 gobiernos.

Trabajo operativo

Una proporción considerable del trabajo operativo de ONU Mujeres trata de alinear los marcos legales nacionales con los acuerdos internacionales respecto a los derechos humanos de las mujeres. El apoyo técnico y la financiación de ONU Mujeres y sus entidades a gobiernos y socios de la sociedad civil dio lugar a nuevos marcos legales, políticas y planes de acción nacionales relacionados con la VCM o al fortalecimiento de los existentes. Por ejemplo, entre 2008 y 2011, un mayor número de gobiernos adoptaron leyes relativas a la VCM⁶ y hasta 2012 se contaban 125 países con leyes de penalización de la violencia doméstica.⁷ Aunque estos logros no pueden atribuirse a ONU Mujeres o a sus entidades predecesoras por sí solas, la evaluación confirmó que ONU Mujeres realizó importantes contribuciones en esta área. No obstante, con frecuencia faltó un apoyo adecuado que acompañara los procesos legislativos y políticos, desde el diseño y la aprobación hasta la implementación de los mismos. Por ejemplo, se identificaron en Brasil e India varios problemas de personal en ONU Mujeres relativos tanto a la rotación del mismo como a limitaciones en sus contratos que interferían en la retención del personal con experiencia y las redes de contactos necesarias a nivel estratégico en el gobierno; mientras tanto, en Mozambique, el apoyo en el desarrollo de estrategias o planes de acción no incluía el cálculo de los costes de las estrategias ni los mecanismos de rendición de cuentas para fomentar la implementación eficaz de esos planes y estrategias. Es más, la adopción de enfoques limitados a proyectos concretos en varios países no permitió un margen de tiempo suficientemente prolongado como para profundizar su implementación en términos políticos.

El apoyo de ONU Mujeres también ha contribuido a ampliar el tipo, calidad y acceso de los servicios para supervivientes de la VCM en los países, incluidas las mujeres más excluidas y vulnerables. ONU Mujeres -y antes UNIFEM- ha emprendido un gran número de esfuerzos relevantes y eficaces para la capacitación de los actores nacionales para abordar problemas

⁵ Las contribuciones de la DAW y la OSAGI se documentan en la evaluación de OIOS (ibid).

⁶ División de Naciones Unidas para el Adelanto de la Mujer, "Eliminating Violence against Women: 15 Years after the Beijing Declaration and Platform for Action", en *Words to Action: Newsletter on Violence against Women*, Edición n.º 8. (Julio de 2010).

⁷ Comunicado de prensa de ONU Mujeres, *Director Ejecutivo de ONU Mujeres lanza nueva iniciativa para resaltar compromisos nacionales para poner fin a la violencia contra las mujeres*, 20 de noviembre de 2012. Disponible en: <http://www.unwomen.org/2012/11/un-women-executive-director-launches-new-initiative-to-spotlight-national-commitments-to-end-violence-against-women/>

relacionados con la VCM en asociación con contrapartes tradicionales como las organizaciones y colectivos de mujeres, pero también con actores relevantes en los sectores de justicia, policía y salud, así como con parlamentarias, medios de comunicación y líderes religiosos y de las comunidades tradicionales. Los estudios de caso de país proporcionan ejemplos de esfuerzos y logros específicos a escala nacional y regional. A nivel internacional, el Centro Virtual de Conocimiento para la Eliminación de la Violencia contra las Mujeres y Niñas, un recurso en línea que tiene el objetivo de promover y apoyar programas basados en evidencias para prevenir y responder a la violencia contra las mujeres y las niñas, tuvo más de 270.000 usuarios de 221 países y territorios desde su lanzamiento en 2010 hasta finales de 2011, la mayoría de los cuales estaban afiliados a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

Debido a la falta de datos sobre los efectos a largo plazo y acumulativos de los esfuerzos de fortalecimiento de capacidades, la evaluación encontró pocas evidencias de mejoras sostenidas en este ámbito. La formación fue uno de los principales medios de fortalecimiento de capacidades. Sin embargo, los cursos de formación con frecuencia carecieron del seguimiento necesario para apoyar y comprender mejor el alcance de la institucionalización de este trabajo. Factores externos también afectaron el potencial para lograr mejoras sostenidas de la capacidad. Por ejemplo, los socios del gobierno y de organizaciones no gubernativas (ONG) afrontaron desafíos a la hora de generar los recursos financieros necesarios para sostener las mejoras.

ONU Mujeres también ha sido activa en mejorar la concienciación y el compromiso públicos para terminar con la VCM, y en hacer participar a actores clave (incluidos hombres y niños) que tengan el potencial de influir en las percepciones y conductas relacionadas en la prevención de la VCM. 'Di NO - ÚNETE' constituye un ejemplo de una innovadora plataforma en línea que muestra iniciativas de apoyo en todo el mundo. Jefes de Estado y Ministros de 73 gobiernos, al igual que casi 700 parlamentarios y 1000 organizaciones de la sociedad civil, habían firmado 'Di No - ÚNETE' en el momento de la evaluación. Sin embargo, ONU Mujeres no ha supervisado ni evaluado sistemáticamente la eficacia de dichos esfuerzos a la hora de contribuir a cambios en las actitudes y conductas relacionadas con la VCM. En ese sentido, la iniciativa internacional Ciudades Seguras Libres de Violencia en contra de las Mujeres y las Niñas, que utiliza una variedad de estrategias para prevenir la VCM, es una excepción digna de elogio, ya que en cada ciudad el programa incluye la recolección de evidencias en cada etapa, tanto en el diseño, en la implementación y en la evaluación.

Coordinación

A nivel internacional, regional y nacional, ONU Mujeres ha facilitado la acción conjunta entre socios en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres. Su mandato más amplio para convocar socios y coordinar y promover la rendición de cuentas del sistema de Naciones Unidas requiere aclaración, especialmente en términos de enfoques para mejorar la coordinación interagencial, tanto a nivel global como nacional, y el desarrollo de mecanismos como el Plan de acción para todo el Sistema de Naciones Unidas sobre la igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (UN-SWAP en sus siglas en inglés).

ONU Mujeres y sus entidades predecesoras han formado, mantenido y ampliado redes y alianzas para aumentar la coherencia y la coordinación de los esfuerzos con una amplia gama de actores a nivel internacional, regional y nacional. Ha sido eficaz a la hora de aprovechar las asociaciones con múltiples actores a diversos niveles, por ejemplo para ayudar a asegurar el éxito de la CSW57.

En términos de coordinación interagencial a nivel nacional, ONU Mujeres y sus entidades predecesoras han impulsado el trabajo en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres a través del Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF), programas conjuntos, grupos temáticos de género y otros grupos de trabajo especializados. Los estudios de caso de país mostraron que la igualdad de género era un objetivo específico o se incorporaba entre los distintos componentes de los UNDAF examinados, y que el liderazgo de ONU Mujeres en materia de EAW en el equipo de país de Naciones Unidas (UNCT en sus

siglas en inglés) se estaba materializando recientemente. También ilustraron el potencial y la demanda a ONU Mujeres de desempeñar un papel de mayor coordinación, pero no quedó claro a nivel interno ni externo cómo este papel será materializado teniendo en cuenta los recursos y la capacidad actuales de las oficinas país. En general, la eficacia de los esfuerzos de ONU Mujeres respecto a la coordinación en los países a través de mecanismos formales todavía no resulta clara. A nivel regional, las entidades predecesoras de ONU Mujeres asumieron con frecuencia un papel de liderazgo en la organización y presentación de informes de la campaña ÚNETE, especialmente a través de las Oficinas Subregionales. La estructura regional de ONU Mujeres proporciona el medio para mejorar la coordinación interagencial a nivel regional. A nivel internacional, existen mecanismos de coordinación formales, como el grupo de trabajo para la eliminación de la violencia contra las mujeres de la Red Interagencial sobre la Igualdad de Género y el Empoderamiento de la Mujer (IANGWE), que promueven la acción conjunta en materia de EVAW, aunque su credibilidad e impulso han resultado difíciles de sostener.

ONU Mujeres y sus entidades predecesoras también han introducido herramientas para hacer un seguimiento de las actividades relacionadas con la eliminación de la violencia contra las mujeres del sistema de las Naciones Unidas y los Estados Miembros. En general, existe la visión de que deben fortalecerse los mecanismos para la comprensión, coordinación y seguimiento de los esfuerzos de las entidades de Naciones Unidas en el área de eliminación de la violencia contra las mujeres. Los datos de la evaluación indicaron que ÚNETE contribuyó a coordinar los esfuerzos relacionados con la VCM dentro y fuera de las Naciones Unidas, al perfilar un conjunto de prioridades amplias y generalmente aceptadas para las iniciativas relacionadas con la VCM a las que podrían contribuir los esfuerzos de diferentes actores.

Eficiencia/Rendimiento operativo

Como una nueva entidad, ONU Mujeres hace frente a desafíos a la hora de determinar su estructura, división de tareas, comunicaciones y estrategia para apoyar la eliminación de la violencia contra las mujeres. Los datos de la evaluación indicaron que los actuales esfuerzos de ONU Mujeres relacionados con la eliminación de la violencia contra las mujeres seguían estando fragmentados debido a estos desafíos. Además, las prácticas y los sistemas de ONU Mujeres no contribuyeron a la gestión de resultados.

ONU Mujeres está fortaleciendo una serie de prácticas y sistemas heredados para ayudar a institucionalizar una cultura de gestión basada en los resultados (GBR). Tal como se describe en el Plan Estratégico, dichos esfuerzos incluyen la gestión interna de conocimientos, la planificación basada en resultados, la presupuestación, la supervisión y presentación de informes y la evaluación. Estas prácticas se encontraban en diferentes etapas de desarrollo en el momento de la evaluación y, como cabe esperar, la evidencia apuntó a la existencia de lagunas en estos sistemas y prácticas y en su capacidad de satisfacer las necesidades organizativas de ONU Mujeres. Estas lagunas limitan la capacidad de ONU Mujeres para proveer acceso e informar fácilmente sobre iniciativas, proyectos y recursos relacionados con la temática; comprender el progreso en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres y las contribuciones de ONU Mujeres a dicho progreso; y compartir información a nivel interno y aprender de las buenas prácticas.

ONU Mujeres está experimentando los mismos dilemas de dotación de recursos que afrontaron sus entidades predecesoras. Las contribuciones financieras se han quedado muy por debajo de los recursos requeridos, lo que ha afectado a su capacidad para cumplir su mandato, implementar planes de trabajo, sostener iniciativas internacionales en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres, y mejorar las prácticas y los sistemas organizativos que potenciarían la difusión y el aprendizaje en la temática. También se esperaba que ONU Mujeres estuviese a la altura de algunas expectativas muy elevadas. La situación financiera resalta la necesidad de que la comunidad internacional dé un paso al frente y proporcione los recursos que requiere ONU Mujeres. También aumenta la necesidad de que ONU Mujeres adopte enfoques catalizadores y haga un mayor uso de las alianzas, programas conjuntos y otras formas de coordinación para materializar las expectativas del programa EVAW.

Posicionamiento estratégico

Existe la percepción, tanto a nivel interno como externo, de que el enfoque de ONU Mujeres para implementar los distintos aspectos de su mandato en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres —particularmente con respecto a la coordinación— y las sinergias entre las dimensiones normativa, operativa y de coordinación de su mandato, podría ser más claro. Si bien las partes interesadas externas comprenden las áreas generales del mandato de ONU Mujeres, no tienen claro cómo se va a hacer operativo. Además, las partes interesadas externas de los países visitados eran conscientes de las intenciones de aumentar el énfasis en las operaciones, pero seguían sin tener claro cómo ONU Mujeres haría esto de un modo diferente a sus entidades predecesoras.

La creación de ONU Mujeres mejoró la posibilidad de conseguir un enfoque más coordinado y coherente en el ámbito de la eliminación de la violencia contra las mujeres, aunando distintas experiencias relacionadas con la temática en particular y las cuestiones de género, en general. Sin embargo, el actual conjunto de documentos estratégicos no proporciona suficiente orientación a este respecto. La reciente CSW demostró el modo en que las tres áreas de mandato de ONU Mujeres pueden reunirse alrededor de un evento particular de tal modo que el todo supere a la suma de sus partes. La pregunta entonces es: ¿cómo puede lograr ONU Mujeres una sinergia similar en sus operaciones cotidianas?

Conclusiones

Como una nueva entidad en el sistema de Naciones Unidas, ONU Mujeres ha dado continuidad al importante trabajo relacionado con la eliminación de la violencia contra las mujeres de sus entidades predecesoras, en particular a través del Fondo Fiduciario de la ONU. La amplia gama de iniciativas de apoyo en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres está mejorando, en términos generales, los marcos normativos a nivel internacional y respaldando la capacidad nacional para evitar la VCM y proporcionar servicios a las supervivientes. Las iniciativas y campañas que se centran en la prevención han ayudado a aumentar la visibilidad de la VCM, mejorando la concienciación y el apoyo público en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres entre los encargados de la toma de decisiones, líderes y miembros de las comunidades. ONU Mujeres también ha proporcionado una importante orientación en buenas prácticas y ha contribuido al desarrollo de una base de evidencias. Además, a través de mecanismos de coordinación interagencial formales, programas conjuntos, y esfuerzos comunes, ONU Mujeres ha utilizado su capacidad para movilizar a actores clave en apoyo de organismos y mecanismos intergubernamentales, y ha ayudado a promover con eficacia la acción conjunta relacionada con la eliminación de la violencia contra las mujeres. Los datos recopilados a través del proceso de evaluación proporcionan comentarios positivos respecto a las contribuciones de ONU Mujeres y sus entidades predecesoras en estas áreas, a pesar de la falta de datos sobre los resultados reales a medio y largo plazo.

La creación de ONU Mujeres y sus recientes éxitos han generado elevadas expectativas que deberían atemperarse dado que todavía se trata de una nueva entidad. El amplio mandato de ONU Mujeres todavía se está definiendo, y se están cubriendo las lagunas en la puesta en práctica de dicho mandato en lo referente a cuestiones relacionadas con la eliminación de la violencia contra las mujeres tanto a nivel global como en los países. ONU Mujeres puede hacer más por gestionar estratégicamente las distintas áreas de su mandato buscando sinergias y aprovechando su rol ampliado, en particular con respecto a la coordinación. Todavía está definiendo su espacio y formas de trabajo en un momento en que aún no ha recibido compromisos iniciales de financiación. En el ámbito de la eliminación de la violencia contra las mujeres, al igual que en otras áreas temáticas, todavía está en proceso de definir para qué acciones está mejor posicionada, para cuáles está más capacitada y de qué manera las llevará a cabo. Aunque ONU Mujeres ha incorporado componentes exitosos de EVAW (como el Fondo Fiduciario de la ONU y la campaña ÚNETE), todavía carece de un enfoque coherente para gestionar estos componentes de manera que se maximicen las sinergias y se aprenda de los diversos mecanismos.

ONU Mujeres carece de los sistemas adecuados que le permitan gestionar por resultados, verificar su rendimiento, beneficiarse del aprendizaje y realizar elecciones de programación basadas en evidencias. ONU Mujeres es consciente de la ausencia de procesos sistemáticos de compilación de datos, seguimiento y presentación de informes de sus programas y proyectos. Además, las prácticas y los sistemas de monitoreo y evaluación todavía no son lo suficientemente sólidos como para proporcionar las evidencias necesarias para la rendición de cuentas y el aprendizaje institucional.

El nivel actual de dotación de recursos de ONU Mujeres representa un riesgo para la reputación de la entidad debido a que los recursos no coinciden con las expectativas y esto debe reflejarse en la estrategia en el ámbito de eliminación de violencia contra las mujeres de ONU Mujeres. Deben realizarse elecciones estratégicas y cuidadosas respecto al modo en que ONU Mujeres se compromete en las diferentes áreas de su mandato para maximizar la eficacia de los esfuerzos en materia de eliminación de violencia contra las mujeres. Existe, sin embargo, un optimismo prudente después de las conclusiones acordadas de la CSW57, y ONU Mujeres debe aprovechar la oportunidad para desarrollar el impulso en la comunidad internacional, al tiempo que se reconoce el enorme impacto que tendrán determinados contextos nacionales y regionales.

Recomendaciones

Las recomendaciones se centran en maximizar los esfuerzos y contribuciones de ONU Mujeres en sus tres áreas de mandato. Aunque las recomendaciones se presenten por área, la evaluación resaltó la importancia de que exista una mejor sinergia entre las tres áreas.

Fortalecimiento del apoyo normativo para EVAW

Recomendación 1: ONU Mujeres debe seguir realizando sus importantes aportaciones y su trabajo basado en evidencias en apoyo de marcos normativos mejorados. También debe proporcionar más orientación a nivel regional y de país sobre cómo traducir el trabajo normativo en trabajo operativo.

Fortalecimiento del apoyo operativo/programático para EVAW

Recomendación 2: Las actividades de ONU Mujeres en los países deben ser más estratégicas. Debe maximizar los beneficios de sus recursos limitados, trabajar con socios, ser selectiva en términos de dónde comprometerse, obrar por maximizar los logros de los demás y utilizar la influencia y la legitimidad que tiene.

Fortalecimiento de la coordinación y la rendición de cuentas para EVAW

Recomendación 3: ONU Mujeres debe aclarar, hacer operativo y mejorar su mandato de coordinación, incluida la dimensión de rendición de cuentas, a nivel internacional, regional y nacional, para avanzar en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres.

Recomendación 4: ONU Mujeres debe desarrollar una estrategia o documento guía, tanto para uso interno como externo, describiendo su mandato en eliminación de la violencia contra las mujeres y las prioridades y enfoques clave en la materia, para que sus esfuerzos sean más coherentes.

Prácticas, sistemas y recursos para apoyar EVAW

Recomendación 5: ONU Mujeres debe seguir fortaleciendo las prácticas de gestión basada en resultados, incluyendo los sistemas de reporte, monitoreo y evaluación y de gestión del conocimiento.

Recomendación 6: ONU Mujeres no solo debe buscar y promover las contribuciones de los Estados Miembros para obtener recursos básicos, sino también desarrollar formas creativas de obtención de recursos, desde un enfoque sistémico para la financiación de

iniciativas en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres a nivel internacional, regional y de país.

Anexo I Lista de hallazgos

- Hallazgo 1: ONU Mujeres está haciendo frente a muchos de los desafíos a los que a menudo se enfrentan las nuevas organizaciones en relación con la puesta en práctica de su mandato y con el establecimiento de los sistemas y el nivel de recursos para apoyar tal puesta en práctica. Esta es la óptica desde la cual debe evaluarse el progreso realizado en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres.
- Hallazgo 2: El trabajo relacionado con la eliminación de violencia contra las mujeres se produce en un contexto dinámico internacional, regional y nacional en el que ONU Mujeres se ve afectada por múltiples factores políticos, culturales e institucionales, incluido el impulso dado por la CSW57 y la emergente agenda de desarrollo posterior a 2015. Dicho contexto, y la legitimidad del mandato de la organización, brindan oportunidades y dan lugar a desafíos continuos para impulsar la agenda de la eliminación de la violencia contra las mujeres.
- Hallazgo 3: El trabajo en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres por parte de ONU Mujeres y de sus entidades predecesoras ha sido relevante y pertinente en este contexto, como evidencia su coherencia con los compromisos y prioridades internacionales, regionales y nacionales. Esto constituye una sólida base sobre la que desarrollar y adelantar los esfuerzos para poner fin a la VCM.
- Hallazgo 4: ONU Mujeres todavía está en proceso de definir su espacio en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres con relación a otras organizaciones (especialmente dentro del sistema de Naciones Unidas) y de determinar el modo en que aportará valor agregado y ejercerá liderazgo en este ámbito. Esto tiene implicaciones respecto a la eficacia e impacto de su trabajo.
- Hallazgo 5: ONU Mujeres desarrolla y amplía eficazmente el trabajo de sus entidades predecesoras para mejorar los marcos normativos de la VCM. Proporciona una orientación sustancial sobre buenas prácticas y estándares, desarrollando una base de evidencias y utilizando su capacidad para movilizar a diversos actores clave en apoyo de los organismos y mecanismos intergubernamentales.
- Hallazgo 6: ONU Mujeres y sus entidades predecesoras proporcionaron aportaciones técnicas y financiación a gobiernos y socios de la sociedad civil, lo que dio lugar a nuevos marcos legales, políticas y planes de acción nacionales relacionados con la VCM o al fortalecimiento de los existentes. Aunque estos marcos constituyen un paso importante en la mejora de las capacidades nacionales para abordar la VCM, la implementación sigue siendo un desafío en muchos países, debido a diversos factores políticos, institucionales y presupuestarios.
- Hallazgo 7: El apoyo técnico y financiero de ONU Mujeres ha contribuido a ampliar el acceso a los servicios para las supervivientes de la VCM en los países. Sin embargo, ONU Mujeres no ha realizado un seguimiento de los efectos a largo plazo de las intervenciones, en lo referente al número y la calidad de los servicios disponibles y el uso real que hacen de los mismos las supervivientes de VCM y sus beneficios para ellas.
- Hallazgo 8: Como resultado de la formación, el fortalecimiento organizativo y otros esfuerzos de desarrollo de capacidades, ONU Mujeres ha contribuido al fortalecimiento de las capacidades de actores nacionales relevantes. Sin embargo, siguen existiendo dudas sobre la sostenibilidad de estas iniciativas, particularmente porque las mejoras de capacidades no se institucionalizan con frecuencia.

- Hallazgo 9: ONU Mujeres ha apoyado iniciativas y campañas que se centran en la prevención. El trabajo de campo sugiere que estas han aumentado la visibilidad de la VCM en los países, y han mejorado la concienciación y el apoyo público en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres entre los encargados de la toma de decisiones, líderes y miembros de las comunidades. Sin embargo, ONU Mujeres no ha supervisado ni evaluado sistemáticamente el efecto que han tenido tales esfuerzos para contribuir a cambios de actitud y de conductas relacionados con la VCM.
- Hallazgo 10: Los beneficiarios del Fondo Fiduciario de la ONU también han realizado contribuciones importantes e innovadoras en el campo de la prevención de la VCM, ampliando el acceso a los servicios por parte de las supervivientes y creando una respuesta institucional a la VCM en los países. Estas actividades han complementado el trabajo operativo de ONU Mujeres en el ámbito de la eliminación de la violencia contra las mujeres.
- Hallazgo 11: A nivel internacional, regional y nacional, ONU Mujeres ha facilitado la acción conjunta entre socios en el ámbito de la eliminación de la violencia contra las mujeres. Sin embargo, su mandato más amplio para coordinar y promover la rendición de cuentas del sistema de Naciones Unidas requiere aclaración, especialmente en términos de enfoques.
- Hallazgo 12: Los enfoques de ONU Mujeres para poner en práctica todos los aspectos de su mandato en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres, particularmente su mandato de coordinación, y las sinergias entre las tres dimensiones de su mandato (normativo, operativo y de coordinación) podrían estar más claros.
- Hallazgo 13: Los sistemas y prácticas de ONU Mujeres no satisfacen todavía sus necesidades con respecto a la gestión de los resultados en materia de eliminación de la violencia contra las mujeres. Existen varias lagunas en la información necesaria para planificar, supervisar, informar, evaluar y aprender de la experiencia de programación.
- Hallazgo 14: ONU Mujeres se está enfrentando a los mismos dilemas de dotación de recursos que afrontaron sus entidades predecesoras y, aun así, debe estar a la altura de unas expectativas muy elevadas que requieren la utilización estratégica de los recursos disponibles al tiempo que se promueve el mantenimiento de los compromisos de financiación.