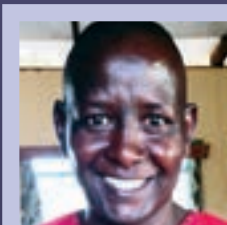


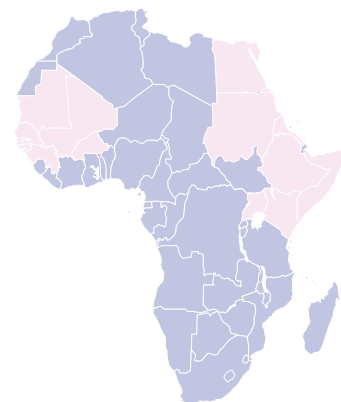


EVALUACIÓN CONJUNTA
PROGRAMA CONJUNTO DEL UNFPA-UNICEF SOBRE
LA MUTILACIÓN GENITAL FEMENINA/ESCISIÓN:

ACELERANDO EL CAMBIO
(2008 - 2012)



La presente evaluación independiente se realizó durante los años 2012 y 2013 como un ejercicio conjunto de las oficinas de evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). Fue realizada por un equipo de Universal Management Group, bajo la supervisión y orientación de un grupo conjunto de gestión para la evaluación compuesto por miembros de las oficinas de evaluación de ambas agencias. El objetivo fue evaluar la medida en que, y bajo qué circunstancias, el programa conjunto de UNFPA-UNICEF ha acelerado el abandono de la Mutilación Genital Femenina/Escisión (MGF/E) en los 15 países del programa durante los últimos cinco años. Sus resultados se presentan en una síntesis y en cuatro estudios de caso en Burkina Faso, Kenia, Senegal y Sudán.



Contexto

Más de 125 millones de niñas y mujeres vivas actualmente en todo el mundo han sido sometidas a algún tipo de MGF/E y viven con sus consecuencias; y hasta 30 millones de niñas están en riesgo de sufrir una escisión durante la próxima década. Hasta la fecha, la práctica de la MGF/E se concentra en 29 países en África y Medio Oriente.

El programa conjunto

El objetivo del programa conjunto fue contribuir a la reducción de la práctica de la MGF/E en un 40% entre niñas de cero a quince años, y eliminar totalmente dicha práctica en por lo menos un país para el 2012.

La duración inicialmente planificada de cinco años para el programa conjunto (2008-2012) fue extendida en el 2011 por un año más. Aunque el presupuesto originalmente estimado para el programa conjunto fue de US\$44 millones de dólares, el último presupuesto estimado es de US\$37 millones de dólares. Este déficit significó que en vez de los 17 países inicialmente previstos, sólo 15 de ellos participaron en el programa conjunto.

Los 15 países implementaron el programa en diferentes años: **2008:** Yibuti, Egipto, Etiopía, Guinea, Guinea-Bissau, Kenia, Senegal y Sudán; **2009:** Burkina Faso, Gambia, Uganda y Somalia; **2011:** Eritrea, Mali y Mauritania.

Evaluación general

Los datos de la evaluación indican que el programa conjunto ha contribuido positivamente a procesos de cambio a nivel global, nacional y comunitario. Sin embargo, la medida en que el programa conjunto ha contribuido para acelerar el abandono de la MGF/E sólo podrá evaluarse a largo plazo.

Las fortalezas clave del diseño del programa conjunto fueron su enfoque orientado a influenciar el cambio colectivo y a trabajar holísticamente, por ejemplo, apoyando simultáneamente intervenciones a nivel global, regional, nacional y local. El mecanismo conjunto permitió que el programa aprovechara las fortalezas y redes tanto de UNFPA como de UNICEF. Su diseño reflejó la premisa de que la MGF/E es una violación de los derechos humanos de las niñas y las mujeres; sin embargo, abordó el tema de una manera culturalmente sensible, reconociendo el fuerte valor cultural que la MGF/E posee en muchos contextos. UNFPA y UNICEF se enfrentaron a algunos desafíos para operacionalizar este diseño global, especialmente para implementar el componente regional previsto.

Fortaleciendo el entorno nacional para el abandono de la MGF/E

Fortaleciendo el compromiso y la capacidad de los actores nacionales

UNFPA y UNICEF, conjuntamente, se involucraron con una gran variedad de actores nacionales a nivel centralizado y descentralizado, apoyando sus esfuerzos existentes para eliminar la MGF/E y aumentar la concienciación del tema. Muchos de estos actores demostraron un mayor **compromiso** para eliminar la práctica por medio de declaraciones públicas, acciones como la creación de leyes relacionadas con la MGF/E y el fortalecimiento de instituciones responsables de su implementación, o su participación en el desarrollo de planes de acción y estrategias a nivel nacional o en sectores específicos. El programa conjunto contribuyó significativamente al fortalecimiento de la **capacidad** nacional para abordar la MGF/E, especialmente, al ayudar a mejorar y sistematizar la coordinación de actores pertinentes a nivel nacional y descentralizado. En los 15 países, también contribuyó a mejorar las capacidades nacionales para la prevención y respuesta relacionadas con la MGF/E, incluyendo el seguimiento de datos pertinentes.

Fortaleciendo los instrumentos legales y de políticas

En la mayoría de los países, el programa conjunto contribuyó a crear o fortalecer las leyes, políticas, los planes y programas nacionales o descentralizados para el abandono de la MGF/E. En varios casos, el **proceso** de promover nuevas leyes o políticas representó un logro en su propio mérito ya que creó una oportunidad para reunir a un conjunto de actores diversos. Éstos fueron capaces de representar e influenciar a una variedad de votantes y de formular argumentos complementarios a favor del abandono de la práctica. La evaluación también enfatizó la importancia de **sincronizar** los esfuerzos destinados a influenciar las leyes, por ejemplo, la necesidad de asegurar un fuerte apoyo entre los actores pertinentes antes de proponer cambios legislativos.

A través del programa conjunto, UNFPA y UNICEF también apoyaron el uso y cumplimiento de las leyes y políticas existentes para el abandono de la MGF/E. A pesar de algunos éxitos, la implementación eficaz continúa siendo un desafío en la mayoría de los países debido a una falta de recursos adecuados, limitaciones en la capacidad de los agentes responsables de hacer cumplir la ley y restricciones geográficas en áreas remotas. No obstante, la existencia de una ley que prohíbe la MGF/E brinda a los activistas un punto de referencia importante y legítima su trabajo de abogacía.

Fortaleciendo las capacidades relacionadas con la MGF/E en el sector de la salud

En los países del programa, el programa conjunto trabajó en estrecha colaboración con el respectivo Ministerio de Salud y otras

instituciones pertinentes para integrar temas sobre la prevención, respuesta y seguimiento de la MGF/E en programas y planes específicos del sector de la salud. Realizó aportes considerables a la capacitación del personal médico de centros de salud, e influyó en la integración de componentes relacionados con la MGF/E previo y durante la capacitación de médicos y parteras. Además, en varios países, las líneas de base y otros estudios realizados por el programa conjunto revelaron evidencia de la cada vez mayor medicalización de la práctica, lo que después informó el trabajo de abogacía.

Fomentando el compromiso a nivel local para abandonar la MGF/E

Tipos de contribuciones a los resultados

En los 15 países del programa, el programa conjunto ayudó a fortalecer el compromiso a nivel local para abandonar la MGF/E. Los resultados notables incluyen cambios en la concienciación y conocimiento de los miembros de la comunidad sobre la MGF/E; un aumento en el compromiso visible/explicito para abandonar la MGF/E por parte de los líderes y miembros de la comunidad; y cambios en el discurso público sobre la MGF/E, lo que indica que la práctica pierde cada vez más su estatus como tema tabú. La evaluación también encontró ejemplos de familias y antiguos practicantes de la escisión que reportaban por voluntad propia el abandono de la MGF/E en el pasado reciente.

Brindando visibilidad al abandono de la MGF/E

En un esfuerzo por lograr cambios colectivos, el programa conjunto organizó eventos en casi todos los países del programa, en los cuales, los líderes y/o miembros de la comunidad públicamente declararon su compromiso de abandonar la MGF/E. Desde el 2008, cuando se estableció el programa conjunto, **casi 10,000 comunidades, que representaban aproximadamente 8 millones de personas habían renunciado a la práctica**. En comunidades donde la MGF/E era considerada un rito de iniciación (por ejemplo, en partes de Kenia y Uganda), el programa conjunto y sus socios

Declaraciones públicas: El programa conjunto empleó diversas maneras de llevar el concepto de compromiso público a la práctica, incluyendo: i) declaraciones a nivel comunitario (aldeas) después de los procesos de diálogo comunitarios y de educación de largo plazo que involucraron a líderes comunitarios y a una gran variedad de miembros de la comunidad (hombres y mujeres); ii) declaraciones de reconocidos líderes de la comunidad responsables de las leyes tradicionales y/o a cargo de sanciones sociales contra aquellos que realizaran la MGF/E; y iii) firmas y compromisos públicos ad-hoc en eventos tales como conciertos o en centros de salud.



en la implementación apoyaron los esfuerzos comunitarios para organizar ritos de iniciación alternativos que mantuvieran un mecanismo para conservar y heredar valores culturales beneficiosos para la próxima generación. Aunque el programa conjunto no inventó los ritos de iniciación alternativos, permitió que los socios que implementan el programa expandieran y mejoraran su uso al involucrar a toda la comunidad en un movimiento colectivo para apoyar el debut de las niñas sin escisión.

Aunque las declaraciones públicas no garantizan cambios de comportamiento y la disminución correspondiente en la MGF/E, probablemente tienen alguna influencia positiva en las normas sociales existentes alrededor de la práctica al crear presión social en aquellos que han adoptado el compromiso (especialmente, los líderes de la comunidad). Además, las declaraciones contribuyen al continuo discurso público sobre la MGF/E y puede influenciar las percepciones sobre qué puntos de vista y acciones son socialmente aceptables.

Sin embargo, la evaluación encontró poca información sobre cambios específicos que pudieron haber ocurrido en comportamientos colectivos e individuales después de las declaraciones públicas, así como también sobre los factores que facilitaron o dificultaron el cambio en cada caso. Esto se debió, en parte, al hecho que muchas de las declaraciones públicas apoyadas por el programa conjunto fueron recientes. Además, las limitaciones de recursos reiteradamente evitaron que los socios implementadores realizaran un seguimiento sistemático y continuo y/o supervisaran los cambios tras las declaraciones públicas.

Fomentando alianzas

Involucrando a una gran variedad de agentes (potenciales) del cambio

En los 15 países, las opciones específicas del programa fueron informadas y guiadas por el enfoque general del programa conjunto, pero se personalizaron de acuerdo a los respectivos contextos nacionales y/o locales. Una característica común entre los 15 países fue el intento de involucrar a una gran variedad

de socios y agentes de cambio a nivel nacional y comunitario. El programa conjunto ayudó a movilizar a autoridades públicas, respetados líderes tradicionales y religiosos, medios nacionales y locales, educadores y trabajadores de la salud, las profesiones jurídicas, artistas y músicos para influenciar el discurso público sobre la MGF/E. Mensajes complementarios que indicaban las muchas razones diferentes para abandonar la MGF/E, incluyendo argumentos basados en la salud, las leyes, los derechos, la religión, los valores tradicionales y la discapacidad social, se emplearon para aumentar la concienciación sobre la MGF/E y para fomentar su abandono. Aunque los datos de la evaluación no permiten una evaluación sobre qué estrategias (o qué combinación de ellas) son las más eficaces o eficientes, estos apoyan fuertemente el uso de diversas herramientas de estrategias complementarias y puntos de ingreso para influenciar cambios sociales.

La iniciativa Saleema (Sudán)

El programa conjunto apoyó las estrategias que tenían por objetivo reestructurar los conceptos, valores y tradiciones en relación a la MGF/E al basarse en valores positivos existentes y en las necesidades de la comunidad. En Sudán, por ejemplo, se incorporaron los esfuerzos bajo la iniciativa "Saleema", que se desarrolló a partir del reconocimiento de que en el idioma árabe coloquial de Sudán no había un término positivo para una mujer o niña que no había sido circuncidada. La palabra "Saleema" (que significa "completa", "saludable en cuerpo y alma", "ilesa", "inmaculada" y "en una condición otorgada por Dios") llena este vacío lingüístico y conceptual.

Participación de redes y líderes tradicionales y religiosos

En todos los países, el programa conjunto se esforzó para asegurar el apoyo y compromiso de líderes comunitarios religiosos y/o tradicionales para el abandono de la MGF/E. En algunas áreas geográficas, la garantía de que la MGF/E no era una obligación religiosa, sino en realidad una violación de los valores fundamentales fomentados por la religión correspondiente, fue una condición necesaria para lograr cambios en la práctica. De manera similar, los líderes tradicionales, como los ancianos de la comunidad, frecuentemente actuaron como abogados influyentes para el abandono de la MGF/E.

Promoviendo la perspectiva de las normas sociales

El enfoque del programa conjunto para facilitar el cambio colectivo, en vez del individual, se cimentó en su comprensión teórica de la MGF/E como una norma social derivada de

estudios recientes. La comprensión de que la MGF/E es mantenida por una norma social guía el análisis sobre por qué la MGF/E persiste y cómo puede abandonarse.

¿Qué es una norma social? Una norma social es una regla social de comportamiento que los miembros de una comunidad siguen bajo la creencia que es algo que otros esperan. En pocas palabras, la práctica continúa porque a las personas les preocupa que otros aprueben o desapruében sus acciones, y si habrá sanciones o consecuencias por dichas acciones.

Los datos de la evaluación permiten la validación de las dos etapas iniciales de la teoría del cambio subyacente del programa conjunto, es decir, desde i) cambios en el acceso a servicios, marcos legales/de políticas, conocimiento y actitudes individuales y colectivas, y cambios en el discurso público sobre MGF/E; hasta ii) cambios en las normas sociales pertinentes a la MGF/E. Sin embargo, existen lagunas en los datos en la transición desde cambios en las normas sociales hasta cambios en los comportamientos individuales y colectivos (etapa iii), y partir de ese punto, hasta cambios en la prevalencia de la MGF/E (etapa iv). Aunque los hallazgos de la evaluación no menoscaban la solidez de la teoría del cambio subyacente del programa conjunto, sí resaltan la necesidad de un seguimiento, una evaluación y un análisis más detallado y a largo plazo para respaldar con evidencia todos los aspectos de esta teoría del cambio.



El programa conjunto ha ayudado a acelerar los procesos existentes de cambio para el abandono de la MGF/E a nivel nacional, sub-nacional y comunitario.

Conclusiones principales

El programa conjunto ha ayudado a acelerar los procesos existentes de cambio para el abandono de la MGF/E a nivel nacional, sub-nacional y comunitario, y ha contribuido a fortalecer el impulso por el cambio a nivel global. Aunque algunos logros probablemente se sostendrán sin apoyo adicional, son necesarios más esfuerzos para convertir el potencial existente en cambios reales en el comportamiento.

Los factores que han afectado negativamente el desempeño y que amenazan la sustentabilidad de los resultados incluyen la influencia de grupos conservadores que se oponen al abandono de la MGF/E, frecuentemente debido a razones religiosas y/o políticas (las que son cada vez más en algunos países); y los habitualmente limitados recursos económicos y humanos disponibles a los socios nacionales para continuar o expandir los esfuerzos existentes.

Los recursos humanos y económicos disponibles del programa conjunto fueron adecuados en vista de su naturaleza catalítica, pero insuficientes dada las necesidades existentes, expectativas y la capacidad de absorción de los países del programa. La falta de previsibilidad de fondos limitó el potencial de utilizar los recursos eficaz y eficientemente. Además, el trabajo de las dos agencias y sus socios se vio limitado por la planificación anual, presupuesto y ciclo de reporte, limitando así su capacidad de implementar consistentemente y a largo plazo.

Aunque los esfuerzos de coordinación entre las dos agencias tienen costos de transacción asociados, éstos eran superados por los beneficios y el valor agregado de la estructura del programa conjunto. En términos generales, la coordinación funcionó positivamente, especialmente a nivel global, y en diversos grados, a nivel nacional.

La implementación del programa conjunto reflejó las hipótesis teóricas en las cuales se basó, y contribuyó a validar algunas de ellas. Al mismo tiempo, aún existe una laguna de conocimiento y evidencia, con respecto a la transición desde cambios en las normas sociales y los cambios visibles en comportamientos individuales y colectivos y, a largo plazo, una disminución en la prevalencia de la MGF/E.

Manteniendo el impulso

Al integrar el enfoque del programa conjunto a las iniciativas nacionales, al establecer y fortalecer las alianzas a nivel nacional y descentralizado, y al fortalecer la apropiación, capacidad y liderazgo nacional para el abandono de la MGF/E, el programa conjunto ayudó a crear las condiciones favorables para continuar y expandir los esfuerzos actuales. A nivel comunitario, el impulso actual del cambio, en cierta medida, se auto-perpetuará ya que los miembros de la comunidad (especialmente los líderes) se arriesgarán a reacciones negativas si actuaran en contra de sus compromisos declarados públicamente. Al mismo tiempo, se requiere un seguimiento y apoyo a largo plazo para asegurarse de que el potencial existente para un cambio sostenible en el comportamiento se lleve a la práctica.



Recomendaciones para UNFPA, UNICEF y sus socios

- Realizar una segunda fase del programa conjunto apoyándose en los logros y lecciones de la primera fase y manteniendo la naturaleza catalítica del apoyo conjunto.
- Continuar contribuyendo al fortalecimiento del compromiso y la capacidad de los detentores de obligaciones a nivel central y descentralizado, y apoyar el fortalecimiento de los sistemas gubernamentales para el abandono de la MGF/E. Mantener los esfuerzos para involucrar a agentes de cambio no gubernamentales para fomentar el compromiso a nivel local dentro de las comunidades practicantes.
- Conceptualizar y testear las hipótesis sobre los beneficios de la dinámica de cambio entre comunidades y transfronterizo, dado que este aspecto regional no se llevó totalmente a la práctica durante la primera fase del programa conjunto.
- Asegurarse que los componentes relacionados con la MGF/E de los programas regulares a nivel nacional de UNFPA y UNICEF reflejen el consenso global existente sobre el uso de un enfoque holístico y culturalmente sensible para el abandono de la MGF/E.
- Involucrar a los donantes existentes o potenciales interesados en contribuir al trabajo para el abandono de la MGF/E y promover el financiamiento predecible y a largo plazo.
- Tomar medidas para fortalecer aún más los sistemas, herramientas, capacidades y recursos individuales y conjuntos para el seguimiento y reporte de avance hacia resultados.
- Invertir, en conjunto o por separado, en investigaciones más a fondo sobre cambios en las normas sociales y su relación con los cambios en los comportamientos individuales y colectivos.



Oficina de Evaluación



Oficina de Evaluación

Cualquier pregunta sobre este resumen de evaluación debe dirigirse a: la Oficina de Evaluación del Fondo de Población de las Naciones Unidas, e-mail: evb@unfpa.org, o a la Oficina de Evaluación de UNICEF, e-mail: evalhelp@unicef.org, número de teléfono: +1 917 265 4620

Los informes de la evaluación están disponibles en: <http://www.unfpa.org/public/home/about/Evaluation/EBIER/TE/pid/10103>; y http://www.unicef.org/evaluation/index_70518.html