



# Evaluación de la contribución del UNFPA a la respuesta al VIH (2016-2019)



RESUMEN EJECUTIVO



Oficina de Evaluación del UNFPA

2020



## OBJETIVO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

El UNFPA es un aliado clave de la respuesta mundial al virus de la inmunodeficiencia humana (VIH). Trabaja a nivel mundial, regional y nacional y defiende la salud y los derechos sexuales y reproductivos, ampliando los servicios integrados de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, intensificando la prevención del VIH, proporcionando preservativos y lubricantes masculinos y femeninos y abordando la desigualdad de género. El UNFPA es el copatrocinador y fundador de ONUSIDA y, en la División de Trabajo de ONUSIDA, es coordinador (con el PNUD) de la prevención del VIH en las poblaciones clave. Además, el UNFPA coordina la prevención del VIH entre los jóvenes y los adolescentes (conjuntamente con UNICEF y la UNESCO) y la integración de los servicios de la salud y los derechos sexuales y reproductivos y el VIH (junto con la OMS).

El propósito de esta evaluación es analizar el desempeño del UNFPA al integrar su contribución a la respuesta del VIH en el contexto más amplio de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, las dinámicas de población, la igualdad de género y los derechos humanos. La evaluación abarca el periodo 2016-2019 y todos los tipos de intervenciones y respuestas en materia de VIH respaldadas por el UNFPA a nivel mundial, regional y nacional.

## METODOLOGÍA

Esta evaluación tiene por objeto identificar la contribución realizada por el UNFPA y adopta un planteamiento teórico con un análisis de los resultados esperados de tal contribución. Además, analiza los factores contextuales relacionados con la naturaleza de la epidemia del VIH y la respuesta. El equipo de evaluación desarrolló una teoría del cambio para todos los aspectos de la contribución del UNFPA y, en última instancia, elaboró una serie de cuestiones detalladas sobre la evaluación que establecen los ámbitos de la investigación. En relación con cada cuestión se probaron algunos supuestos causales clave a través de indicadores, utilizando datos primarios y secundarios recopilados. Posteriormente, el equipo de evaluación analizó y presentó esos supuestos.

La recopilación de datos se estructuró en torno a dos estudios de caso regionales y cinco estudios de caso por países respaldados por una amplia variedad de métodos: entrevistas con informantes clave, revisión de todos los documentos relevantes y conjuntos de datos a nivel mundial, regional y de país, así como encuestas en línea a informantes clave en 59 países.

## PRINCIPALES HALLAZGOS

✓ **La División de Trabajo de ONUSIDA ha servido de marco de organización para orientar los esfuerzos del UNFPA dirigidos a promover la prevención del VIH y vincular e integrar los programas y los servicios en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos, VIH y violencia sexual por razón de género.** Para algunos estudios de las oficinas regionales y de país del UNFPA se ha logrado coordinar las respectivas capacidades, ventajas comparativas y mandatos con las funciones asignadas para la contribución al VIH, a menudo contando con recursos mínimos. Las oficinas de país de Europa Oriental y Asia Central (EECA) y de África Oriental y Meridional (ESA) se han beneficiado de la asistencia técnica, las actividades de promoción coordinadas y la asistencia en materia de programación de las oficinas regionales: un nivel de asistencia que difícilmente habrían tenido a su disposición en otras regiones del UNFPA. Para el UNFPA en general, existe cierta tensión entre el papel que el UNFPA ha asumido de conformidad con el Programa Conjunto de ONUSIDA y la aparente disminución del estatus prioritario del VIH en el Plan Estratégico del UNFPA 2018-2021 (dada la menor asignación recursos humanos y financieros para los programas de VIH). Esto ha limitado la capacidad del UNFPA de llevar a cabo las funciones de liderazgo esperadas.

✓ **El UNFPA ha dedicado esfuerzos considerables a promover los derechos de los más vulnerables, incluidas las niñas adolescentes y las mujeres jóvenes (AGYW), otras personas jóvenes en riesgo y las poblaciones clave.** Entre otras acciones, ha identificado cuestiones decisivas para las políticas y las actividades de promoción y ha respaldado los esfuerzos dirigidos a mejorar el entorno jurídico y normativo de los jóvenes y de las poblaciones clave. Sin embargo, estos esfuerzos se han visto obstaculizados por el hecho de que los resultados transformadores del Plan Estratégico del UNFPA 2018-2021 no se refieren específicamente a los derechos de los jóvenes y de las poblaciones clave en relación con la prevención, las pruebas y el tratamiento del VIH (si bien la Oficina Regional de África Oriental y Meridional ha adoptado un cuarto resultado transformador: la eliminación de la transmisión sexual del VIH y de otras infecciones de transmisión sexual). Otra limitación para la promoción efectiva de los derechos ha sido la que se ha encontrado el UNFPA al realizar su trabajo preliminar en materia de promoción y elaboración de políticas de derechos basándose en la comprensión de los desafíos que enfrentan los más vulnerables en los lugares de prestación de servicios.

✓ **El UNFPA ha demostrado su compromiso para promover vínculos y favorecer la integración de los servicios en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos, VIH y violencia sexual y de género, con el fin de mejorar el acceso de personas marginadas o en riesgo y de las poblaciones clave.** Asimismo, el UNFPA ha contribuido a la obtención de servicios de calidad centrados en el cliente a nivel de país, especialmente en África Oriental y Meridional, y para ello ha contado con fuerte apoyo de la oficina regional y de eficaces aliados regionales, así como al acceso a fondos plurianuales y de múltiples países para respaldar los vínculos y la integración. Sin embargo, los esfuerzos dirigidos a ampliar a nivel nacional la integración de servicios de salud y derechos sexuales y reproductivos, VIH y violencia sexual y de género se enfrentan a importantes desafíos institucionales y operativos. El UNFPA ha obtenido una experiencia importante a nivel regional y nacional en África Oriental y Meridional, pero no la suficiente para documentar adecuadamente las actividades de promoción a nivel mundial. Además, existe una brecha en la contribución del UNFPA para la gestión de la cadena de suministro de preservativos y, en general, en su contribución para la programación integral relativa a los preservativos (CCP) en los países objeto de estudio.

✓ **El UNFPA ha tenido un papel activo a la hora de forjar alianzas y trabajar con redes en los aspectos fundamentales de la respuesta al VIH.** A nivel regional y de país, el UNFPA ha demostrado su capacidad para fomentar relaciones sólidas con organizaciones y redes lideradas por adolescentes, jóvenes y poblaciones clave a fin de ayudarlos a tener una participación significativa en diálogos y acciones nacionales. A nivel mundial, ha habido una falta de entendimiento común dentro de la organización acerca de la prioridad asignada a la respuesta del VIH que perjudica la capacidad del UNFPA para cumplir su mandato y lograr el liderazgo en la prevención del VIH. Por ejemplo, el UNFPA todavía no ha aprovechado al máximo su ventaja comparativa ni ha asumido un papel de liderazgo para revitalizar los programas relativos a preservativos y la integración de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, el VIH y la violencia sexual y de género como respuesta al ensayo de la ECHO que subrayó la necesidad de integrar la prevención del VIH, incluidos los programas relativos a preservativos, en los servicios de planificación familiar.

✓ **El UNFPA es un participante activo y respetado en los mecanismos de coordinación de la contribución a la respuesta del VIH a nivel mundial, regional y nacional.** A nivel mundial, el personal del UNFPA participa activamente en los mecanismos y los procesos en lo que concierne a la presupuestación y la rendición de cuentas del Programa Conjunto de ONUSIDA, y desempeña un papel central en el Comité de Organizaciones Copatrocinadoras de ONUSIDA (COC) y la Coalición Mundial para la Prevención del VIH. Tanto a nivel regional como de país, el UNFPA ha respaldado los esfuerzos para mejorar la sostenibilidad e impulsar las inversiones nacionales junto con sus aliados de las Naciones Unidas y otras fuentes de apoyo financiero. Sin embargo, muchos países siguen dependiendo enormemente de fuentes externas de financiación para la prevención del VIH.

## CONCLUSIONES

1

El UNFPA ha contado con la ayuda de la División de Trabajo de ONUSIDA para guiar su contribución a la respuesta al VIH de una forma coherente con sus ventajas comparativas. Sin embargo, el plan estratégico 2018-2021 no reconoce explícitamente la función central que el UNFPA debería desempeñar para prevenir la transmisión sexual del VIH, cumplir los derechos de las poblaciones clave y atender sus necesidades. Como resultado, hay un desequilibrio entre la notoria ambición del UNFPA de ocupar un puesto de liderazgo en la respuesta mundial al VIH y la falta de atención y la escasa prioridad otorgadas a esta responsabilidad. Este desequilibrio, sumado a la ausencia de una estrategia pactada del UNFPA en materia de VIH respaldada por una teoría del cambio y la falta de los recursos financieros y humanos necesarios, ha limitado la capacidad del UNFPA para aprovechar las acciones de promoción para delimitar una agenda mundial y otorgar un lugar prioritario a la prevención integral del VIH. En países donde los recursos externos son limitados y la asignación de los recursos centrales del UNFPA se ve constreñida por el plan de actividades del UNFPA, estos factores han contribuido a que no se preste suficiente atención a la prevención del VIH en la planificación familiar ni se dé prioridad a los programas integrales relativos a preservativos.



# 2

El UNFPA ha realizado importantes contribuciones para hacer realidad los derechos y atender las necesidades de los más vulnerables, incluidas las niñas adolescentes, las mujeres jóvenes y las poblaciones clave. Sin embargo, una serie de factores inhiben la capacidad del UNFPA para desempeñar el papel esperado a la hora de defender sus derechos, así como la capacidad de las oficinas de país de abordar cuestiones sensibles con el fin de reformar el marco jurídico y normativo general. La ausencia (a nivel corporativo) de un resultado transformador traducible en una sólida prioridad de cumplir los derechos de, especialmente, las poblaciones clave, así como la falta de una estrategia explícita para la contribución del UNFPA a la respuesta al VIH, desvían la atención necesaria para emprender acciones más efectivas en defensa de esos derechos. Al mismo tiempo, esto se ve limitado por un modelo de actividades del UNFPA que no contempla la prestación de servicios como forma de compromiso en muchos países. Esto, a su vez, limita a las oficinas de país para abordar la capacidad de las poblaciones clave y de los más vulnerables para acceder a servicios de calidad en materia de prevención, pruebas y tratamiento del VIH sin discriminación. Se trata, generalmente, de países (como es el caso de Europa Oriental y Asia Central) donde el ritmo de infección de VIH se está acelerando y se está concentrando en las poblaciones clave. No obstante, las acciones dirigidas a defender la promoción de derechos y atender las necesidades de los más vulnerables tienen una efectividad limitada cuando no van ligadas a los esfuerzos para mejorar el acceso a los servicios basados en derechos.

# 3

La contribución del UNFPA ha demostrado que la vinculación y la integración de los programas y los servicios en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos, VIH y violencia sexual y de género constituye un enfoque efectivo para atender las necesidades de las niñas adolescentes y las mujeres jóvenes, otros grupos vulnerables y las poblaciones clave. Además, el UNFPA ha respondido de manera efectiva a la demostración del vínculo existente entre la violencia sexual y de género y las infecciones de VIH entre las niñas adolescentes y las mujeres jóvenes ampliando la agenda de integración para incluir la violencia sexual y de género. El UNFPA ha hecho una contribución importante para obtener servicios integrados y de calidad en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos, VIH y violencia sexual y de género, sobre todo en los países que forman parte del programa "2gether for SRHR" (Juntos en defensa de la salud y los derechos sexuales y reproductivos) de África Oriental y Meridional. Esto puede atribuirse al acceso a un apoyo financiero consistente para este gran proyecto multinacional, que se centra en la vinculación y la integración, combinado con una sólida alianza regional con la Comunidad para el Desarrollo de África Meridional (SADC) y con las actividades de promoción continuadas y la asistencia técnica del personal del UNFPA. Sin embargo, la comprensión, el nivel y la naturaleza de las ayudas para la integración varían enormemente entre las regiones y los países del UNFPA. Además, la ausencia relativa de respaldo del UNFPA a un programa integral relativo a preservativos en muchos países puede socavar algunos de los resultados obtenidos a través de la vinculación y la integración de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, el VIH y la violencia sexual y de género.

# 4

El UNFPA ha realizado una labor efectiva a la hora de forjar alianzas y trabajar con redes a nivel regional y de país para promover la participación significativa de las niñas adolescentes y las mujeres jóvenes, las poblaciones clave y otros grupos vulnerables en los procesos normativos. Además, el UNFPA ha contribuido a la efectividad de las redes y las organizaciones de la sociedad civil dirigidas por adolescentes, jóvenes y poblaciones clave. No obstante, para empoderar a estos aliados es necesario realizar inversiones adecuadas y sostenidas con el fin de afianzar su capacidad para participar en actividades de promoción y en la creación de políticas para mejorar la respuesta al VIH, las políticas en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos y el marco jurídico en un sentido más amplio. La ayuda que el UNFPA brinda a estas redes se está viendo limitada por la falta de directrices acerca de cómo ampliar la participación más allá de las etapas de diseño y puesta en marcha de programas y conseguir la rendición de cuentas por parte los gobiernos aliados, con el fin de poder hacer realidad los derechos de los jóvenes, las poblaciones clave y otros grupos vulnerables.

# 5

El UNFPA participa activamente en plataformas y mecanismos para coordinar acciones en defensa de la respuesta al VIH a nivel mundial, regional y nacional. Estas plataformas han resultado efectivas para evitar la duplicación de esfuerzos y los mensajes contradictorios de los equipos de programa de las Naciones Unidas en los países de acogida. La participación del UNFPA en la coordinación de los mecanismos requiere, sin embargo, una inversión significativa de tiempo y recursos. Además, la coordinación entre los aliados con vistas a ampliar y sostener las inversiones para la prevención, las pruebas y el tratamiento del VIH ha sido limitada, a pesar de que la necesidad de tales inversiones es especialmente acuciante en países en periodo de transición a la condición de país de renta media-alta, donde los modelos de asignación de recursos para los programas a gran escala pueden ocasionar reducciones abruptas de la ayuda multilateral. Muchos países dependen de fondos externos para algunos aspectos clave de la respuesta al VIH, y esto presenta una amenaza permanente a la sostenibilidad de los avances logrados.

## RECOMENDACIONES

# 1

### **Aclarar el papel y las orientaciones estratégicas del UNFPA en materia de VIH**

Si bien la División de Trabajo de ONUSIDA 2018 ayuda a orientar las intervenciones del UNFPA, no puede reemplazar a una declaración expresa de la alta dirección del UNFPA relativa a las funciones y las responsabilidades de la organización en la respuesta al VIH. El UNFPA, por una cuestión de prioridad organizativa, debería elaborar y adoptar una estrategia para su contribución a la respuesta al VIH. Esta estrategia debería incluir el nivel adecuado de recursos humanos y financieros, estableciendo prioridades y amoldando la aplicación flexible del modelo de negocio. Además, debería contar con el respaldo de una teoría del cambio que detallara la función del UNFPA a nivel mundial, regional y nacional, alineando las responsabilidades del UNFPA en calidad de Copatrocinador de ONUSIDA con los ámbitos principales del mandato del UNFPA y buscando sinergias entre los programas del UNFPA en materia de VIH y otras estrategias y programas internos en defensa de los resultados transformadores del Plan Estratégico del UNFPA 2018-2021.

# 2

### **Atender las necesidades de los más desfavorecidos y promover sus derechos**

El UNFPA debe actuar para acortar la distancia entre la retórica y la acción en relación con los enfoques basados en derechos humanos en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos. Con este fin, debería desarrollar herramientas para llevar a la práctica el compromiso del UNFPA con los derechos en distintas áreas técnicas, como, por ejemplo, la contribución a la respuesta al VIH. Esto debería incluir herramientas explícitas de programación que sitúen la promoción de los derechos (incluidos los derechos de las niñas adolescentes y las mujeres jóvenes, las poblaciones clave y otros grupos vulnerables) como el pilar estratégico fundamental de la labor del UNFPA en defensa de la respuesta al VIH. Además, debería incluir medidas para promover la educación sobre los derechos entre el personal del UNFPA, los proveedores de servicios y las comunidades. Finalmente, debería abarcar el fortalecimiento de los mecanismos de rendición de cuentas u otros componentes relacionados con la identificación (y el seguimiento) de posibles violaciones de derechos, sobre todo en relación con el acceso a servicios de salud y derechos sexuales y reproductivos de calidad.

# 3

### **Vinculación e integración de la salud y los derechos sexuales y reproductivos, el VIH y la violencia sexual y de género**

Vincular e integrar los servicios en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos, VIH y violencia sexual y de género es fundamental para conseguir una respuesta nacional efectiva y sostenible al VIH. Es necesario que el UNFPA utilice las lecciones aprendidas de los resultados del ensayo de la ECHO, así como la experiencia en Europa Oriental y Asia Central, África Oriental y Meridional y otras regiones para desarrollar y reforzar las directrices dirigidas a las oficinas regionales y de país para guiar y ampliar las vinculaciones y la integración a nivel nacional. Estas directrices deberían hacer un balance de la variedad de contextos en los que opera el UNFPA y deberían comunicarse a todas las oficinas regionales y de país. La intención es garantizar que el UNFPA mantenga un sólido liderazgo de la vinculación y la integración, y que las oficinas de país puedan promover las medidas programáticas relacionadas a nivel de país, mientras las oficinas regionales proporcionan las actividades de promoción y el apoyo técnico necesario.

# 4

### **Reforzar el liderazgo en la programación integral relativa a preservativos**

El UNFPA debería seguir reivindicando la importancia fundamental de la programación integral relativa a preservativos y promover su papel de defensa de la protección triple (prevención del VIH, de otras infecciones de transmisión sexual y de embarazos no deseados). Para ello, debería respaldar una programación relativa a preservativos (preservativos y lubricantes masculinos y femeninos) que sea integral y que abarque tanto la oferta como la demanda. Los elementos más importantes de un enfoque integral deberían incluir, en particular, una mayor integración de la programación relativa a preservativos en la contribución del UNFPA a los programas de planificación familiar. Además, debería ampliarse para reforzar las cadenas de suministro (también en países que en la actualidad no se benefician del Programa de Suministros del UNFPA) y dar apoyo a la creación de demanda, sobre todo entre los jóvenes. Por otro lado, un enfoque integral para la programación relativa a preservativos también debería contemplar el fortalecimiento de alianzas público-privadas y con la población para ampliar el acceso y el consumo de preservativos y lubricantes.



# 5

## Forjar alianzas y respaldar redes

El UNFPA debería incrementar el respaldo para el desarrollo de la comunidad de redes regionales y nacionales movilizando y asignando recursos para fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil (en particular las que se ocupan de o están dirigidas por las poblaciones clave, las niñas adolescentes y los jóvenes) para involucrarse de manera efectiva en el diálogo sobre políticas, así como para acceder a los fondos de fuentes nacionales e internacionales. Asimismo, el UNFPA debería promover los vínculos entre las redes mundiales, regionales y nacionales para la promoción y la participación de las poblaciones clave, las adolescentes y las mujeres jóvenes, así como otros jóvenes. Por último, el UNFPA debería estudiar la posibilidad de establecer una colaboración con el Fondo Mundial de Lucha contra el SIDA, la Tuberculosis y la Malaria para promover solicitudes de subvención y la puesta en marcha de programas de prevención de VIH, especialmente para los programas centrados en las adolescentes, las mujeres jóvenes y las poblaciones clave.

# 6

## Coordinación y sostenibilidad

El UNFPA debería actuar para abordar los riesgos de la sostenibilidad de la respuesta al VIH como parte de su función de Copatrocinador de ONUSIDA participando en el Programa Conjunto a nivel mundial, regional y de país. Además, el UNFPA debería defender y colaborar con otros aliados del desarrollo para promover programas de VIH sostenibles, incluida una transición de fondos externos y la integración del VIH en programas de desarrollo nacionales y sectoriales. Por otro lado, debería enfatizar más en la prevención como parte de la respuesta al VIH bajo la dirección nacional, y debería respaldar estrategias y planes nacionales para incorporar el paquete esencial de intervenciones en materia de salud y derechos sexuales y reproductivos (incluidos el VIH y las infecciones de transmisión sexual) en los mecanismos de la cobertura sanitaria universal. Del mismo modo, el UNFPA debería considerar la opción de prestar asistencia técnica a las autoridades nacionales, desarrollando propuestas de financiación externa para la respuesta al VIH y garantizando que la contribución al desarrollo de capacidades del personal sanitario para la planificación familiar y otros servicios de salud y derechos sexuales y reproductivos incorpore la prevención, las pruebas y los enlaces al tratamiento del VIH basado en los derechos.

### Oficina de Evaluación del UNFPA

Marco Segone (Director), Louis Charpentier (Director de Evaluación), Patrick Duerst (Analista de Evaluación), Susanne Frankin (Analista de Evaluación)

### Euro Health Group

Ted Freeman (Director del equipo), Lynn Bakamjian (Directora adjunta del equipo), Camilla Buch Von Schroeder (Investigadora), Michele Gross (Evaluador de VIH), Tim Lee (Evaluador de Derechos Humanos y Género)

### Copyright © UNFPA 2020, todos los derechos reservados.

El análisis y las recomendaciones de esta evaluación no reflejan necesariamente las visiones del Fondo de Población de las Naciones Unidas. Esta es una publicación de la Oficina de Evaluación independiente del UNFPA.

Lea el informe de evaluación en [unfpa.org/evaluation](https://unfpa.org/evaluation)

✉ [evaluation.office@unfpa.org](mailto:evaluation.office@unfpa.org)    [@unfpa\\_eval](https://twitter.com/@unfpa_eval)    [UNFPA Evaluation Office](https://www.youtube.com/channel/UC...)

