

EVALUATION OF GENDER POLICY IMPLEMENTATION IN UNICEF

Executive Summary

PREFACE

The purpose of this evaluation was to identify how well organization had implemented its 1994 policy for the integration of gender equality into UNICEF's programming; and to identify good practices in gender equality upon which UNICEF can build effective future programming.

This evaluation takes place in the context of the UN Reform process and at a time when many multilateral and bilateral institutions are reconsidering their gender mainstreaming and integration processes. This report represents the second step in a three-part process. The first step was a self-assessment of UNICEF's gender policy implementation in five Country Offices and one Regional Office. It was led by Ada Ocampo, Programme Officer of the Evaluation Office. The third step will be a consultative process based on the evaluation results to prepare a management response and action plan, focusing on the priorities for change that will enable UNICEF to improve its performance. This third process will be led by the Division of Policy and Practice (DPP).

The Evaluation Office commissioned this independent global evaluation of UNICEF's gender policy in March 2007. The evaluation was overseen by a Reference Group led by Deputy Executive Director, Kul Gautam, including senior staff from country and regional offices and with the participation of Executive Board members from Burkina Faso, Canada and India. The evaluation was conducted by ITAD Ltd, a management consulting firm based in the United Kingdom. The independent team of consultants were led by Dana Peebles. The evaluation was managed by Simon Lawry-White, Senior Evaluation Specialist, assisted by Xavier Foulquier, Evaluation Officer and Cecilia Magnusson Ljungman, Consultant.

The evaluation methodology included: Document review; analysis of organizational commitment, accountability, capacity and funding; six in-depth country case studies in Jordan, Moldova, Uganda, Mali, Nicaragua, and Nepal; extensive interviews; on-line surveys for programme staff and senior managers; an intranet discussion; and a synthesis workshop to test the evaluation findings, attended by UNICEF staff from the HQ, and regional and country offices and members of the Reference Group.

Genuine thanks go to UNICEF staff across the organization and to the Reference Group who both participated actively and provided substantive comments on emerging issues and interim reports. Special thanks to Elizabeth Gibbons, Associate Director, Gender, Rights and Civic Engagement and to Daniel Seymour, Noreen Khan and Liv Indreiten of the Gender and Human Rights Section of DPP.

Jean Serge Quesnel
Director
Evaluation Office
UNICEF New York Headquarters

Contents

EXECUTIVE SUMMARY.....	3
RESUME ANALYTIQUE.....	17
RESUMEN EJECUTIVO	33

EXECUTIVE SUMMARY

Overall Assessment

There is a strong correlation between increased gender equality and the achievement of Millennium Development Goal (MDG) 4 (to promote early child survival) and other MDGs. For this reason, the United Nations Children's Fund (UNICEF) can only achieve its core goals by addressing gender inequality at multiple levels. UNICEF's 1994 Gender Policy notes that, "...the social economic situation of women, as de facto managers of households, income earners, caregivers of family health...profoundly affects efforts [in] infant and child mortality and nutrition".¹

However, UNICEF has failed to implement its 1994 Gender Policy systematically. This is due more to the way that UNICEF has implemented gender mainstreaming, rather than to any inherent weakness in gender mainstreaming as an approach. The primary failure has been in the organization's understanding of what is actually required to mainstream gender equality in a development programming and emergency context.

Despite multiple institutional weaknesses identified by the evaluation, UNICEF has generated many good practices in gender equality programming. However, these have tended to be the result of individual efforts and there is no system in place to ensure they are shared throughout the organization or scaled-up to the national level or beyond.

UNICEF has also significantly under-resourced the gender mainstreaming process and has not built in effective accountability mechanisms. This problem has worsened in the past 10 years, and the organization's commitment to gender mainstreaming at the most senior levels has either flagged or has not been communicated effectively to managers and programme staff at the regional and country levels.

Due to its poor performance in implementing its Gender Policy, UNICEF is not achieving optimum results; the organization faces the prospect of some programmes reinforcing or exacerbating existing gender inequalities, or failing to meet their objectives. If UNICEF continues to implement its Gender Policy with the same ad hoc approach, it will further undermine programming effectiveness and waste institutional resources. It may also cost lives.

UNICEF's 1994 Gender Policy is unique in combining a focus on increased equality in programming with a life cycle and rights-based approach. While the Policy needs to be updated in some areas, its main tenets and principles are sound. However, UNICEF needs to recognize that to fulfil its core mandate, its Gender Policy must go beyond being stated as a priority on paper, and should be treated as a real institutional priority and operationalized accordingly.

Compared with similar institutions, UNICEF is well-placed to be effective in gender mainstreaming because of its high credibility with partners, its strong field presence, the commitment of its staff to social justice, its life cycle and right-based approaches, its innovative programming, and given that UNICEF already has a core group of leaders actively engaged in integrating gender equality into programming. Their work in this

¹ 'Gender Equality and Empowerment of Women and Girls: A Policy Review' (E/ICEF/1994/L.0005).

area, however, is not yet rewarded in any systematic way.

Evaluation Context and Purpose

UNICEF commissioned a global evaluation of its Gender Policy in March 2007. The evaluation was overseen by a reference group led by a Deputy Executive Director and managed by UNICEF's Evaluation Office. Its purpose was to identify the organization's strengths and weaknesses related to the integration of gender equality into UNICEF's programming; and to identify good practices in gender equality upon which UNICEF could build effective future programming.

The evaluation represents the second step in a three-part process. The first, also led by the Evaluation Office, was a self-assessment of UNICEF's Gender Policy implementation in five country offices (CO) and one regional office (RO).² The third step will be a consultative strategic planning process based on the evaluation results and the priorities for change that UNICEF identifies, to be led by the Division of Policy and Planning.

This evaluation takes place in the context of the UN reform process and at a time when many multilateral and bilateral institutions are reconsidering their gender mainstreaming and integration processes. 'Gender mainstreaming' here refers to the process of assessing the implications for women, men, boys and girls of any planned action, policies or programmes, in all areas and at all levels to ensure that both women's and men's concerns and experiences are an integral dimension of the design, implementation, monitoring and evaluation of policies and programmes in all political, economic and societal spheres - with the goal of achieving gender equality.³

A 2005 study by the Norwegian Agency for Development Cooperation (NORAD) summarized the conclusions of gender equality evaluations from nine aid agencies. It found that gender mainstreaming has not been particularly effective due to its being given low priority and a corresponding lack of resources and accountability. It also found insufficient institutionalization of related processes and limited reporting of gender equality results, while new aid modalities have diverted attention away from gender equality.⁴ Similarly, UNICEF's self-assessment exercise found that the gap between policies and their implementation at the country level is due to a lack of financial and technical resources; insufficient capacity and tools within the organization; unclear systems of accountability for gender mainstreaming; and the lack of a clear corporate policy, leading to ad hoc approaches and the inconsistent integration of sex-disaggregated data and gender-sensitive language.

UNICEF requested the Evaluation Team to seek evidence to confirm or refute the self-assessment exercise conclusions, the NORAD study, and the additional issues identified during the inception phase of the evaluation. To do this, the Evaluation Team collected evidence via: face to face and telephone interviews with staff at UNICEF Headquarters, ROs and other locations; an Intranet discussion and two institutional surveys; and six in-depth country case studies in Jordan, Moldova, Uganda, Mali, Nicaragua and Nepal.

² The self-assessment exercise took place in five COs and one RO: Barbados, Egypt, Kenya/ESARO, Pakistan and Turkey

³ ECOSOC, Conclusion 1997/2.

⁴ NORAD, 'Gender and Development – a review of evaluation reports 1997-2004', 2005.

This was complemented by an extensive document review and an institutional analysis from the perspective of organizational commitment, accountability, capacity and funding.

UNICEF's 1994 Gender Policy

The main issues related directly to UNICEF's Gender Policy as a document are:

- Many UNICEF staff members either have not read the Policy or are not aware that it exists.
- Those who have read the Policy found it fairly inaccessible and poorly presented.
- Although the Policy explicitly states that UNICEF staff should promote women's rights and empowerment, this principle has not been communicated clearly to staff by senior management and many staff report confusion about whether they should focus solely on children's rights, or on both women's and children's rights.
- Some staff do not clearly distinguish between UNICEF's Gender Policy in programming and its staff gender parity policy.

UNICEF's Gender Policy needs to be updated. The Policy contains core elements that remain relevant for UNICEF, including the promotion of a gender equality approach, support for the continued need for gender-specific interventions in some contexts, special attention to the girl child and the promotion of women's rights and empowerment. The Policy now needs to:

- Adapt the gender analysis model it promotes to reflect both the needs and the roles of men and boys.
- Be accompanied by an operational framework and gender analysis tools relevant to the different contexts and sectors in which UNICEF works.
- Clarify the links between the Convention on the Rights of the Child (CRC) and the Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination against Women (CEDAW).
- State the business case for its Gender Policy and highlight the links between increased gender equality and achievement of both its core mandate and the MDGs.

Commitment

The evaluation found that UNICEF staff has a strong commitment to social justice and, to some extent, to gender equality. However, the values associated with the latter are not automatically internalized. In general, UNICEF's commitment to gender equality is more individual than institutional. There is also an overall staff perception that the level of commitment to gender equality shown by UNICEF's senior management is not strong enough. They repeatedly stated that they felt that this institutional executive commitment was both essential and currently missing. In particular, they noted that gender equality is not clearly integrated into any of the Medium Term Strategic Plan (MTSP) focus areas (except education), which limits how effectively they can promote gender equality at the CO level. The MTSP, however, does include several key performance indicators related to gender equality and annual reports indicate that, at times, field offices have also been slow to make the changes implicit in these indicators.

Ten years ago UNICEF was seen as a leader in the promotion of gender equality within the UN system. However, there has been considerable slippage in this leadership over the past decade. For example, while UNICEF is still active in promoting gender equality in some inter-agency task forces, there are now significantly less resources allocated to gender staffing. Also, the shift of the Gender Equality and Human Rights Unit (GEHRU)

to Policy from Programmes has weakened its link to programme staff at the CO level, almost to the point that GEHRU is invisible at the field level. GEHRU itself is significantly under-resourced. In the words of one Regional Advisor, "...gender has been mainstreamed into invisibility."

Challenges of Applying a Gender Mainstreaming Approach

Gender mainstreaming is not an easy strategy to implement. To ensure its systematic implementation, UNICEF needs to reiterate frequently its commitment to gender mainstreaming. Otherwise, the strategy readily gets lost among competing priorities.

Effective gender mainstreaming requires a systematic analysis of complex social and economic relations at multiple levels of society – an analysis that goes well beyond counting male and female participants. This takes time, expertise and money. The time allocated for this within UNICEF is limited or non-existent, and the number of specialized gender positions within the agency can be counted on the fingers of one hand.

Another challenge is that the analytical process required in gender analysis often leads to an examination of one's own personal values and relationships from a gender lens. Some staff find this either threatening or an uncomfortable and difficult process. The promotion of gender equality also challenges the existing power relationships and asks staff to actively develop a means of changing them. Some staff also see the promotion of increased gender equality as a form of cultural interference, while others regard gender analysis as a luxury to be undertaken only after other programme priorities have been addressed. Many see gender as a term associated solely with 'women and girls' and do not see the connection with the situation of men and boys. Some staff also reported that they felt stigmatized when they actively promoted gender equality.

UNICEF Capacity

Currently, competence in gender equality is rarely considered in recruitment. This may be one of the reasons why there are relatively few cases of UNICEF staff taking a strategic approach to gender equality issues. In general, UNICEF's capacity in gender equality programming is limited. UNICEF programme staff lack access to institutional gender specialists and do not have a good understanding of how to integrate gender equality into programming. This latter point is particularly significant as gender mainstreaming relies on **all** staff integrating gender equality into their work.

Only half of UNICEF staff has had any gender training and only a small minority of this group feels that they have adequate skills and knowledge to be able to apply gender equality principles within a regular programming context. Staff are also struggling to effectively integrate gender equality into UNICEF's other programming approaches, especially the human rights-based approach and results-based management. Staff recognize these challenges and are generally quite open to learning more about how to integrate gender equality into programming.

UNICEF's programme documentation, particularly those components related to results statements and key performance indicators, tends to aggregate 'children', 'adolescents', 'community members', etc. instead of disaggregating each of these categories by sex. Without this differentiation, UNICEF staff cannot measure the impact of the programmes it supports on specific groups of men, women, girls and boys. Those interviewed pleaded for practical tools that would enable them to conduct sector-focused gender

analysis, develop qualitative, gender-sensitive monitoring indicators, etc.

However, UNICEF staff is overstretched by the organization's process-heavy mode of operation and many fear that integrating gender equality into programming more systematically will further increase their workload. Currently, UNICEF also tends to rely on its Gender Focal Points (GFPs) to provide gender expertise at both the RO and CO levels. However, most GFPs do not have the requisite gender background to effectively serve in this role and most fulfil these duties in addition to an already full workload.

To sufficiently develop staff capacity so they are able to effectively integrate gender equality into programming, UNICEF needs to develop a systematic staff training and capacity-building programme at all levels so that staff are able to, at a minimum:

- conduct a basic gender analysis in their sectors of responsibility;
- recognize when they need to call upon more in-depth gender expertise for support;
- identify strategic entry points for gender analysis and inputs;
- develop genuinely gender-sensitive results statements and performance indicators; and
- advocate effectively for gender equality approaches with national partners.

In addition, UNICEF needs to ensure that staff has ready access to specialized gender expertise, and it should hire additional internal gender experts, at a **minimum** at the HQ and regional levels.

Accountability

There is a general lack of accountability for implementing UNICEF's Gender Policy. Managers at all levels do not consistently enforce or provide support for the integration of gender equality into programming. UNICEF generally does not define responsibilities to support gender equality clearly, even for its GFPs. Many GFPs are in relatively junior positions and do not have the authority to hold their colleagues accountable for integrating gender equality into programming. For these reasons, UNICEF urgently needs to address the accountability issue at all levels and should ensure that its senior managers send a clear message that all staff will be held accountable for integrating gender equality into their particular areas of responsibility. UNICEF also needs to start holding its national partners accountable for integrating gender equality into UNICEF-supported programming.

Funding

The evaluation found that it was not possible to track spending on gender equality initiatives within UNICEF's existing financial tracking systems. Staff reported that funding allocated to social and attitudinal change and/or advocacy initiatives, including gender equality initiatives, is sometimes vulnerable to reallocation to other budget lines, in part because these are long-term processes requiring sustained long-term funding commitments. At the CO level, in general, adequate funding is available for gender equality in programming. The dearth of gender equality expertise within UNICEF staff is currently a more critical constraint than programme funding.

Programming Processes in Development

UNICEF has an important role to play in the integration of gender equality into the Common Country Assessments (CCAs). One challenge is that in cases where the

gender content of CCAs is more descriptive than analytical, the same weakness tends to pass through to the United Nations Development Assistance Framework (UNDAF). The Team also found that where Situation Analyses (SitAn) have been implemented, this has contributed to a better gender analysis at the country level, although there was still room for more in-depth analysis. The recent revision of SitAn guidelines therefore offers a strategic opportunity to strengthen gender analysis at country levels early in the programming process.

The CCA and UNDAF processes provide a good opportunity for UNICEF to promote the inclusion of priority gender equality inputs in UN-supported programming. Amongst other initiatives, UNICEF could advocate for increased consultations among national and UN partners and civil society organizations that have a good understanding of gender equality issues in the country concerned.

The evaluation found that gender equality issues are insufficiently addressed in Country Programme Documents (CPDs) and Country Programme Action Plans. Additionally, gender equality inputs in annual work plans and in monitoring and evaluation documents tend to be even weaker, while gender equality results are reported on inconsistently. In particular, annual reports tend to report mainly on the participation levels of boys and girls or women and men as opposed to qualitative changes in gender equality. Specific programmes show little analysis of whether programme activities would affect girls and boys and men and women differently, and there is limited analysis of the underlying causes of gender inequality and how these should be addressed.

Programming Processes in Emergency Contexts

The integration of gender equality into UNICEF's emergency work is weak in terms of institutional commitment, staff capacity, accountability and the allocation of dedicated human and financial resources, especially at the field level. Staff capacity issues include a poor understanding of the related gender equality issues within each cluster, as well as of the relationship of these issues to programme success and priorities; some UNICEF staff perceive integrating gender equality into emergencies to be a luxury, since they think their primary focus should be on 'saving lives'. UNICEF staff also tends to see women, boys and girls more as vulnerable groups that require services rather than as actors in the emergency response. Many emergency preparedness plans are not informed by a prior gender analysis and consequently, there is a risk that gender equality issues will not be addressed in emergencies, particularly in rapid onset emergency contexts.

At the field level, UNICEF staff do not feel empowered or able to address the gaps in integrating gender equality into an emergency context, particularly when working with other main service providers in humanitarian assistance that face similar gaps. UNICEF could take a much stronger lead in this area. UNICEF's Office of Emergency Programmes (EMOPS) has been proactive in addressing the many challenges UNICEF staff encounter in integrating gender equality into emergency programming. UNICEF supported the development of the 1999 Inter-Agency Standing Committee (IASC) Gender Policy and the recently published handbook on gender in emergencies, and EMOPS allocated an HQ-based staff member to document good practices in gender equality in an emergency context. However, sufficient gaps and weaknesses remain for UNICEF to consider a separate in-depth assessment to provide guidance on how to strengthen the integration of gender equality into emergency programming.

Partnerships

In general, UNICEF has established a good relationship with its national, UN and donor partners. Indeed, one of UNICEF's key strengths has been its ability to foster these relationships and to act as a convenor among the multiple stakeholders involved. However, UNICEF still tends to limit accountability of its national partners on gender equality to reporting on male/female participation.

There is also a general lack of clarity among the different UN partners about their respective points of overlap in gender equality programming. In some countries, this is especially acute for UN agencies interacting with the United Nations Development Fund for Women (UNIFEM), as the different agencies are not always clear on who is 'in charge' of the gender agenda for the UN at the national level.

To help address this 'mandate overlap', the United Nations Development Programme (UNDP), the United Nations Population Fund (UNFPA), UNIFEM and UNICEF recently prepared a 'complementarities' paper on cooperation in gender equality and presented it to their executive boards to accompany their draft strategic plans. The four agencies are now developing common gender training materials. Building on promising experience in some countries, UNICEF could make further use of the UN country team's United Nations Gender Theme Group (UNGTG) to agree on a division of labour and develop specific joint programming initiatives based on their mutual strengths.

Good Practices

Despite the institutional weaknesses identified, UNICEF has generated many good practices in gender equality programming. However, these tend to be the result of individual efforts and there is no system in place to ensure that they are shared throughout the organization or scaled-up beyond a national level. This lack of sharing of good practices was a generic weakness of UNICEF highlighted by the 2007 organizational review.⁵

The evaluation found that the most effective good practices in gender equality were those that: stressed a strategic approach that is inclusive of men and boys; advocated evidence-based policy informed by community-level needs and priorities; and emphasized early gender socialization and adolescent empowerment. Within UNICEF, giving responsibility for gender equality to more than one person within a CO or RO, with senior staff coordinating and holding staff accountable appears to be successful.

The evaluation also identified good practices in emergency contexts, particularly with regard to gender-based violence. Many of these date from the 1990s and have not been documented or used to inform UNICEF practice. A summary analysis of good practices in both development and emergency programming identified during the evaluation is provided in the Appendix to the main report.

Conclusions

UNICEF faces specific challenges in implementing a gender mainstreaming approach:

- A perception on the part of UNICEF staff that there is a lack of clear political will at senior management levels to support increased gender equality.

⁵ Giving Works, 'UNICEF Organizational Review – Synthesis Report: Findings and Summary Recommendations', 2007.

- Staff is not held systematically accountable for integrating gender into programming in either a development or emergency context.
- Many gender integration inputs into programming processes are either inadequate to the task required, or are not systematically applied by staff where the existing guidelines or procedures are adequate and clearly stated.
- There is limited staff capacity in gender equality, particularly gender analysis.
- Staff has limited access to specialized gender expertise.
- The institutional rewards for promoting gender equality in programming are limited.
- There is a lack of communication within the institution about UNICEF's position on the promotion of women's rights within the context of a child-focused organization.
- There is a lack of clarity regarding the role of GFPs at all levels.
- There is a lack of clarity within UN organizations regarding which organizations should be responsible for what type of programming related to women's rights and empowerment, and where UNICEF fits in this spectrum.

The root causes of these challenges include:

- The overall complexity of implementing gender mainstreaming strategies, which to work effectively, call for a significant transformation in the way an institution works and a major allocation of human and financial resources.
- The difficulty in maintaining the momentum and interest generated by the 1995 World Conference on Women in Beijing for more than 10 years.
- Low levels of training of UNICEF staff in gender analysis.
- A system-wide tendency to reward administrative efficiency over innovative and substantive programme content.
- The fact that each programme requires an individual, customized solution to promote increased gender equality within the specific sectoral and cultural context.
- The fact that gender equality programming often needs a long-term view and funding commitment, while many funders of UNICEF programming only provide funding for three-to five-year periods of time.
- The fact that gender equality programming, since it explicitly seeks to change cultural values and power relationships, often encounters more resistance than economic development programming (even when the latter has a similar effect).

On the plus side, the evaluation concluded that UNICEF has a much stronger base on which to build more effective gender equality programming than many other multilateral and bilateral institutions. This is due to:

- High credibility among partners, public and donors, and a strong relationship with civil society organizations.
- A strong field presence, the collection of sex-disaggregated data and an understanding of local conditions that inform the gender equality programming inputs needed.
- High staff commitment to promoting social justice in programming, with many staff being open to working more actively to promote increased gender equality.
- UNICEF's life cycle and right-based approaches that could be readily adapted to be more inclusive of gender equality issues.
- A strategic approach to programming, which can lead to innovative programming that addresses some of the underlying causes of gender disparities.
- A critical mass of individual leaders and managers who promote the integration of gender equality into programming.

It is important to understand that it is not possible to tackle the problems facing children without understanding and addressing the primary gender equality issues confronting their parents and the gender-based power relationships within each country in which UNICEF operates. If mothers are perceived to have fewer rights than the fathers and sons in the family, both sexes of the next generation grow up internalizing that this is an acceptable way to treat women and girls and that it is normal for boys and men to dominate both at the household and societal level. Men and boys also pay a price for this imbalance in terms of higher levels of stress-related diseases due to the pressures on them to serve as the family breadwinners. To address these core issues, UNICEF must find effective ways to incorporate gender analysis processes into its programming systems and ensure that programming decisions take the results of these gender analyses into account.

UNICEF is in an unusual, perhaps unique, position in that it **has to** address gender equality issues to fulfil the organization's mandate. However, to take advantage of its strengths and to truly integrate gender equality into its programming, UNICEF should shift its approach to gender equality to one where it is a genuine priority focus that underpins the organization's success in carrying out its core mandate.

The following recommendations are designed to support this transformation and in particular, to feed into the forthcoming planning process for strengthening gender integration.

Recommendations

The challenge that lies ahead is how to harness the tremendous work being done by a talented group of individuals within UNICEF to promote gender equality, and how to find ways to ensure that this becomes part of the normal operating standards and ethos of the organization for which all staff are held accountable. To do this, UNICEF needs to seriously consider the following recommendations:

Policy

It is recommended that:

1. UNICEF retain the core elements of its 1994 Gender Policy (promotion of gender equality, continued support for selected gender-specific programmes, special attention to the girl child), but update the Policy to also reflect:
 - a. a clear rationale and business case for UNICEF's continued promotion of gender equality in its programmes;
 - b. a reiteration of UNICEF's position on the promotion of women's rights and empowerment;
 - c. the need to include gender issues affecting men and boys;
 - d. a conceptual framework that clearly outlines and analyses the complementarity with the Human Rights-based Approach to Programming, results-based management and gender equality, including the interface between CRC, CEDAW and gender equality;
 - e. UNICEF's position on integrating gender equality within emergency contexts; and

- f. a requirement for an annual report-back mechanism to the Executive Board.

To help operationalize the Policy, UNICEF also needs to:

- g. translate the Policy into all of the UN official languages;
 - h. provide operational guidance, by sector;
 - i. provide operational guidance on gender equality issues within both the development programming sectors and in emergency contexts;
 - j. include an updated approach to gender analysis in programming that is rights-based, inclusive of men and boys, and takes a life cycle and settings approach; and
 - k. produce two versions of the Policy: i) a short version that states core principles and serves as a fundamental platform statement; and ii) a longer version that explains the Policy in more detail to capture the complexity and importance of UNICEF's gender equality work.
2. UNICEF seriously considers adopting new language and terminology that reflect exactly what the organization is trying to achieve with its gender equality policy. For example, UNICEF should speak about increased equality between women and men and boys and girls in specific contexts as opposed to using the more generic term 'gender equality'.

Strategy

- 3. UNICEF's Executive Director restates UNICEF's commitment to promoting increased gender equality and communicates this message clearly to UNICEF staff, particularly senior management. The Executive Director also establishes a senior-level Gender Policy Revitalization Task Force with the authority to make significant changes as needed, accompanied by adequate funding and human resources.
- 4. UNICEF's Executive Board ensures that gender equality is visibly and explicitly integrated as a cross-cutting issue in the MTSP in all focus areas and relevant indicators as a part of the 2008 mid-term review process.
- 5. The Executive Board agenda includes gender equality as a regular agenda item on which different UNICEF actors are required to report regularly.

Accountability

- 6. UNICEF builds in significantly stronger accountability systems at all levels for integrating gender equality into its programming and for the achievement of gender equality results, including potentially a mandatory gender equality review and sign-off system for the approval of programme documents and funding.
- 7. UNICEF instructs its managers to ensure that the Performance Evaluation Reports of each person they supervise include gender equality programme skills development and key assignments related to gender equality integration as appropriate for the specific position and that senior management holds its managers accountable for doing so.

Staffing and Gender Expertise

- 8. UNICEF appoints a full time Regional Gender Equality Advisor in each RO and ensures that they have at least some expertise and awareness of gender in emergencies. UNICEF also reinstates the biannual regional GFP meetings and builds the capacity of

all Regional Advisors to provide feedback to the COs on gender equality issues for their sector of responsibility.

9. UNICEF adds at least three senior gender specialist positions to GEHRU, including one with particular expertise in gender and emergencies, and upgrades the position of the head of GEHRU to the D1 level.
10. UNICEF substantially strengthens gender capacity in an emergency context within EMOPS HQ/RO and COs, by appointing a Senior Gender Advisor (P-5) and by embedding gender capacity in the different clusters.
11. UNICEF revises its generic job descriptions to explicitly include responsibility for gender equality in programming; ensures that recruitment processes include questions about candidates' understanding of and experience in gender equality; and makes staff performance on gender equality a factor to be considered in decisions about promotions.
12. UNICEF develops a roster of male and female regional and national gender specialists with gender expertise in specific areas (for example, gender and emergencies, gender and water and sanitation, gender and nutrition, gender and education, etc.) who could be called upon to support the ROs, COs and national partners.
13. UNICEF strengthens its GFP system by developing a clear set of ToR that focus on the GFP's role in disseminating gender-related information to their colleagues; additionally, both ROs and COs adopt a gender task force model that calls for a GFP in each programme area who would report to a lead GFP at the Deputy Representative or Deputy Regional Director level.

Capacity Building and Training

14. UNICEF develops a comprehensive gender equality capacity building programme for its staff at all levels, including mandatory online training on gender analysis and gender in emergencies for all programme staff and managers; reinstates an introductory corporate gender training programme; and revises training for senior managers to ensure that it includes relevant gender equality components.
15. UNICEF revises its existing gender tools and checklists for integrating gender equality into development and emergency programming and where there are gaps, develops easy-to-use sector-based guidance, tools, checklists and performance indicators on gender equality in programming and distributes these to staff at all levels.
16. UNICEF captures, validates and shares lessons learned, good practices and experience in gender equality programming in both development and emergency contexts by setting up diverse knowledge management systems. For example, conducting exit interviews with outgoing staff to ensure that corporate memory related to good practices in gender equality is not lost; establishing an active Intranet peer self-help discussion group (possibly in collaboration with the UNDP); working closely with other UN agencies to exchange good practices and strategies; and asking GEHRU and EMOPS to disseminate this information regularly to the Executive Board, member states, ROs and COs.

Development Programming

17. UNICEF makes gender analysis a mandatory element to inform both development and emergency programme planning processes.
18. UNICEF undertakes a review and revision of the Policies, Programmes and Procedures Manual, SitAns, and mid-term reviews to ensure that the gender equality guidelines are

effective tools to guide the integration of gender equality into all programming processes and documents.

19. UNICEF assesses key gender disparities affecting men and boys within the context of its mandate and ensures that country programmes address these issues as needed.
20. The ROs work with COs to develop regional and sub-regional gender equality strategies and action plans, and each CPD contains an explicit and funded strategy for gender equality, which is part of UNICEF's approach to development cooperation and humanitarian assistance.

Integrating Gender within an Emergency Context

21. UNICEF undertakes a more in-depth evaluation of the organization's work in integrating gender into emergency programming to serve as a comprehensive diagnostic of the gaps and challenges and provide the foundation for the formulation of a forward-looking strategy focused on UNICEF's specific needs in this area.
22. UNICEF reviews and revises the Core Commitment for Children in Emergencies and the *Emergency Field Handbook: a Guide for UNICEF Staff* to ensure they provide effective guidance on integrating gender into the different phases and types of emergencies, especially with regard to how to: conduct gender analysis to support emergency preparedness and assessment processes; consider gender equality issues in the cluster approach; and explicitly identify vulnerable groups by sex and age groups within diverse emergency contexts.
23. UNICEF decides to act as an advocate for integrating gender equality into the different types and phases of emergencies with its inter-agency partners and provides its field staff with clear directions on how they can play a leadership role in the coordination process required for this to be effective, for example, by holding stakeholder consultations on the recently released IASC *Gender Handbook on Humanitarian Action*.

Financing Gender Mainstreaming

24. UNICEF ensures there is a dedicated core resource budget allocation to bolster its gender mainstreaming processes and to demonstrate its commitment to this process by limiting external funding to no more than 50 percent of the total. Given the scope of gender mainstreaming as a cross-cutting strategy and the serious weaknesses in UNICEF staff capacity in this area, UNICEF should consider developing a major capacity-building initiative for gender equality similar in scale to the *DFID-UNICEF Programme of Cooperation to Strengthen UNICEF Humanitarian Response Capacity*.

UN Coherence

25. UNICEF works more actively at the UN Country Team level to develop a common approach to gender equality, including increased support for joint initiatives such as the country-based UNGTGs. For example, UNICEF could commit more significant and stable human and financial resources to UNGTGs to support the implementation of an annual work plan that goes beyond organizing International Women's Day activities to include tasks such as monitoring gender equality inputs in the CCA and UNDAF.

Engagement with Partners

26. UNICEF reviews the track record of its partners and their expertise in gender equality and identifies potential new 'gender' partners to involve in UNICEF's planning and programming processes at the global, regional and national levels.

27. UNICEF considers working with donor and UN partners to use its DEVINFO and other field-based data collection systems to help monitor the gender equality impact of direct budget support as one means of reversing the trend of the new aid architecture's shift away from gender equality issues.

RESUME ANALYTIQUE

Évaluation globale

Il existe une forte corrélation entre une plus grande égalité des sexes et l'atteinte de l'objectifs du Millénaire pour le développement (OMD) N° 4 (promouvoir la survie des jeunes enfants), et les autres OMD. L'UNICEF ne peut donc atteindre ses buts fondamentaux qu'en s'attaquant à la question de l'inégalité entre les sexes à des niveaux multiples. On lit dans sa politique de 1994 en matière d'égalité des sexes que « *la situation sociale et économique des femmes qui, de fait, gèrent leur ménage, travaillent pour gagner de l'argent et prennent soin de leur famille... a un impact profond sur les efforts dans les domaines de la mortalité infantiles et postinfantiles et de la nutrition* » [Traduction].⁶

Cependant, l'UNICEF n'est pas parvenue à mettre systématiquement en application sa politique de 1994 en matière d'égalité des sexes. La raison en est la manière dont elle a choisi de s'attaquer à l'intégration de la perspective de genre, et non une quelconque faiblesse inhérente de cette approche. Le principal problème a été l'incapacité de l'organisation à comprendre ce qui est nécessaire pour parvenir à intégrer la perspective de genre dans la programmation en matière de développement et dans les situations d'urgence.

En dépit des multiples faiblesses institutionnelles qui sont ressorties de l'évaluation, l'UNICEF est quand même arrivée à produire de bonnes pratiques dans la programmation relative à l'égalité des sexes. Celles-ci tendent néanmoins à être le fruit d'efforts individuels et il n'y a aucun système en place pour s'assurer qu'elles soient partagées avec l'ensemble de l'organisation ou appliquées à plus grande échelle, au niveau national, voire au-delà.

L'UNICEF a par ailleurs consacré des ressources très insuffisantes au processus d'intégration de la perspective de genre et n'a pas mis en place de mécanismes de responsabilisation efficaces. Ce problème est allé en empirant ces dix dernières années et l'engagement de l'organisme en la matière, aux plus hauts échelons, a décliné ou bien n'a pas été bien communiqué aux gestionnaires et au personnel des programmes au niveau des régions et des pays.

Du fait de sa médiocre performance pour ce qui est de mettre en application sa politique en matière d'égalité des sexes, l'UNICEF n'obtient pas des résultats optimum et se trouve dans une situation où certains programmes pourraient à l'avenir renforcer ou exacerber des inégalités existantes entre les sexes ou bien ne pas atteindre leurs objectifs. Si l'UNICEF continue à mettre en oeuvre sa politique en matière d'égalité des sexes avec la même approche improvisée à l'avenir, elle nuira à l'efficacité de la programmation et gaspillera les ressources de l'institution. Il se pourrait en outre que des vies soient perdues.

La politique de 1994 de l'UNICEF en matière d'égalité des sexes est unique en son genre, en ce sens qu'elle combine une concentration sur une égalité accrue dans la programmation avec une fondée sur le cycle de vie et les droits. Si la politique a besoin d'être mise à jour dans certains domaines, ses grandes lignes et principes demeurent

⁶ "Gender Equality and Empowerment of Women and girls: A Policy Review" (E/ICEF/1994/L.0005),

judicieux. En la mettant à jour, l'UNICEF doit reconnaître que, si elle veut s'acquitter de sa mission fondamentale, sa politique en matière d'égalité des sexes doit être plus qu'une priorité sur le papier et être traitée comme une véritable priorité institutionnelle et mise en application en conséquence.

Par rapport aux autres institutions similaires, l'UNICEF est potentiellement bien placée pour intégrer la politique de genre. Il y a plusieurs raisons à cela : sa grande crédibilité auprès de ses partenaires, sa présence considérable sur le terrain, l'importance que son personnel accorde à la justice sociale, ses approches fondées sur le cycle de vie et les droits, sa programmation novatrice et le fait qu'elle a déjà dans ses rangs un noyau de leaders qui s'emploient à intégrer l'égalité entre les sexes dans la programmation. Leur travail dans ce domaine n'est cependant pas récompensé systématiquement.

Contexte et objet de l'évaluation

En mars 2007, l'UNICEF a commandité une évaluation globale de sa politique en matière d'égalité des sexes. L'évaluation était dirigée par un groupe de référence présidé par un directeur exécutif adjoint et gérée par le Bureau d'évaluation de l'UNICEF. L'objet de l'évaluation était d'identifier les forces et les faiblesses de l'organisation en ce qui concerne l'intégration de l'égalité des sexes dans sa programmation et d'identification les bonnes pratiques en matière d'égalité des sexes qui pourraient servir de base à l'UNICEF pour concevoir des programmes efficaces à l'avenir.

L'évaluation constitue la deuxième étape d'un processus en trois parties. La première, aussi menée par le Bureau de l'évaluation, était une auto-évaluation de la mise en application de la politique de l'UNICEF en matière d'égalité des sexes dans cinq bureaux de pays (BP) et un bureau régional (BR).⁷ La troisième étape sera un processus consultatif de planification stratégique à partir des résultats de l'évaluation et des priorités identifiées par l'UNICEF pour le changement, processus dirigé par la Division des politiques et de la planification.

La présente évaluation s'inscrit dans le contexte du processus de réforme des Nations Unies et de la reconsidération par les organismes multilatéraux et bilatéraux de leurs processus d'intégration, en particulier en ce qui concerne la perspective de genre. Le terme *intégration de la perspective de genre* fait ici référence au processus consistant à évaluer les conséquences, pour les femmes, les hommes, les garçons et les filles, de toutes les mesures, politiques ou programmes planifiés, dans tous les domaines et à tous les niveaux, pour faire en sorte que toutes les préoccupations et expériences des femmes, mais aussi des hommes, soient une dimension intégrale de la conception, la mise en oeuvre, le suivi et l'évaluation des politiques et des programmes, dans toutes les sphères politiques, économiques et sociales, avec pour but l'égalité des sexes.⁸

Selon une étude récente de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement (NORAD) résumant les conclusions d'évaluations de l'égalité des sexes pour neuf organismes d'aide différents, l'intégration de la perspective de genre n'a pas été particulièrement efficace pour plusieurs raisons : elle n'a pas été placée très haut sur

⁷ L'exercice d'auto-évaluation a été fait dans cinq bureaux de pays et un bureau régional : Barbade, Égypte, Kenya/Bureau régional de l'Afrique de l'Est et de l'Afrique australe, Pakistan et Turquie.

⁸ Conseil économique et social, Conclusion 1997/2.

la liste des priorités, ce qui a entraîné un manque de ressources et de responsabilisation; les processus connexes n'ont pas été suffisamment institutionnalisés et peu de comptes ont été rendus quant aux résultats en matière d'égalité des sexes. Qui plus est, les nouvelles modalités d'aide ont détourné l'attention des questions d'égalité des sexes⁹. De la même façon, il ressort de l'exercice d'auto-évaluation de l'UNICEF que le fossé entre les politiques et leur mise en oeuvre au niveau des pays s'explique en partie par le manque de ressources financières et techniques, l'insuffisance de la capacité et des instruments au sein de l'organisation, le manque de clarté des systèmes de responsabilisation pour l'intégration de la perspective de genre et l'absence d'une orientation institutionnelle claire, avec pour résultat des approches de bric et de broc et l'intégration inégale de données subdivisées par sexe et une inclusion variable du féminin dans le discours.

L'UNICEF a demandé à l'équipe d'évaluation de chercher des preuves confirmant ou infirmant les conclusions de l'exercice d'auto-évaluation, celles de l'étude de l'Agence norvégienne de coopération pour le développement et les autres enjeux identifiés durant la phase de mise en route de l'évaluation. Pour ce faire, les évaluateurs ont collecté des données probantes au moyen d'interviews en personne ou par téléphone avec des employés au siège de l'UNICEF, dans les bureaux régionaux et ailleurs; une discussion sur l'Intranet et deux enquêtes institutionnelles, et des études de cas détaillées sur six pays (Jordanie, Moldavie, Ouganda, Mali, Nicaragua et Népal). En complément, une vaste analyse documentaire et une analyse institutionnelle du point de vue de l'engagement, la responsabilisation, la capacité et le financement de l'organisme ont également été faites.

Politique de l'UNICEF en matière d'égalité des sexes – 1994

Les principaux problèmes en rapport direct avec la politique en tant que document sont les suivantes :

- Beaucoup des employés de l'UNICEF n'ont pas lu le document ou ne savent pas qu'il existe.
- Ceux qui ont lu la politique l'ont trouvée assez peu accessible et mal présentée.
- Bien qu'il soit dit explicitement dans la politique que le personnel de l'UNICEF devrait promouvoir les droits et l'autonomisation des femmes, les dirigeants n'ont pas communiqué clairement ce principe au personnel et beaucoup d'employés disent ne pas savoir s'ils devraient se concentrer exclusivement sur les droits des enfants ou aussi sur ceux des femmes.
- Certains employés ne font pas clairement la distinction entre la politique de l'UNICEF en matière d'égalité des sexes dans la programmation et sa politique en matière de parité des sexes au sein du personnel.

La politique de l'UNICEF en matière d'égalité des sexes a besoin d'être mise à jour. Elle comporte certains éléments qui demeurent pertinents pour l'UNICEF, y compris la promotion d'une approche axée sur l'égalité des sexes, la reconnaissance du besoin d'interventions sexospécifiques dans certains contextes, l'apport d'une attention toute particulière aux filles et la promotion des droits des femmes et leur autonomisation. Il faut à présent :

- que le modèle pour l'analyse comparative entre les sexes soit adapté dans la

⁹ NORAD. *Gender and Development – a review of evaluation reports 1997-2004*, 2005.

politique afin de refléter à la fois les besoins et les rôles des hommes et des garçons ;

- que la politique soit accompagnée d'un cadre opérationnel et d'instruments pour l'analyse comparative entre les sexes qui soient pertinents dans les différents contextes et secteurs d'activité de l'UNICEF ;
- que les liens entre la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes soient rendus plus clairs ;
- que l'utilité de la politique en matière d'égalité des sexes soit démontrée et que les liens entre une plus grande égalité des sexes et l'accomplissement de sa mission fondamentale par l'UNICEF, ainsi que l'atteinte des OMD, soient soulignés.

Engagement

Il est ressorti de l'évaluation que le personnel de l'UNICEF attache une grande importance à la justice sociale et, jusqu'à un certain point, à l'égalité des sexes. Les valeurs associées avec cette dernière ne sont cependant pas assimilées automatiquement. De manière générale, l'engagement de l'UNICEF envers l'égalité des sexes est davantage au niveau individuel qu'institutionnel. Le personnel a en outre l'impression, collectivement, que le degré d'engagement montré par la haute direction de l'UNICEF à l'égard de l'égalité des sexes est insuffisant. Les employés ont indiqué à maintes reprises qu'ils étaient d'avis que cet engagement institutionnel au niveau de la haute direction était essentiel et absent. Ils ont en particulier noté que l'égalité des sexes n'est pas clairement intégrée dans les domaines de concentration identifiés dans les plans stratégiques à moyen terme (PSMT), exception faite de l'éducation, et que cela limite l'efficacité avec laquelle ils peuvent promouvoir l'égalité des sexes au niveau des bureaux de pays. Le PSMT inclut cependant plusieurs indicateurs de rendement en rapport avec l'égalité des sexes et les rapports annuels montrent que, dans certains cas, les bureaux de terrain ont aussi traîné à apporter les changements qui sont implicites dans ces indicateurs.

Il y a dix ans, l'UNICEF était considérée comme un chef de file de la promotion de l'égalité des sexes au sein du système des Nations Unies. Son leadership a cependant beaucoup perdu de terrain ces dix dernières années. Ainsi, si l'UNICEF promeut activement l'égalité des sexes dans certains groupes de travail inter-organismes, les ressources affectées la dotation en personnel dans le domaine de l'égalité des sexes ont considérablement diminué et le transfert de l'Unité de l'égalité des sexes et des droits de l'homme de la Division des programmes à la Division des politiques et de la planification a affaibli ses liens avec le personnel au niveau des bureaux de pays – au point, pratiquement, que l'Unité est à présent invisible au niveau terrain. Par ailleurs, l'Unité manque énormément de ressources. Pour citer un conseiller régional, « la perspective de genre en étant intégrée est devenue invisible ».

Défis associés à l'application d'une approche d'intégration de la perspective de genre

L'intégration de la perspective de genre n'est pas une stratégie facile à mettre en oeuvre. Si elle veut qu'elle soit systématiquement appliquée, l'UNICEF doit fréquemment réitérer son engagement envers l'intégration de la perspective de genre, sans quoi la stratégie a tendance à se perdre parmi les priorités concurrentes.

Pour parvenir à intégrer la perspective de genre, il faut une analyse systématique des relations sociales et économiques complexes à tous les niveaux de la société. Cela va bien au delà d'un décompte des hommes et des femmes et nécessite du temps, des compétences et de l'argent. À l'UNICEF, le temps alloué à cet exercice est limité, voire inexistant, et on peut compter sur les doigts d'une main les postes spécialisés dans l'égalité des sexes au sein de l'organisme.

Autre défi : le processus analytique requis pour l'analyse de la problématique homme-femme amène souvent à analyser ses valeurs et relations personnelles du point de vue de l'égalité des sexes. Certains employés se sentent menacés lorsqu'ils font cet exercice ou trouvent cela inconfortable et difficile. La promotion de l'égalité des sexes remet aussi en question les relations de pouvoir existantes, mettant les employés au défi de trouver des moyens de les changer. Certains voient par ailleurs la promotion d'une plus grande égalité entre les sexes comme une forme d'ingérence culturelle, d'autres comme un luxe qui ne devrait pas être envisagé avant de s'être occupé de toutes les autres priorités des programmes. Pour beaucoup, la notion de genre se rapporte seulement aux femmes et aux filles et ils ne voient pas le rapport avec la situation des hommes et des garçons. Enfin, certains employés ont le sentiment d'être stigmatisés quand ils s'emploient à promouvoir l'égalité des sexes.

Capacité de l'UNICEF

La compétence dans le domaine de l'égalité des sexes est rarement prise en compte lors du recrutement, l'un des facteurs expliquant peut-être la conclusion des évaluateurs quant à la relative rareté des cas où le personnel de l'UNICEF adopte une approche stratégique pour les questions d'égalité des sexes. En règle générale, la capacité de l'UNICEF est limitée en ce qui concerne la programmation en égalité des sexes et le personnel de programme n'a non seulement pas accès à des spécialistes institutionnels en la matière mais, en plus, comprend mal comment l'égalité des sexes peut être intégrée dans la programmation. Ce dernier point est particulièrement significatif car l'intégration de la perspective de genre passe par l'intégration par tout le personnel de la perspective de genre dans son travail.

La moitié seulement du personnel de l'UNICEF a reçu une formation dans le domaine de l'égalité des sexes et seule une petite minorité de ce groupe a le sentiment d'avoir des compétences et des connaissances suffisantes pour pouvoir appliquer les principes d'égalité des sexes dans le contexte d'une programmation régulière. Les employés ont en outre du mal à intégrer efficacement l'égalité des sexes dans les autres approches de programmation de l'UNICEF, en particulier l'approche fondée sur les droits de l'homme et la gestion axée sur les résultats. Ils sont conscients de ces difficultés et, de manière générale, tout à fait disposés à apprendre comment intégrer l'égalité des sexes dans la programmation.

Dans la documentation sur les programmes de l'UNICEF, en particulier les éléments se rapportant aux énoncés de résultats et aux indicateurs clés des résultats, « enfants », « adolescents », « membres de la communauté », etc. tendent à être regroupés, au lieu de séparer toutes ces catégories entre les deux sexes. Si l'on ne différencie pas entre les deux, il est impossible pour le personnel de l'UNICEF de mesurer l'impact spécifique des programmes appuyés par l'organisation sur les hommes, les femmes, les filles et les garçons. Les personnes interviewées ont demandé des instruments pratiques qui leur

permettraient entre autres de faire des analyses par sexe et de concevoir des indicateurs qualitatifs sexospécifiques pour le suivi.

Néanmoins, le personnel de l'UNICEF est débordé, du fait du mode de fonctionnement de l'organisation, très axé sur les processus, et beaucoup craignent que l'intégration plus systématique de l'égalité des sexes dans la programmation n'augmente encore plus leur charge de travail. L'UNICEF a aussi tendance à compter sur l'expertise des responsables de la coordination pour l'égalité des sexes au niveau régional ainsi qu'au niveau des bureaux de pays. La plupart d'entre eux n'ont cependant pas suffisamment d'information générale pour remplir ce rôle, outre le fait que ces responsabilités viennent en plus de leur charge de travail normale, déjà considérable.

Pour donner au personnel la capacité suffisante pour intégrer efficacement l'égalité des sexes dans la programmation, l'UNICEF doit élaborer un programme complet de formation et de renforcement de la capacité à tous les niveaux, afin que le personnel puisse, au moins :

- effectuer une analyse élémentaire par sexe dans leurs secteurs de responsabilité;
- reconnaître les situations dans lesquelles ils doivent demander l'appui de quelqu'un connaissant mieux les questions d'égalité des sexes;
- identifier les points d'entrée stratégiques pour l'analyse par sexe et pour les contributions;
- préparer des énoncés de résultats et des indicateurs de résultats véritablement sexospécifiques;
- promouvoir efficacement des approches axées sur l'égalité des sexes auprès des partenaires nationaux.

L'UNICEF doit en outre veiller à ce que son personnel ait facilement accès à des spécialistes de l'égalité des sexes et embaucher d'autres experts internes dans ce domaine, au moins au siège et au niveau régional.

Responsabilité

Dans l'ensemble, la responsabilité pour la mise en application la politique de l'UNICEF en matière d'égalité des sexes est insuffisante. Les gestionnaires, à tous les niveaux, ne pratiquent pas systématiquement l'intégration de l'égalité dans la programmation et ils ne la favorisent pas non plus. L'UNICEF, en règle générale, ne spécifie pas clairement qui est responsable de promouvoir l'égalité des sexes, même lorsqu'il s'agit de ses responsables de la coordination pour l'égalité des sexes. Ces derniers occupent souvent des postes auxiliaires et n'ont pas suffisamment d'autorité pour exiger de leurs collègues des comptes en ce qui concerne l'intégration de l'égalité des sexes dans la programmation. Pour toutes ces raisons, l'UNICEF a besoin de résoudre de toute urgence la question de la responsabilité à tous les niveaux et doit faire en sorte que ses gestionnaires supérieurs envoient un message clair en ce qui concerne leur intention de demander des comptes à leur personnel sur l'intégration de l'égalité des sexes dans leurs domaines de responsabilité respectifs. L'UNICEF doit également commencer à tenir ses partenaires nationaux dans des programmes recevant son appui responsable sur ce point.

Financement

L'équipe d'évaluation s'est rendue compte qu'il n'était pas facile de savoir combien

d'argent était consacré aux initiatives relatives à l'égalité des sexes, avec les systèmes de suivi financier en place à l'UNICEF. Le financement affecté aux initiatives portant sur le changement social, l'évolution des mentalités et la défense des droits, y compris les initiatives relatives à l'égalité des sexes, est parfois vulnérable et peut être réaffecté à d'autres postes budgétaires, ont dit des employés, entre autres parce qu'il s'agit de processus de longue durée nécessitant des engagements financiers soutenus à long terme. Au niveau des bureaux de pays, en règle générale, la programmation dans le domaine de l'égalité des sexes reçoit un financement adéquat. La pénurie de connaissances spécialisées en égalité des sexes au sein de l'UNICEF est actuellement plus limitative que le niveau de financement des programmes.

Processus de programmation pour le développement

L'UNICEF a un rôle important à jouer pour l'intégration de l'égalité des sexes dans les bilans communs de pays (BCP). L'une des difficultés est que, là où le contenu des BCP est plus descriptif qu'analytique, cette faiblesse a tendance à se retrouver dans le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement (PNUAD). L'équipe d'évaluation a aussi trouvé que, dans les cas où des analyses de la situation ont été faites, cela a contribué à une meilleure analyse par sexe qu'au niveau pays, même si l'analyse pourrait être plus approfondie. La révision récente des directives pour les analyses de situation a par conséquent fourni une occasion stratégique de renforcer l'analyse par sexe au niveau des pays dès les débuts du processus de programmation.

Les processus du BCP et du PNUAD sont pour l'UNICEF une bonne occasion de promouvoir l'inclusion d'apports prioritaires concernant l'égalité des sexes dans la programmation appuyée par les Nations Unies. Elle devrait entre autres choses pousser pour des consultations plus conséquentes entre les partenaires nationaux et ceux des Nations Unies d'une part et les organisations civiles qui comprennent bien les questions d'égalité des sexes dans le pays en question, d'autre part.

Il est ressorti de l'évaluation que les questions d'égalité des sexes ne reçoivent pas une attention suffisante dans les descriptifs de programmes de pays et les plans d'action pour la mise en oeuvre des programmes de pays, et que les apports en matière d'égalité des sexes sont souvent encore plus faibles. Les résultats dans ce domaine ne font pas l'objet de rapports réguliers. Les rapports annuels, en particulier, traitent le plus souvent essentiellement du taux de participation des garçons et des filles, et des hommes et des femmes, au lieu de parler des changements qualitatifs en termes d'égalité des sexes. Pour les programmes spécifiques, il y a peu d'analyse de l'impact différent que les activités de programme pourraient avoir sur les filles et les garçons, les hommes et les femmes ou des causes sous-jacentes de l'inégalité des sexes et des moyens d'y remédier.

Processus de programmation pour les situations d'urgence

L'intégration de l'égalité des sexes dans le travail de l'UNICEF en situations d'urgence est faible en termes de l'engagement institutionnel, de la capacité du personnel, de la responsabilité et des ressources humaines et financières qui y sont consacrées, tout particulièrement au niveau du terrain. Parmi les problèmes de capacité du personnel, on citera une mauvaise compréhension des questions d'égalité des sexes connexes dans chacun des secteurs ou de leur rapport avec les priorités et la réussite des programmes, certains employés de l'UNICEF percevant l'intégration de l'égalité des sexes dans les situations d'urgence comme un luxe puisque leur principal souci devrait être de « sauver

des vies ». Le personnel de l'UNICEF a par ailleurs tendance à voir les femmes, les garçons et les filles plus comme des groupes à risque que comme des protagonistes dans les interventions d'urgence. Beaucoup de plans de préparation aux situations d'urgence ne reposent pas sur une analyse préalable par sexes et les questions d'égalité des sexes risquent donc de ne pas être prises en compte dans les urgences – en particulier dans les cas où les urgences se déclenchent soudainement.

Au niveau du terrain, le personnel de l'UNICEF ne pense pas avoir l'autorité ou les compétences nécessaires pour remédier aux lacunes en termes d'intégration de l'égalité des sexes dans les situations d'urgence, en particulier lorsqu'il travaille avec d'autres principaux fournisseurs de services d'aide humanitaire chez qui les mêmes lacunes existent. L'UNICEF pourrait être un chef de file beaucoup plus actif dans ce domaine. Le Bureau des programmes d'urgence a été proactif et s'est penché sur beaucoup des défis rencontrés par le personnel de l'UNICEF en ce qui concerne l'intégration de l'égalité des sexes dans les programmes d'opérations d'urgence. L'UNICEF a appuyé l'élaboration de la politique sur l'égalité des sexes du Comité permanent interorganisations (CPI) (1999) et du manuel publié récemment sur l'égalité des sexes dans le contexte des urgences et le Bureau des programmes d'urgence a affecté un employé du siège à la documentation des bonnes pratiques en matière d'égalité des sexes dans les situations d'urgence. Les lacunes et faiblesses qui subsistent sont cependant assez majeures pour que l'UNICEF envisage une évaluation détaillée séparée pour donner des conseils sur les façons de renforcer l'intégration de l'égalité des sexes dans les programmes d'urgence.

Partenariats

Dans l'ensemble, l'UNICEF a établi de bonnes relations avec les pays, les organismes des Nations Unies et les donateurs avec qui elle est partenaire. L'une de ses grandes forces, en effet, est sa capacité de favoriser ces relations et de rassembler les multiples intervenants concernés. Cependant, en ce qui concerne l'égalité des sexes, elle a encore tendance à ne demander des comptes à ses partenaires nationaux qu'en termes de participation des hommes et des femmes.

On constate également une confusion généralisée chez les divers partenaires des Nations Unies quant aux chevauchements de leurs programmes respectifs dans le domaine de l'égalité des sexes. Dans certains pays, le problème est particulièrement prononcé pour les organismes des Nations Unies qui interagissent avec le Fonds de développement des Nations Unies pour la femme (UNIFEM), les différents organismes n'étant pas toujours clairs de qui est « responsable » des questions d'égalité des sexes pour les Nations Unies au niveau national.

Pour aider à résoudre ce problème de « chevauchement des missions », le PNUD, le FNUAP, l'UNIFEM et l'UNICEF ont récemment préparé un rapport sur les complémentarités pour la coopération dans le domaine de l'égalité des sexes et ils l'ont présentée à leurs conseils d'administration en complément de leurs plans stratégiques préliminaires. Les quatre organismes sont en train de préparer du matériel commun pour la formation sur l'égalité des sexes. En s'appuyant sur des expériences prometteuses dans divers pays, l'UNICEF pourrait faire davantage appel au Groupe thématique des Nations Unies sur l'égalité des sexes pour parvenir à une entente quant à la répartition des tâches et concevoir des initiatives conjointes spécifiques de programmation, en tenant compte de leurs forces mutuelles.

Bonnes pratiques

En dépit des faiblesses institutionnelles identifiées, l'UNICEF a produit beaucoup de bonnes pratiques pour les programmes d'égalité des sexes. Le plus souvent, ces bonnes pratiques sont le résultat d'efforts individuels et il n'y a pas de système en place pour faire en sorte qu'elles soient mises en commun avec le reste de l'organisation ou adoptées au delà du niveau national. Ce manque de mise en commun des bonnes pratiques est l'une des faiblesses génériques de l'UNICEF identifiées lors de l'examen organisationnel de 2007.¹⁰

Il ressort de l'évaluation que les bonnes pratiques les plus efficaces en matière d'égalité des sexes sont celles qui mettent l'accent sur une approche stratégique englobant les hommes et les garçons, recommandent une politique fondée sur la connaissance des faits et tenant compte des besoins et des priorités au niveau communautaire et promeuvent la socialisation sexuelle dès le jeune âge et l'autonomisation des adolescents. Au sein de l'UNICEF, quand on confie à plus d'une personne dans un bureau de pays ou un bureau régional la responsabilité de l'égalité entre les sexes, avec des dirigeants qui assurent la coordination et demandent des comptes au personnel, cela semble bien marcher.

L'évaluation a également identifié des bonnes pratiques dans les situations d'urgence, en particulier en ce qui concerne la violence sexiste. Beaucoup d'entre elles datent des années 1990 et n'ont pas été documentées ou utilisées pour guider les pratiques de l'UNICEF. On trouvera à l'Annexe A du rapport une analyse sommaire des bonnes pratiques dans les programmes de développement et d'urgence qui sont ressorties de l'évaluation.

Conclusions

L'UNICEF est confrontée aux défis suivants dans ses efforts pour appliquer une approche d'intégration de la perspective de genre :

- Certains employés de l'UNICEF ont l'impression que la volonté politique d'appuyer une plus grande égalité des sexes dans les échelons supérieurs n'est pas claire.
- Le personnel n'a pas systématiquement à rendre des comptes sur l'intégration de l'égalité des sexes dans la programmation, tant dans le domaine du développement que dans les situations d'urgence.
- Beaucoup des éléments relatifs à l'égalité des sexes pris en compte dans les processus de programmation sont insuffisants pour la tâche à accomplir, ou ne sont pas appliqués systématiquement par le personnel dans les cas où les directives ou les procédures existantes sont adaptées et clairement indiquées.
- La capacité du personnel en matière d'égalité des sexes, et en particulier pour les analyses par sexe, est insuffisante.
- Le personnel a un accès limité à des spécialistes de l'égalité des sexes.
- Les récompenses institutionnelles pour la promotion de l'égalité des sexes dans la programmation sont limitées.
- Les communications au sein de l'institution quant à la position de l'UNICEF sur la promotion des droits de la femme dans le contexte d'un organisme axé sur l'enfance sont insuffisantes.

¹⁰ *Giving Works, UNICEF Organizational Review – Synthesis Report: Findings and Summary Recommendations*. 2007.

- Le rôle des responsables de l'égalité des sexes à tous les niveaux n'est pas clair.
- Qui est responsable, au sein des organismes des Nations Unies, de quels types de programmes relatifs aux droits et à l'émancipation des femmes n'est pas clair. La place de l'UNICEF non plus.

Au nombre des principales causes de ces défis, il y a :

- la complexité générale de la mise en application de stratégies d'intégration de la perspective de genre qui, pour être efficaces, nécessitent une transformation majeure de la façon dont fonctionne l'institution et une injection massive de ressources humaines et financières;
- la difficulté à maintenir pendant plus de 10 ans l'élan et l'intérêt générés par la Conférence mondiale sur les femmes de Beijing en 1995;
- le peu de formation du personnel de l'UNICEF dans le domaine de l'analyse par sexe;
- une tendance systémique à récompenser l'efficacité administrative plus que le contenu de programme novateur et d'importance;
- le fait que chaque programme nécessite une solution individuelle et sur mesure pour promouvoir une plus grande égalité des sexes dans un contexte sectoriel et culturel spécifique;
- le fait que la programmation pour l'égalité des sexes nécessite souvent une perspective et un engagement financier à long terme et que beaucoup des bailleurs de fonds pour la programmation de l'UNICEF n'apportent un financement que sur des périodes de trois à cinq ans;
- le fait que les programmes axés sur l'égalité des sexes, dans la mesure où ils cherchent explicitement à changer les valeurs culturelles et les relations de pouvoir, se heurtent souvent à une plus grande résistance que les programmes de développement économique (même quand ces derniers ont des effets similaires).

Une conclusion plus positive qui ressort de l'évaluation est que l'UNICEF a une base beaucoup plus solide sur laquelle bâtir une programmation efficace en égalité des sexes que beaucoup d'autres institutions multilatérales et bilatérales. Ceci s'explique par :

- une grande crédibilité auprès de ses partenaires, du public et des bailleurs de fonds ainsi que de bonnes relations avec les organisations de la société civile;
- une forte présence sur le terrain, la collecte de données ventilées par sexe et une bonne compréhension des conditions locales qui influent sur les données sur l'égalité des sexes nécessaires pour la programmation;
- un profond souci du personnel de promouvoir la justice sociale dans la programmation, beaucoup d'employés étant disposés à travailler plus activement pour favoriser une plus grande égalité des sexes;
- les approches de l'UNICEF fondées sur le cycle de vie et les droits, qui pourraient être aisément adaptées pour faire une plus grande place aux questions d'égalité des sexes;
- une approche stratégique de la programmation pouvant conduire à une programmation novatrice qui s'attaque à certaines des causes sous-jacentes des disparités entre les sexes;
- une masse critique de leaders et de gestionnaires individuels qui promeuvent l'intégration de l'égalité des sexes dans la programmation.

Par ailleurs, il n'est pas possible de régler les problèmes auxquels sont confrontés les enfants sans comprendre et tenter de régler les questions de base en matière d'égalité

des sexes auxquelles font face leurs parents et les relations de pouvoir sexistes au sein de chacun des pays dans lesquels travaille l'UNICEF. Si la perception est que les mères ont moins de droits que les pères et les fils de la famille, la génération suivante, les filles comme les garçons, grandira en partant du principe que c'est une façon acceptable de traiter les femmes et les filles et qu'il est normal que les garçons et les hommes dominent au niveau du foyer comme dans la société. Les hommes et les garçons payent aussi le prix de ce déséquilibre, avec une plus forte incidence de maladies liées au stress du fait des pressions associées à leur rôle de soutien de la famille. Pour parvenir au coeur de ces questions, l'UNICEF doit trouver des moyens efficaces d'incorporer des processus d'analyse par sexe dans ses systèmes de programmation pour faire en sorte que les décisions concernant les programmes prennent en compte les résultats de ces analyses par sexe.

L'UNICEF est dans une situation inhabituelle, peut-être unique en son genre, en ce sens qu'elle *doit* se pencher sur les questions d'égalité des sexes pour s'acquitter de sa mission organisationnelle. Elle doit cependant, si elle veut tirer parti de ses forces et intégrer véritablement l'égalité des sexes dans sa programmation, revoir son approche de l'égalité des sexes pour en faire une question réellement prioritaire et un souci qui sous-tend la réussite de l'organisation alors qu'elle s'acquitte de sa mission fondamentale.

Les recommandations ci-dessous sont conçues pour faciliter cette transformation et, plus spécifiquement, pour orienter le processus de planification pour le renforcement de l'intégration de la perspective de genre.

Recommandations

La difficulté sera de trouver comment mettre à profit le formidable travail effectué à l'heure actuelle par un groupe d'employés de talent au sein de l'UNICEF pour promouvoir l'égalité des sexes et comment faire en sorte que ce travail devienne une composante intégrante des normes de fonctionnement et de l'éthos de l'organisme sur lesquels tous les employés doivent rendre des comptes. Pour ce faire, l'UNICEF doit sérieusement considérer les recommandations ci-dessous.

Politiques

Il est recommandé :

1. que l'UNICEF retienne les éléments essentiels de sa politique de 1994 en matière d'égalité des sexes (promotion de l'égalité des sexes, soutien continu pour des programmes sexospécifiques choisis, attention particulière apportée aux filles) mais mette cette politique à jour pour qu'on y trouve également :
 - l. une justification claire et une démonstration de l'utilité, pour l'UNICEF, de continuer à promouvoir l'égalité des sexes dans ses programmes;
 - m. la réitération de la position de l'UNICEF sur la promotion des droits et de l'émancipation de la femme;
 - n. l'impératif d'inclure les questions d'égalité des sexes affectant les hommes et les garçons;
 - o. un cadre conceptuel précisant et analysant clairement la complémentarité avec l'approche axée sur les droits de l'homme dans la programmation, la gestion fondée sur les résultats et l'égalité des sexes, y compris l'interaction

- entre la Convention relative aux droits de l'enfant et la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes ;
- p. la position de l'UNICEF sur l'intégration de l'égalité des sexes dans les situations d'urgence;
 - q. l'exigence d'un mécanisme de rapport annuel au Conseil d'administration.

Pour pouvoir être opérationnalisée, la politique doit aussi :

- r. être traduite dans toutes les langues officielles des Nations Unies;
 - s. être accompagnée de documentation d'orientation opérationnelle, pour chacun des secteurs;
 - t. fournir des directives opérationnelles quant aux questions d'égalité des sexes tant dans la programmation pour le développement que dans celle pour les situations d'urgence;
 - u. inclure une approche mise à jour de l'analyse par sexe dans la programmation, approche fondée sur les droits, incluant les hommes et les garçons et basée sur le cycle de vie et les conditions locales;
 - v. être préparée en deux versions : i) une version courte dans laquelle les principes de base sont énoncés, version qui sert d'énoncé de principe, et ii) une version plus longue expliquant la politique plus en détails pour rendre compte de la complexité et de l'importance du travail de l'UNICEF dans le domaine de l'égalité des sexes.
2. que l'UNICEF envisage sérieusement d'adopter un nouveau langage et une nouvelle terminologie qui reflètent exactement ce qu'elle essaye de faire avec sa politique d'égalité des sexes, c'est-à-dire qu'elle parle d'égalité accrue entre les hommes et les femmes et les garçons et les filles, au lieu d'employer le terme plus générique « égalité entre les sexes ».

Stratégie

- 3. que le directeur général réitère l'engagement de l'UNICEF à promouvoir une plus grande égalité entre les sexes et fasse clairement passer le message au personnel de l'UNICEF, en particulier la haute direction, et crée un Groupe de travail de revitalisation de la politique en matière d'égalité des sexes de haut niveau en lui donnant le pouvoir d'apporter des changements majeurs lorsque nécessaire, ainsi qu'un financement et des ressources humaines adaptés.
- 4. que le Conseil d'administration de l'UNICEF fasse en sorte que l'égalité des sexes soit intégrée en tant que question inter-sectorielle, de façon manifeste et explicite, dans le PSMT dans tous les domaines de concentration et tous les indicateurs pertinents, dans le cadre de l'examen à mi-parcours de 2008.
- 5. que le programme d'action du Conseil d'administration inclue l'égalité des sexes comme rubrique régulière de l'ordre du jour sur laquelle les différents acteurs de l'UNICEF doivent faire rapport régulièrement.

Responsabilité

- 6. que l'UNICEF intègre des systèmes de responsabilité plus robustes à tous les niveaux en ce qui concerne l'intégration de l'égalité des sexes dans sa programmation et

l'obtention de résultats en termes d'égalité des sexes, ainsi qu'un système d'approbation par signature pour le financement et les documents de programme.

7. que l'UNICEF donne des instructions à ses gestionnaires pour qu'ils veillent à ce que le rapport d'évaluation du rendement de chacun des employés qu'ils supervisent comprenne le perfectionnement des compétences pour les programmes relatifs à l'égalité des sexes et l'intégration et les principales missions en matière d'intégration de l'égalité des sexes, comme il convient pour les différents postes, et que la haute direction tienne ses gestionnaires responsables de ce faire.

Dotation en personnel et compétences dans le domaine de l'égalité des sexes

8. que l'UNICEF nomme un conseiller régional en égalité des sexes à temps plein dans chacun des bureaux régionaux et veille à ce qu'il ait au moins quelques connaissances et notions sur l'égalité des sexes en situations d'urgence et qu'elle rétablisse les réunions biannuelles des responsables de la coordination pour l'égalité des sexes et renforce la capacité de tous les conseillers régionaux pour ce qui est de donner leur avis sur les questions d'égalité des sexes aux bureaux de pays dans leur secteur de responsabilité.
9. que l'UNICEF ajoute au moins trois postes de spécialistes principaux en égalité des sexes dans l'Unité de l'égalité des sexes et des droits de l'homme, y compris un spécialiste de l'égalité des sexes en situations d'urgence, et fasse du poste de directeur un poste de niveau D1.
10. que l'UNICEF renforce considérablement la capacité en égalité des sexes dans les situations d'urgence au sein du siège, des bureaux régionaux et des bureaux de pays du Bureau des programmes d'urgence, entre autres en embauchant un conseiller principal en égalité des sexes (P-5) et en incluant l'égalité des sexes dans les divers secteurs.
11. que l'UNICEF révisé ses descriptions de postes génériques pour inclure explicitement les responsabilités en matière d'égalité des sexes dans la programmation; qu'elle veille à ce que soient incluses dans le processus de recrutement des questions sur la compréhension et l'expérience qu'ont les candidats de l'égalité des sexes; et qu'elle fasse de la performance des employés en matière d'égalité des sexes un facteur à envisager dans les décisions concernant les promotions.
12. que l'UNICEF prépare une liste des spécialistes de l'égalité des sexes – régionaux et nationaux, hommes et femmes – connaissant particulièrement bien certains domaines spécifiques (comme l'égalité des sexes et les situations d'urgence, l'égalité des sexes et l'eau et l'assainissement, l'égalité des sexes et la nutrition, l'égalité des sexes et l'éducation, etc.) que l'on pourrait solliciter pour qu'ils aident les bureaux régionaux, les bureaux de pays ou les partenaires nationaux.
13. que l'UNICEF renforce son système de responsables de la coordination pour l'égalité des sexes en élaborant des mandats clairs axés sur leurs rôles, dont la distribution d'information portant sur l'égalité des sexes à leurs collègues, et en faisant en sorte que les bureaux régionaux et de pays adoptent un modèle de groupe de travail nécessitant la présence, dans chaque secteur de programme, d'un responsable de la coordination pour l'égalité des sexes faisant rapport au responsable principal de la coordination au niveau du directeur régional adjoint ou de son représentant.

Renforcement de la capacité et formation

14. que l'UNICEF élabore un programme complet de renforcement de la capacité en égalité des sexes pour le personnel à tous les niveaux, avec une formation en ligne obligatoire sur l'analyse par sexe et l'égalité des sexes en situations d'urgence pour tous le personnel et les gestionnaires de programmes; qu'elle rétablisse un programme de formation de base sur l'égalité des sexes à l'UNICEF et revoie la formation pour les cadres supérieurs en veillant à ce qu'elle comprenne des modules pertinents sur l'égalité des sexes.
15. que l'UNICEF revoie ses outils et listes de contrôle actuels en matière d'égalité des sexes, afin d'intégrer l'égalité des sexes dans la programmation pour le développement et pour les situations d'urgence, et là où il y a des lacunes, qu'elle conçoive des directives, des outils, des listes de contrôle et des indicateurs de performance sur l'égalité des sexes dans la programmation, faciles à utiliser et adaptés aux différents secteurs et qu'elle les distribue au personnel à tous les niveaux.
16. que l'UNICEF documente, valide et partage les enseignements tirés, les bonnes pratiques et l'expérience acquise en matière de programmation axée sur l'égalité des sexes, tant pour le développement que pour les situations d'urgence, en mettant en place divers système de gestion des connaissances, par exemple en organisant des entrevues de fin d'emploi avec les employés sur le départ pour faire en sorte que la mémoire institutionnelle relative aux bonnes pratiques en matière d'égalité des sexes ne soit pas perdue, en établissant un groupe de discussion entre pairs sur Intranet (éventuellement conjointement avec le PNUD), en collaborant étroitement avec les autres organismes des Nations Unies pour mettre en commun bonnes pratiques et stratégies, en demandant à l'Unité de l'égalité des sexes et des droits de l'homme et Bureau des programmes d'urgence de transmettre régulièrement cette information au Conseil d'administration, aux États membres, aux bureaux régionaux et aux bureaux de pays.

Programmation pour le développement

17. que l'UNICEF fasse de l'analyse par sexe un élément obligatoire pour orienter les processus de planification des programmes de développement et d'urgence.
18. que l'UNICEF entreprenne un examen et une révision du *Manuel des politiques et procédures de programmation*, des analyses de situation et des examens de mi-parcours pour faire en sorte que les directives sur l'égalité des sexes soient des outils efficaces pour orienter les efforts d'intégration de l'égalité des sexes dans tous les processus et documents de programmes.
19. que l'UNICEF évalue les principales disparités entre les sexes qui affectent les hommes et les garçons dans le contexte de son mandat et qu'elle veille à ce que les programmes de pays se penchent sur ces questions lorsque nécessaire.
20. que les bureaux régionaux collaborent avec les bureaux de pays pour concevoir des stratégies et des plans d'action régionaux et sous-régionaux en matière d'égalité des sexes et que chaque descriptif de programme de pays comporte une stratégie explicite et financée dans le cadre de la contribution de l'UNICEF à l'égalité des sexes, une composante de l'approche qu'elle a adoptée pour la coopération pour le développement et l'aide humanitaire.

Intégration de l'égalité des sexes dans les situations d'urgence

21. que l'UNICEF entreprenne une évaluation plus approfondie du travail de l'organisme pour intégrer l'égalité des sexes dans la programmation d'urgence, évaluation qui fournira un diagnostic détaillé des lacunes et des défis ainsi que de bonnes bases pour la formulation d'une stratégie tournée vers l'avenir et axée sur les besoins spécifiques de l'UNICEF dans ce domaine.
22. que l'UNICEF examine et révise les devoirs fondamentaux vis à vis des enfants et le *Manuel pour les situations d'urgence sur le terrain : guide à l'usage du personnel de l'UNICEF* pour s'assurer qu'ils offrent des conseils efficaces pour l'intégration de l'égalité des sexes dans les différentes phases et les différents types de situations d'urgence – en particulier en ce qui concerne la façon d'effectuer des analyses par sexe pour contribuer aux processus d'évaluation et de préparation aux situations d'urgence, d'envisager les questions d'égalité des sexes dans une approche reposant sur la responsabilité sectorielle, et d'identifier explicitement les groupes vulnérables par sexe et par groupe d'âge dans les divers contextes de situations d'urgence.
23. que l'UNICEF prenne la décision d'intervenir comme défenseur de l'intégration de l'égalité des sexes dans différents types d'urgences et aux différents stades, avec ses partenaires des autres organismes, et qu'elle donne à ses employés de terrain des instructions claires sur les façons dont ils pourraient se comporter en chefs de file dans le cadre du processus de coordination nécessaire à la réussite de ces initiatives, par exemple en organisant des consultations avec les différents groupes concernés sur le manuel *Le genre dans l'action humanitaire* publié récemment par le Comité permanent inter-organisationnel.

Financement de l'intégration de la perspective de genre

24. que l'UNICEF veille à ce qu'il y ait une allocation budgétaire dédiée pour les ressources de base, afin de renforcer ses processus d'intégration de la perspective de genre et de montrer l'importance qu'elle attache à ce processus, en limitant le financement à 50% maximum du total. Étant données l'ampleur de l'intégration de la perspective de genre en tant que stratégie intersectorielle et les grandes faiblesses de l'UNICEF en termes de capacité du personnel dans ce domaine, elle devrait envisager une initiative majeure de renforcement de la capacité en matière d'égalité des sexes, sur une échelle similaire à celle du programme de coopération entre DFID et l'UNICEF pour renforcer la capacité de l'UNICEF en matière d'action humanitaire.

Cohérence au sein des Nations Unies

25. que l'UNICEF soit plus active au niveau des équipes pays des Nations Unies pour élaborer une approche commune en matière d'égalité des sexes, avec un soutien accru pour des initiatives conjointes comme les Groupes thématiques des Nations Unies sur l'égalité des sexes au niveau des bureaux de pays. L'UNICEF pourrait par exemple affecter des ressources humaines et financières plus importantes et plus stables à ces groupes thématiques pour appuyer la mise en oeuvre d'un plan de travail annuel allant au-delà de l'organisation d'activités pour la Journée internationale de la femme et incluant des tâches comme le suivi des apports concernant l'égalité des sexes dans les bilans communs de pays et le Plan-cadre des Nations Unies pour l'aide au développement.

Collaboration avec les partenaires

26. que l'UNICEF examine les antécédents de ses partenaires et leur expertise en matière d'égalité des sexes et identifie dans ce domaine de nouveaux partenaires potentiels

qu'elle pourrait intégrer dans ses processus de planification et de programmation aux niveaux mondial, régional et national.

27. Qu'elle envisage de travailler avec les bailleurs de fonds et les partenaires des Nations unies pour utiliser sa base de données Devinfo et d'autres systèmes de collecte d'information axés sur le terrain pour aider à faire un suivi sur l'impact qu'a sur l'égalité des sexes l'aide budgétaire directe, l'un des moyens d'inverser la tendance que l'on retrouve dans la nouvelle architecture de l'aide internationale et qui consiste à moins accorder d'attention aux questions d'égalité des sexes.

RESUMEN EJECUTIVO

Evaluación general

Existe una fuerte correlación entre el aumento de la igualdad de género y el logro del Objetivo 4 de Desarrollo del Milenio (ODM 4 – reducir la mortalidad infantil) y con otros ODM. Por esta razón, UNICEF solamente puede lograr sus objetivos básicos mediante el abordaje de la desigualdad de género a múltiples niveles. La política de género de UNICEF de 1994 (en inglés) dice que *"la situación socioeconómica de las mujeres como administradoras de facto del hogar, generadoras de ingresos, responsables del cuidado de la salud de la familia... afecta profundamente los esfuerzos [en] la mortalidad y la nutrición del infante y del niño/a"*.¹¹

Sin embargo, UNICEF no ha implementado sistemáticamente su política de género de 1994. Esto se debe a la forma en que UNICEF ha decidido implementar la integración de género, y no a una debilidad intrínseca a la integración de género como enfoque. La principal falla ha sido la perspectiva de la institución de lo que realmente se requiere para integrar la igualdad de género en el contexto de los programas de desarrollo y emergencia.

A pesar de muchas debilidades institucionales identificadas por la evaluación, UNICEF ha podido, generar un número significativo de buenas prácticas en la programación de la igualdad de género. Sin embargo, éstas tienden a ser el resultado de esfuerzos individuales y no existe un sistema establecido para asegurar que sean socializadas a través de la institución, o sean aplicadas a nivel nacional o a otro nivel mayor.

Asimismo, UNICEF ha asignado recursos significativamente insuficientes al proceso de integración de género y no ha establecido mecanismos de rendición de cuentas eficaces. El problema se ha agudizado en los últimos 10 años, y el compromiso de la institución a los niveles más altos con este proceso se ha debilitado o no ha sido comunicado eficazmente al personal de dirección y de programación a nivel regional y nacional.

Debido a la implementación inadecuada de su política de género, UNICEF no está obteniendo resultados óptimos y puede ser que algunos programas refuercen o agudicen desigualdades de género existentes, o que no logren cumplir sus objetivos. Si en el futuro UNICEF continúa implementando su política de género con el mismo enfoque *ad hoc*, debilitará aún más la eficacia de su programación y el uso inadecuado de recursos institucionales. Asimismo podría costar vidas humanas.

La política de género de UNICEF de 1994 es única, ya que combina una focalización en el aumento de la igualdad de género en la programación con los enfoques centrados en el ciclo de vida y en los derechos humanos. Aunque la política necesita ser actualizada en algunas áreas, sus principales postulados y principios siguen siendo sólidos. Sin embargo, en el proceso de actualización UNICEF necesita reconocer que para cumplir con su mandato básico, su política de género debe ir más allá de una prioridad escrita y ser tratada como una verdadera prioridad institucional y puesta en operación con esta importancia.

¹¹ "Gender Equality and Empowerment of Women and girls: A Policy Review" (E/ICEF/1994/L.0005).

Potencialmente, UNICEF se encuentra bien ubicada para integrar eficazmente el enfoque de género, en comparación con varias instituciones similares. Esto se debe a su alta credibilidad frente a las instituciones socias y contrapartes, a su fuerte presencia en el campo, al compromiso de su personal con la justicia social, a sus enfoques centrados en el ciclo de vida y en los derechos humanos, así como a su programación innovadora. Además, UNICEF ya cuenta con un grupo básico de líderes individuales activamente comprometidos con la integración de la igualdad de género en su programación. Sin embargo, su trabajo en esta área no ha sido recompensado de una manera sistemática.

Contexto y propósito de la evaluación

En marzo de 2007, UNICEF realizó una evaluación de su política de género a nivel global. La evaluación fue supervisada por un grupo referencial dirigido por un Subdirector Ejecutivo y conducida por la Oficina de Evaluación de UNICEF. El propósito fue identificar las fortalezas y debilidades de la institución relacionadas con la integración de la igualdad de género en la programación; así como identificar buenas prácticas de igualdad de género para fortalecer la eficacia de procesos futuros de programación.

La evaluación representa la segunda fase en un proceso que consta de tres partes. La primera fase, también dirigida por la Oficina de Evaluación, consistió en una autoevaluación de la implementación de la política de género de UNICEF en cinco Oficinas Nacionales (CO por sus siglas en inglés) y una Oficina Regional (RO por sus siglas en inglés).¹² La tercera fase consistirá en un proceso consultivo de planificación estratégica, basado en los resultados de la evaluación y en las prioridades de cambio que UNICEF identifique, el cual será liderado por la División de Políticas y Planificación.

La presente evaluación se lleva a cabo en el contexto del proceso de reforma de las Naciones Unidas, y en una coyuntura en la que muchas instituciones multilaterales y bilaterales están reconsiderando sus procesos de integración de género. *Integración de género* se refiere aquí al proceso de evaluar las implicaciones para las mujeres, los hombres, los niños y las niñas de cualquier acción planificada, políticas o programas, en todas las áreas y a todos los niveles, de manera que los intereses y experiencias de las mujeres, así como de los hombres, sean una dimensión integral del diseño, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de las políticas y los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, con el fin de alcanzar la igualdad de género.¹³

Un estudio reciente de la Agencia Noruega de Cooperación Técnica (NORAD por sus siglas en inglés), que resume las conclusiones de las evaluaciones sobre igualdad de género de nueve agencias de desarrollo, reveló que la integración de género no ha sido particularmente eficaz porque se le ha dado una prioridad limitada, y por consiguiente recursos insuficientes y falta de definición de responsabilidades; así como insuficiente institucionalización de procesos relacionados e informes limitados sobre los resultados de igualdad de género. Además, las nuevas modalidades de asistencia para el

¹² El ejercicio de autoevaluación se llevó a cabo en cinco oficinas nacionales y una oficina regional: Barbados, Egipto, Kenia/ESARO (Oficina Regional para el Este y el Sur de África), Pakistán y Turquía.

¹³ ECOSOC. Conclusión 1997/2.

desarrollo han desviado la atención de los temas de igualdad de género.¹⁴ Igualmente, el ejercicio de autoevaluación de UNICEF reveló que la brecha entre las políticas y su ejecución a nivel de país se debe en parte a la falta de recursos financieros y técnicos; a una insuficiente capacidad y herramientas; falta de claridad en los sistemas de responsabilidad en la integración de género; así como a la ausencia de un liderazgo institucional claro, lo cual ha llevado a enfoques puntuales, al uso inconsistente de datos desagregados por sexo y de un lenguaje sensible al género.

UNICEF solicitó al Equipo de Evaluación evidencia para confirmar o refutar las conclusiones del ejercicio de autoevaluación, el estudio de NORAD y los temas adicionales identificados durante la fase inicial de la evaluación. Con este fin, la evaluación realizó entrevistas personales y telefónicas con el personal de UNICEF de la oficina central, las oficinas regionales y otros lugares; así como una discusión por la intranet y dos encuestas institucionales, además se llevaron a cabo seis estudios de caso a nivel de país con un análisis profundo en Jordania, Moldavia, Uganda, Mali, Nicaragua y Nepal. Estas actividades fueron complementadas con una extensa revisión de documentos y un análisis institucional desde la perspectiva del compromiso, la responsabilidad, la capacidad y el financiamiento.

La política de género de UNICEF de 1994

Los resultados principales relacionados directamente con la política como documento revelaron lo siguiente:

- Muchos miembros del personal de UNICEF no han leído la política o no saben que existe una política.
- Aquellos que han leído la política la encontraron bastante inaccesible y presentada en forma inadecuada.
- A pesar de que la política declara explícitamente que el personal de UNICEF debe promover los derechos y el empoderamiento de las mujeres, este principio no ha sido comunicado claramente al personal por la alta dirección, y muchos miembros del personal no tienen claro si deben concentrarse únicamente en los derechos de los niños y niñas o en los derechos de ambos: las mujeres y los niños/as.
- Algunos miembros del personal no distinguen claramente entre la política de género de UNICEF en la programación y su política institucional de paridad de género en el personal.

La política de género de UNICEF necesita ser actualizada. La política contiene elementos básicos que siguen siendo relevantes para UNICEF, entre ellos la promoción de un enfoque de igualdad de género, apoyo a la necesidad persistente de intervenciones específicas de género en algunos contextos, atención especial a la niña y promoción de los derechos y el empoderamiento de la mujer. La política necesita incluir los siguientes elementos nuevos:

- Adaptar el modelo de análisis de género que promueve, para que refleje las necesidades y los roles de los hombres y los niños varones.
- Ser acompañada con un marco operativo y herramientas para el análisis de género, relevantes a los diferentes contextos y sectores en los cuales trabaja UNICEF.
- Clarificar los vínculos entre la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) y la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la

¹⁴ NORAD. 2005. Gender and Development – a review of evaluation reports 1997-2004.

- Mujer (CEDAW por sus siglas en inglés).
- Afirmar la importancia de su política de género y resaltar los vínculos entre el aumento de la igualdad de género y el logro de su mandato básico y los ODM.

Compromiso

La evaluación reveló que el personal de UNICEF tiene un compromiso fuerte con la justicia social y, hasta cierto punto, también con la igualdad de género. Sin embargo, los valores asociados a esta última no son automáticamente interiorizados. En general, el compromiso de UNICEF con la igualdad de género es más individual que institucional. Además, entre el personal existe una opinión generalizada de que el nivel de compromiso con la igualdad de género demostrado por la alta dirección no es suficientemente fuerte. Afirmaron repetidamente que sentían que el compromiso ejecutivo institucional era esencial, pero estaba ausente. En especial, señalaron que la igualdad de género no se encuentra claramente integrada en ninguna de las áreas de focalización del Plan Estratégico de Mediano Plazo (MTSP, por sus siglas en inglés), con excepción de educación, y esto limita la eficacia de la promoción de la igualdad de género a nivel de las oficinas nacionales. Sin embargo, el MTSP sí incluye varios indicadores de desempeño clave relacionados con la igualdad de género, y los informes anuales indican que las oficinas de campo en algunos casos se han tardado en hacer los cambios que están implícitos en estos indicadores.

Hace 10 años, UNICEF era considerada como una organización líder en la promoción de la igualdad de género dentro del sistema de las Naciones Unidas. No obstante, dicho liderazgo ha decaído considerablemente en la última década. Por ejemplo, aunque UNICEF sigue promoviendo activamente la igualdad de género en algunos grupos temáticos interinstitucionales, los recursos asignados actualmente para personal especializado en género son significativamente más bajos, y el traslado de la Unidad de Igualdad de Género y Derechos Humanos (GEHRU por sus siglas en inglés) de la División de Programas a la División de Políticas, ha debilitado su relación con el personal de programas a nivel de las oficinas nacionales – casi hasta el punto en que la Unidad se ha vuelto invisible a nivel de campo. La propia Unidad tiene un déficit de recursos significativo. En las palabras de un Asesor Regional, “el proceso de integración ha invisibilizado el *género*.”

Desafíos de la aplicación de un enfoque de integración de género

La integración de género no es una estrategia fácil de implementar. Para garantizar su implementación sistemática, UNICEF necesita reiterar con frecuencia su compromiso con la integración de género. En caso contrario, la estrategia fácilmente se diluirá entre otras prioridades que compiten.

La integración efectiva de género requiere del análisis sistemático de relaciones socioeconómicas complejas a múltiples niveles de la sociedad. Dicho análisis va más allá de contar el número de participantes masculinos y femeninos de una actividad. Requiere tiempo, especialización y dinero. En UNICEF el tiempo que se asigna a este proceso es limitado o inexistente, y el número de puestos de trabajo especializados en género en la institución son pocos y menos de cinco.

Otro desafío es que el proceso de análisis requerido en el análisis de género frecuentemente lleva a una persona a examinar sus propios valores y relaciones personales desde la óptica del enfoque de género. Algunos miembros del personal

encuentran este proceso amenazante o lo consideran incómodo y difícil. La promoción de la igualdad de género cuestiona asimismo las relaciones de poder existentes y requiere que el personal desarrolle activamente formas de modificarlas. Algunos miembros del personal además ven la promoción de una mayor igualdad de género como una especie de interferencia cultural, mientras que otros ven el análisis de género como un lujo a ser considerado solamente después de haber resuelto otras prioridades programáticas. Muchos ven el género como un término asociado únicamente a “las mujeres y las niñas”, y no ven la conexión con la situación de los hombres y los niños varones. Algunos miembros del personal reportaron asimismo que se sienten estigmatizados cuando promueven activamente una mayor igualdad de género.

Capacidad de UNICEF

En la actualidad la capacidad en igualdad de género rara vez es considerada en el proceso de reclutamiento de UNICEF, quizás este es uno de los factores que podría explicar por qué la evaluación encontró relativamente pocos casos en que el personal ha integrado un enfoque estratégico en los temas de igualdad de género. En general, la capacidad de UNICEF en programación de la igualdad de género es limitada, y el personal de programación no tiene acceso a especialistas en género en la institución, ni a un buen nivel de conocimientos sobre cómo llevar a cabo la integración de género. Este último aspecto es muy importante, ya que el proceso de integración depende de que todo el personal pueda implementar la igualdad de género en su trabajo.

Únicamente la mitad del personal de UNICEF ha recibido alguna capacitación de género y solamente un porcentaje reducido de este grupo considera que posee habilidades y conocimientos adecuados para poder aplicar los principios de igualdad de género en el contexto de la programación regular. El personal está también tratando de integrar la igualdad de género de manera eficaz en los otros enfoques programáticos de UNICEF, en especial el enfoque basado en los derechos humanos y el enfoque de gestión por resultados. El personal de UNICEF reconoce estos desafíos y en general está abierto a aumentar sus conocimientos sobre cómo integrar la igualdad de género en la programación.

La documentación de los programas de UNICEF, especialmente los componentes relacionados con resultados e indicadores de desempeño clave, tienden a agregar “niños”, “adolescentes”, “miembros de la comunidad”, etc., en vez de desagregar cada una de estas categorías por sexo. Sin esta diferenciación es imposible para el personal de UNICEF medir el impacto de los programas que apoya en grupos específicos de hombres, mujeres, niñas y niños varones. El personal entrevistado pidió herramientas prácticas para efectuar análisis de género en sectores específicos, desarrollar indicadores cualitativos sensibles al género para el seguimiento, etc.

Sin embargo, el personal de UNICEF se encuentra recargado por la forma de operar de la organización con bastantes procedimientos y muchos temen que integrar la igualdad de género en la programación de una forma más sistemática incremente aún más su carga de trabajo. Además, en la actualidad UNICEF tiende a apoyarse en sus Puntos Focales de Género (PFG) para brindar apoyo especializado en género tanto a nivel de las oficinas regionales como nacionales. Sin embargo, la mayoría de los PFG no posee ni la formación ni la experiencia suficiente en género para desempeñar esta función, y la mayoría cumple con estas responsabilidades adicionalmente a una carga de trabajo ya de por sí intensa.

Para elevar la capacidad del personal a un nivel donde pueda integrar eficazmente la igualdad de género en la programación, UNICEF necesita desarrollar un programa sistemático de capacitación y construcción de habilidades a todos los niveles, para que como mínimo el personal pueda:

- Llevar a cabo un análisis de género básico en sus sectores de responsabilidad.
- Reconocer en qué momento necesita solicitar apoyo de especialistas con un conocimiento más profundo de los temas de género.
- Identificar puntos de entrada estratégicos para el análisis y actividades de género.
- Desarrollar resultados e indicadores de desempeño que incorporen genuinamente el enfoque de género.
- Abogar efectivamente por enfoques de igualdad de género con las contrapartes y socios nacionales.

Además, UNICEF necesita asegurar que el personal tenga acceso rápido y fácil a expertos de género, así como a contratar expertos adicionales en género para la institución, como mínimo a nivel de la oficina central y de las oficinas regionales.

Responsabilidad

En general existe una falta de asignación de responsabilidades en la implementación de la política de género de UNICEF. El personal de dirección a todos los niveles no hace cumplir ni brinda apoyo de forma sistemática para la integración de la igualdad de género en la programación. UNICEF generalmente no define responsabilidades claras para promover la igualdad de género, incluso en el caso de sus Puntos Focales de Género. Muchos PFG ocupan cargos relativamente menores y no tienen la autoridad para hacer que sus colegas cumplan con la integración de la igualdad de género en la programación. Por estas razones, UNICEF necesita con urgencia abordar el tema de la responsabilidad a todos los niveles, y que los altos niveles de dirección transmitan un mensaje claro sobre cómo pedirán cuentas al personal sobre la integración de la igualdad de género en sus áreas particulares de trabajo. UNICEF también necesita empezar a pedir cuentas a sus contrapartes nacionales sobre la integración de la igualdad de género en los programas que apoya.

Financiamiento

La evaluación reveló que no es posible hacer un seguimiento del gasto en iniciativas de igualdad de género en los sistemas de seguimiento financiero existentes en UNICEF. El personal reportó que los fondos destinados a iniciativas para generar un cambio social o de actitudes y/o a iniciativas de abogacía, incluyendo igualdad de género, algunas veces se reasignan a otras cuentas presupuestarias. Esta vulnerabilidad se debe, en parte a que son procesos de largo plazo que requieren de compromisos financieros sostenidos a largo plazo. A nivel de las oficinas nacionales, en general existe un financiamiento adecuado disponible para la integración de la igualdad de género en la programación. La escasez de especialistas en igualdad de género en el personal de UNICEF es actualmente una restricción más seria que el financiamiento de los programas.

Procesos programáticos en contextos de desarrollo

UNICEF tiene un papel importante que jugar en la integración de la igualdad de género

en las Valoraciones Comunes de los Países (CCA por sus siglas en inglés). Un desafío es el contenido de género de las CCA, si éste es más descriptivo que analítico, la misma debilidad tiende a trasladarse al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF por sus siglas en inglés). El equipo también encontró que cuando se han implementado análisis situacionales, esto ha contribuido a mejorar el análisis de género a nivel nacional, aunque todavía se requiere de un análisis más profundo. La revisión reciente de los lineamientos para análisis situacionales (SitAn por sus siglas en inglés) ofrece por lo tanto una oportunidad estratégica para fortalecer el análisis de género a nivel nacional en la etapa inicial del proceso de programación.

Los procesos CCA y UNDAF proporcionan una buena oportunidad para que UNICEF promueva la inclusión de iniciativas prioritarias de igualdad de género en los programas apoyados por las Naciones Unidas. Entre otras iniciativas, UNICEF podría abogar para incrementar los procesos de consulta entre las contrapartes nacionales y las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil que tienen un buen conocimiento de los temas de igualdad de género en el país en cuestión.

La evaluación reveló que los temas de igualdad de género son insuficientemente abordados en los Documentos de Programas de País (CPD por sus siglas en inglés) y los Planes de Acción para Programas de País (CPAP por sus siglas en inglés), y que la inclusión de iniciativas de igualdad de género en los planes de trabajo anuales y en el seguimiento y evaluación tienden a ser aún más débiles, mientras que los resultados de género son reportados en forma inconsistente. En particular, los informes anuales tienden a reportar principalmente los niveles de participación de los niños y las niñas o las mujeres y los hombres, en lugar de indicar los cambios cualitativos en términos de igualdad de género. Los programas específicos tienen un análisis reducido sobre el impacto diferenciado que tendrían las actividades en las niñas y los niños, o en las mujeres y los hombres, y existe un análisis limitado de las causas subyacentes de la desigualdad de género y cómo podrían ser abordadas.

Procesos programáticos en contextos de emergencia

La integración de la igualdad de género en el trabajo de emergencia de UNICEF es débil en términos de: compromiso institucional, capacidad del personal, asignación de responsabilidades y de recursos humanos y financieros exclusivamente dedicados al tema, especialmente a nivel de campo. Las debilidades de capacidad incluyen una falta de comprensión de los temas de igualdad de género en cada *cluster* o grupo especial interagencias, así como de la relación de dichos temas con el éxito y las prioridades del programa. Algunos miembros del personal de UNICEF perciben que la integración de la igualdad de género en situaciones de emergencia constituye un lujo, ya que en su opinión las operaciones deberían concentrarse en “salvar vidas”. Asimismo, el personal de UNICEF tiende a ver a las mujeres y los niños y niñas como grupos vulnerables que requieren servicios, y no como actores que aportan a los programas en contextos de emergencia. Muchos planes de preparación para emergencias no están sustentados en un análisis de género previo, y en consecuencia existe el riesgo de que los temas de igualdad de género no sean abordados – especialmente en contextos de emergencias de ocurrencia rápida.

A nivel de campo, el personal de UNICEF no se siente empoderado o con capacidad para abordar los vacíos de la integración de la igualdad de género en un contexto de emergencia, especialmente cuando trabajan con otros proveedores importantes de

servicios de asistencia humanitaria que enfrentan carencias similares. UNICEF podría asumir un liderazgo más fuerte en esta área. La Oficina de Programas de Emergencia de UNICEF (EMOPS por sus siglas en inglés) ha adoptado una actitud proactiva al abordar muchos de los desafíos que enfrenta el personal para integrar la igualdad de género en los programas de emergencia. UNICEF apoyó la elaboración de la política de género del Comité Permanente Interagencias (IASC por sus siglas en inglés) en 1999, así como el manual recientemente publicado sobre la integración de género en situaciones de emergencia, y EMOPS asignó a un miembro del personal de la oficina central para documentar buenas prácticas de igualdad de género en programas de emergencia. Sin embargo, siguen existiendo vacíos y debilidades que requieren de una evaluación separada con un análisis profundo para proporcionar una guía sobre cómo fortalecer la integración de la igualdad de género en la programación de intervenciones de emergencia.

Alianzas o asociaciones

En general, UNICEF ha establecido una buena relación con sus socios o contrapartes nacionales, de las Naciones Unidas y donantes institucionales. De hecho, una de las fortalezas clave de UNICEF ha sido su capacidad para potenciar dichas relaciones y actuar como un ente convocante entre los múltiples actores involucrados. No obstante, UNICEF sigue manifestando la tendencia a limitar la responsabilidad de sus socios o contrapartes nacionales en la integración de la igualdad de género, a la presentación de información sobre la participación masculina / femenina en las programas.

Existe asimismo una falta general de claridad entre los diferentes organismos de las Naciones Unidas sobre sus respectivos traslapes en la programación de la igualdad de género. En algunos países esto se observa especialmente en el caso de los organismos de las Naciones Unidas que interactúan con UNIFEM, ya que los diferentes organismos no siempre saben con exactitud quién está “a cargo” de la agenda de género de las Naciones Unidas en el país en cuestión.

Para ayudar a subsanar esta “superposición de mandatos”, el PNUD, FNUAP, UNIFEM y UNICEF prepararon recientemente un documento sobre “complementariedades” en la cooperación en igualdad de género y se lo presentaron a sus juntas ejecutivas, acompañando los borradores de sus planes estratégicos. Las cuatro organizaciones están elaborando actualmente materiales de capacitación conjuntos sobre género. Capitalizando las experiencias prometedoras de algunos países, UNICEF podría hacer un uso adicional del Grupo Temático de Género de los Equipos de las Naciones Unidas (UNGTG por sus siglas en inglés) en cada país, para acordar una división del trabajo y desarrollar iniciativas programáticas conjuntas de género que aprovechen las fortalezas de cada institución.

Buenas prácticas

Pese a la debilidad institucional identificada, UNICEF ha generado numerosas buenas prácticas en la programación de la igualdad de género. Estas tienden a ser consecuencia de esfuerzos individuales, y no existe un sistema establecido para garantizar que sean socializadas a través de la institución o para que tengan un impacto más allá del nivel nacional. Esta falta de socialización de las buenas prácticas fue una

debilidad genérica de UNICEF realizada por la revisión institucional de 2007.¹⁵

La evaluación reveló que las buenas prácticas más eficaces en igualdad de género eran aquellas que: enfatizaban un enfoque estratégico inclusivo de los hombres y los niños varones, abogaban por políticas basadas en evidencia y sustentadas en las necesidades y prioridades de la comunidad y enfatizaban la socialización del enfoque de género y el empoderamiento de los y las adolescentes desde una edad temprana. Al interior de UNICEF, una buena práctica que parece ser exitosa consiste en asignar la responsabilidad de integrar la igualdad de género a más de una persona de la oficina nacional o regional, y que el personal directivo coordine y haga responsable a los miembros del personal.

La evaluación identificó, además, buenas prácticas en contextos de emergencia, especialmente con relación a la violencia basada en el género. Muchas de dichas prácticas se remontan a la década de 1990 y no han sido documentadas o aplicadas para enriquecer las prácticas de UNICEF. En el Anexo del informe principal se incluye un análisis resumido de las buenas prácticas identificadas por la evaluación en los programas de desarrollo y emergencia.

Conclusiones

UNICEF enfrenta los siguientes desafíos específicos para implementar la integración de la igualdad de género:

- La percepción por parte del personal de UNICEF de que existe una falta de voluntad política clara a niveles altos de dirección para apoyar el fortalecimiento de la igualdad de género.
- No se está exigiendo al personal que informe sistemáticamente sobre la integración del enfoque de género en la programación, ya sea en contextos de desarrollo o de emergencia.
- Muchas de las actividades y recursos para la integración de la igualdad de género en los procesos programáticos son inadecuados para la tarea requerida o, no son aplicados sistemáticamente cuando los lineamientos o procedimientos existentes son adecuados y se encuentran claramente enunciados.
- Capacidad limitada del personal en el área de igualdad de género, especialmente en el análisis de género.
- Acceso limitado del personal a especialistas en género.
- Recompensas institucionales limitadas por promover la igualdad de género en los programas.
- Falta de comunicación al interior de la institución sobre cuál es la posición de UNICEF en la promoción de los derechos de la mujer en el contexto de una organización centrada en la infancia.
- Falta de claridad en relación con el papel de los Puntos Focales de Género a todos los niveles.
- Falta de claridad en los organismos de las Naciones Unidas sobre cuáles de ellos deberían ser responsables, y de qué tipos de programas, en los temas de derechos y el empoderamiento de la mujer y en dónde encaja UNICEF en dicho espectro.

Entre las causas subyacentes de estos desafíos se encuentran:

¹⁵ Giving Works. 2007. UNICEF Organizational Review – Synthesis Report: Findings and Summary Recommendations.

- La complejidad general de implementar estrategias de integración de la igualdad de género, que para funcionar efectivamente, demandan una transformación importante de la forma en que funciona una institución, así como una mayor asignación de recursos humanos y financieros
- La dificultad de mantener el impulso y el interés generados por la Conferencia sobre la Mujer en Beijing en 1995 por más de 10 años
- Bajos niveles de capacitación del personal de UNICEF en análisis de género
- La tendencia a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas a recompensar principalmente la eficiencia administrativa y no el contenido innovador y sustantivo de los programas
- El hecho de que cada programa requiera una solución individual, específica a cada caso, para promover el fortalecimiento de la igualdad de género en un contexto sectorial y cultural concreto.
- El hecho de que la integración de la igualdad de género en la programación necesite frecuentemente una visión y un compromiso financiero a largo plazo, y que muchas de las instituciones que suministran fondos a los programas de UNICEF, solamente otorguen financiamiento por períodos de tres a cinco años
- Los programas de igualdad de género, debido a que apuntan explícitamente a modificar valores culturales y relaciones de poder, y por consiguiente, a menudo enfrentan una mayor resistencia que los programas orientados al desarrollo económico (incluso cuando éstos últimos tienen un efecto similar)

En la parte positiva, la evaluación concluyó que UNICEF tiene una base bastante fuerte sobre la cual desarrollar una programación que integre la igualdad de género de forma más efectiva, en comparación con muchas instituciones multilaterales y bilaterales.

Esto obedece a:

- La alta credibilidad de UNICEF entre las instituciones socias o contrapartes, el público y los donantes institucionales, así como con las organizaciones de la sociedad civil
- Una fuerte presencia de campo, recopilación de datos desagregados por sexo y conocimiento de las condiciones locales, factores que apoyan los recursos y actividades requeridas para la integración de la igualdad de género en la programación.
- Un alto compromiso del personal con la promoción de la justicia social en la programación, y un número considerable de miembros del personal abiertos a trabajar más activamente en la promoción de una mayor igualdad de género
- Los enfoques basados en el ciclo de vida y en derechos humanos de UNICEF, que podrían ser fácilmente adaptados para una mejor inclusión de los temas de igualdad de género
- Un enfoque estratégico de programación, que puede conducir a programas innovadores que aborden algunas de las causas subyacentes de las desigualdades de género
- Una masa crítica de líderes individuales y personal de dirección que promueven la integración de la igualdad de género en la programación

Asimismo, es imposible abordar los problemas que aquejan a los niños y niñas sin comprender y abordar los problemas principales de igualdad de género que afectan a sus padres y madres, o las relaciones de poder de género dentro de cada país en el cual trabaja UNICEF. Si la percepción es que las madres tienen menos derechos que los padres y los hijos varones de la familia, ambos sexos de la siguiente generación

crecerán interiorizando que es una forma aceptable de tratar a las mujeres y las niñas, y que es normal que los niños varones y los hombres tengan un rol dominante tanto en el hogar como en la sociedad. Este desequilibrio también tiene un costo para los hombres y los niños varones, vinculado a niveles más altos de enfermedades relacionadas con el estrés de cumplir con su papel de proveedores de la familia. Para incidir en estos temas básicos, UNICEF debe encontrar formas eficaces de incorporar procesos de análisis de género en sus sistemas programáticos y de asegurar que las decisiones programáticas tomen en cuenta los resultados de dichos análisis de género.

UNICEF se encuentra en una posición extraordinaria, quizás única, ya que *debe* abordar los temas de igualdad de género para cumplir con su mandato institucional. Sin embargo, para capitalizar sus fortalezas e integrar verdaderamente la igualdad de género en su programación, UNICEF necesita cambiar su enfoque de igualdad de género, transformándolo en un enfoque que constituya un verdadero foco prioritario, que cimiente el éxito de la organización en la implementación de su mandato institucional básico.

Las siguientes recomendaciones han sido desarrolladas para apoyar dicha transformación, y en especial para avanzar procesos futuros de planificación dirigidos a fortalecer la integración de género.

Recomendaciones

El desafío que enfrenta UNICEF es cómo aprovechar el tremendo trabajo que está siendo realizado para promover la igualdad de género por un talentoso grupo de personas al interior de la institución y cómo encontrar formas de garantizar que éste pase a formar parte de los estándares operativos normales y el carácter único de la organización, de lo cual todo el personal es responsable. Para ello, UNICEF necesita considerar seriamente las siguientes recomendaciones:

Política

Se recomienda:

1. Que UNICEF mantenga los elementos centrales de su Política de Género de 1994 (promoción de la igualdad de género, apoyo continuado a una selección de programas específicos de género, atención especial a la niña), pero que actualice la política para que también refleje:
 - w. Una exposición razonada sobre la eficiencia y eficacia de integrar la igualdad de género en la programación para que UNICEF continúe promoviendo la igualdad de género en sus programas
 - x. La reiteración de la posición de UNICEF en la promoción de los derechos y el empoderamiento de la mujer
 - y. La necesidad de incluir temas de género que afecten a los hombres y a los niños varones
 - z. Un marco conceptual que describa y profile claramente la complementariedad entre el enfoque basado en los derechos humanos, los enfoques de gestión por resultados y de igualdad de género, incluyendo los enlaces entre la CDN y CEDAW y la igualdad de género
 - aa. La posición de UNICEF sobre la integración de la igualdad de género en contextos de emergencia

bb. El requisito de un mecanismo de informe anual ante la Junta Ejecutiva

Para ayudar a la implementación de la política, también se necesita:

- cc. Traducir la política a todos los idiomas oficiales de las Naciones Unidas
 - dd. Acompañarla de una guía operativa, por sectores
 - ee. Proporcionar orientación operativa sobre temas de igualdad de género, tanto en los sectores de programación de desarrollo como en contextos de emergencia
 - ff. Incluir un enfoque actualizado para el análisis de género en la programación, que esté basado en los derechos humanos, incluya a los hombres y los niños varones y adoptar un enfoque basado en el ciclo de vida y en contextos o entornos.
 - gg. Producir la política en dos versiones: i) una versión corta, que establezca los principios básicos y sirva como enunciado de una plataforma fundamental, y; ii) una versión larga, que explique la política en mayor detalle, recogiendo la complejidad y la importancia del trabajo de UNICEF en igualdad de género
2. Que UNICEF considere seriamente adoptar un nuevo lenguaje y una nueva terminología, que reflejen exactamente lo que la institución está tratando de lograr con su política de igualdad de género. Por ejemplo, que mencione el aumento de la igualdad entre las mujeres y los hombres y entre los niños y las niñas en contextos específicos, en lugar de utilizar el término más genérico de “igualdad de género”.

Estrategia

- 3. Que la Directora Ejecutiva de UNICEF reformule el compromiso de UNICEF de promover una mayor igualdad de género y comunique este mensaje claramente al personal de la institución, especialmente a los niveles altos de dirección, y que establezca un Grupo Especial o *Task Force* de alto nivel para la Revitalización de la Política de Género, con autoridad para efectuar cambios significativos según se requiera, y una dotación adecuada de recursos financieros y recursos humanos.
- 4. Que la Junta Ejecutiva de UNICEF asegure que la igualdad de género está visible y explícitamente integrada como un tema transversal en el MTSP, en todas las áreas de focalización y en todos los indicadores relevantes, como parte del proceso de revisión de medio término a realizarse en el 2008.
- 5. Que la agenda de la Junta Ejecutiva incluya el enfoque de igualdad de género como un tema regular, sobre el cual diferentes actores de UNICEF estén obligados a presentar informes periódicos.

Rendición de cuentas

- 6. Que UNICEF establezca sistemas de rendición de cuentas más fuertes a todos los niveles para evaluar la integración de la igualdad de género en su programación y el logro de resultados de igualdad de género – posiblemente incluyendo un sistema obligatorio que revise la integración de la igualdad de género como requisito para la aprobación de los documentos y el financiamiento de los programas.

7. Que UNICEF de instrucciones a sus directores/as para asegurar que los informes de evaluación del desempeño (PER por sus siglas en inglés) de cada persona que supervisen, incluyan el desarrollo de habilidades en programación de la igualdad de género y tareas clave de integración de la igualdad de género apropiadas a cada cargo específico, y que los altos niveles de dirección demande a sus directores/as y coordinadores/as informar sobre los resultados de este proceso.

Dotación de personal y especialización en género

8. Que UNICEF nombre a un Asesor/a Regional sobre Igualdad de Género de tiempo completo en cada oficina regional y se cerciore de que éstos tengan al menos cierta experiencia y conocimiento sobre el enfoque de género en situaciones de emergencia, y que además UNICEF restablezca las reuniones regionales bianuales de los puntos focales de género y desarrolle las capacidades de todos los asesores regionales para proporcionar retroalimentación a las oficinas nacionales sobre los temas relativos a la igualdad de género vinculados a su sector de responsabilidad.
9. Que UNICEF adicione a la Unidad de Igualdad de Género y Derechos Humanos al menos tres cargos de especialistas principales en género, uno de ellos con experiencia y conocimientos especializados sobre el sector de género y emergencias, y que promueva la posición del director/a de dicha Unidad al nivel D1.
10. Que UNICEF fortalezca fuertemente las capacidades en el área de análisis e integración de género en contextos de emergencia en EMOPS a nivel de la oficina principal y las oficinas regionales y nacionales. Este proceso incluye la designación de un Asesor/a Principal de Género (P-5) en cada uno de los diferentes *clusters* o grupos especiales interagencias, así como integrar capacidades de género dentro de los mismos.
11. Que UNICEF revise los términos de referencia genéricos de los puestos de trabajo e incluya explícitamente en ellos la responsabilidad sobre la igualdad de género en la programación; que asegure que los procesos de reclutamiento incluyan preguntas sobre el conocimiento y la experiencia de los candidatos/as en igualdad de género; y que haga del desempeño del personal en el área de igualdad de género un factor a ser considerado en las decisiones de promoción.
12. Que UNICEF elabore una lista de especialistas en género masculinos y femeninos a nivel regional y nacional, con conocimientos y experiencia en el enfoque de género en áreas específicas (por ejemplo, género y emergencias, género y agua y saneamiento, género y alimentación, género y educación, etc.), a los que se pueda recurrir para apoyar a las oficinas regionales y nacionales y a las contrapartes e instituciones socias nacionales.
13. Que UNICEF fortalezca su sistema de Puntos Focales de Género, desarrollando un conjunto claro de términos de referencia focalizados en la función del PFG de diseminar información sobre temas de género a sus colegas. Además, que tanto las oficinas regionales como las oficinas nacionales adopten un modelo de grupos especiales o *task forces* sobre género, lo cual incluiría convocar a un PFG en cada área programática, el mismo que reportaría a un PFG a nivel de Representante Adjunto o Subdirector Regional.

Construcción de capacidad y programas de capacitación

14. Que UNICEF elabore un programa exhaustivo para desarrollar la capacidad en igualdad de género de su personal a todos los niveles, incluyendo capacitación vía internet obligatoria sobre el análisis y el enfoque de género en emergencias, para todo el personal de programación y de dirección, así como el restablecimiento de un programa introductorio de capacitación sobre género a nivel institucional y la revisión de la capacitación a los altos niveles de dirección para asegurar que incluya componentes relevantes de igualdad de género.
15. Que UNICEF revise sus herramientas y listas de verificación existentes para la integración de la igualdad de género en los programas de desarrollo y emergencia y, en donde existan vacíos, que elabore lineamientos, herramientas, listas de verificación e indicadores de desempeño sobre igualdad de género, que estén basados en sectores y sean fáciles de utilizar, y que UNICEF distribuya dichos materiales al personal a todos los niveles.
16. Que UNICEF documente, valide y socialice las lecciones aprendidas, buenas prácticas y experiencias en programación de la igualdad de género en contextos tanto de desarrollo como de emergencia, estableciendo diversos sistemas de gestión del conocimiento; por ejemplo, a través de entrevistas “de salida” con el personal que se retira de la institución, para garantizar que no se pierda la memoria institucional relacionada con buenas prácticas de igualdad de género; estableciendo un grupo activo de discusión de autoayuda con la metodología de pares, que funcione a través de la intranet (posiblemente en colaboración con el PNUD); trabajando en estrecha colaboración con otros organismos de las Naciones Unidas en el intercambio de buenas prácticas y estrategias; y solicitando a GEHRU y EMOPS diseminar dicha información periódicamente a la Junta Ejecutiva, los Estados miembros y las oficinas regionales y nacionales.

Programación de intervenciones de desarrollo

17. Hacer del análisis de género un requisito para desarrollar los procesos de planificación de programas tanto de desarrollo como de emergencia.
18. Que UNICEF emprenda una evaluación y una revisión del Manual de Políticas y Procedimientos de Programas (PPPM, por sus siglas en inglés), de los análisis situacionales y las revisiones de medio término para asegurar que los lineamientos de igualdad de género sean herramientas eficaces para ayudar a guiar la integración de la igualdad de género en todos los procesos y documentos de programas.
19. Que UNICEF evalúe las desigualdades clave de género que afecten a los hombres y los niños varones en el contexto de su mandato institucional y se cerciore de que los programas nacionales aborden estos temas según se requiera.
20. Que las oficinas regionales trabajen con las oficinas nacionales en la elaboración de estrategias y planes de acción regionales y subregionales de igualdad de género, y que cada Documento de Programa de País contenga una estrategia explícita y debidamente financiada como parte de la contribución de UNICEF a la igualdad de género, y como parte del enfoque de cooperación para el desarrollo y asistencia humanitaria de UNICEF.

Integración del enfoque de género en un contexto de emergencia

21. Que UNICEF emprenda una evaluación más profunda del trabajo de la institución en la integración del enfoque de género en la programación de intervenciones de emergencia, para que sirva como un diagnóstico integral de los vacíos y desafíos y proporcione la base para la formulación de una estrategia con visión de futuro, focalizada en las necesidades específicas de UNICEF en esta área.
22. Que UNICEF evalúe y revise los Compromisos Básicos con la Infancia Durante Situaciones de Emergencias (CCC por sus siglas en inglés) y el documento *Manual de campo para emergencias: Guía para el personal de UNICEF, para asegurar que ofrezcan una guía efectiva para la integración del enfoque de género en las diferentes fases y tipos de emergencias – especialmente cómo llevar a cabo un análisis de género que apoye los procesos de preparación y evaluación en emergencias; cómo considerar los temas de igualdad de género en el enfoque de clusters o grupos especiales interagencias; y cómo identificar explícitamente a los grupos vulnerables por sexo y por grupos de edad en diversos contextos de emergencia.*
23. Que UNICEF tome la decisión de abogar por la integración de la igualdad de género en los diferentes tipos y fases de emergencias con sus socios a nivel interagencial y proporcione a su personal de campo direcciones claras sobre cómo podrían jugar un papel de liderazgo en el proceso de coordinación requerido para que esto sea efectivo, por ejemplo, llevando a cabo consultas con los diversos actores involucrados sobre el *Manual para la Equidad de Género en Acciones Humanitarias*, recientemente publicado por IASC.

Financiamiento de la integración del enfoque de género

24. Que UNICEF asegure que exista una asignación presupuestaria de recursos básicos exclusivamente destinados a reforzar los procesos de integración de género de UNICEF y demuestre su compromiso con este proceso, limitando el financiamiento externo a un máximo del 50 por ciento del total. En vista de la magnitud de la integración del enfoque de género como una estrategia transversal, y a las debilidades críticas de la capacidad de su personal en esta área, UNICEF debería considerar desarrollar una iniciativa de capacitación de gran envergadura en igualdad de género, a una escala similar a la del Programa de Cooperación para el Fortalecimiento de la Capacidad de Respuesta Humanitaria de UNICEF, impulsado por el Ministerio Británico para el Desarrollo Internacional (DFID por sus siglas en inglés) y UNICEF.

Coherencia a nivel de las Naciones Unidas

25. Que UNICEF trabaje más activamente a nivel de los Equipos de las Naciones Unidas en cada País (UNCT por sus siglas en inglés) para desarrollar un enfoque común de igualdad de género, incluyendo incrementar el apoyo para iniciativas conjuntas tales como los Equipos Temáticos de Género de las Naciones Unidas establecidos a nivel de país. Por ejemplo, UNICEF podría comprometer recursos humanos y financieros más significativos y estables para los Grupos Temáticos de Género, a fin de apoyar la implementación de un plan de trabajo anual que trascienda las actividades con motivo del Día Internacional de la Mujer e incluya tareas tales como hacer un seguimiento de las actividades referidas a la igualdad de género en los procesos CCA y UNDAF.

Interacción con socios y contrapartes

26. Que UNICEF evalúe la trayectoria de las instituciones socias y contrapartes así como su nivel de conocimientos en igualdad de género y realice un mapeo de nuevos socios potenciales en temas de género, a fin de involucrarlos en los procesos de planificación y programación de UNICEF a nivel global, regional y nacional.
27. Que UNICEF considere trabajar con donantes institucionales y organizaciones socias de las Naciones Unidas en el uso de su sistema DEVINFO y otros sistemas de recopilación de datos basados en actividades de campo, para asistir el seguimiento del impacto del apoyo presupuestario directo en la igualdad de género, como un medio para revertir la tendencia de la nueva arquitectura de la cooperación al desarrollo, que ha desviado la atención de los temas de igualdad de género.