



Asamblea General

Distr. general
24 de mayo de 2006
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Temas 129 y 136 del programa

Gestión de los recursos humanos

Aspectos administrativos y presupuestarios de la
financiación de las operaciones de las Naciones
Unidas para el mantenimiento de la paz

Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales*

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado en cumplimiento de la resolución 57/306 de la Asamblea General, de 15 de abril de 2003, en que la Asamblea pidió al Secretario General que mantuviera datos sobre las investigaciones de los casos de explotación sexual y delitos conexos. En él se consignan datos sobre denuncias de explotación y abuso sexuales presuntamente cometidas en el sistema de las Naciones Unidas en el período comprendido entre enero y diciembre de 2005. También se describen los adelantos logrados en el establecimiento y la aplicación de medidas encaminadas a prevenir la explotación y el abuso sexuales y medidas para procesar las denuncias.

* El retraso en la presentación de este informe obedece a que se tardó en recibir y analizar la información (que abarca hasta el 31 de diciembre de 2005), y a las numerosas consultas que hubo que celebrar a continuación.



I. Denuncias de actos de explotación y abuso sexuales formuladas en 2005

1. En su resolución 57/306, de 15 de abril de 2003, la Asamblea General pidió al Secretario General que, entre otras cosas, mantuviera información sobre las investigaciones de actos de explotación sexual y delitos conexos cometidos por el personal de asistencia humanitaria y de mantenimiento de la paz, y sobre todas las medidas pertinentes adoptadas a ese respecto. En atención a esa resolución, el Secretario General publicó, el 9 de octubre de 2003, un boletín sobre las medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13). El boletín estaba dirigido a todos los funcionarios de las Naciones Unidas, incluidos los funcionarios de órganos y programas administrados separadamente. Según la definición que figura en ese boletín, por “explotación sexual” se entienden todas las formas de abuso efectivo o intento de abusar de una situación de vulnerabilidad, de una diferencia de poder o de la confianza del otro con fines sexuales, lo que comprende, aunque no exclusivamente, la obtención de beneficios pecuniarios, sociales o políticos mediante la explotación sexual del otro. Por “abuso sexual” se entiende el contacto físico o la amenaza de contacto físico de carácter sexual mediante el uso de la fuerza o en condiciones de desigualdad o coerción.

2. En respuesta a la solicitud formulada en la resolución 57/306, y de conformidad con el boletín del Secretario General, en el presente informe se consigna información sobre el número y el tipo de denuncias de explotación y abuso sexuales formuladas en 2005. También se describe el estado en que se encontraban las investigaciones de esas denuncias al 31 de diciembre de 2005, y se indican las medidas adoptadas para hacer cumplir las normas de conducta de las Naciones Unidas en relación con la explotación y el abuso sexuales.

3. Con respecto a la pregunta de la Secretaría acerca de las denuncias de explotación sexual o abuso sexual formuladas en 2005, se recibieron respuestas de las 41 entidades de las Naciones Unidas a las que se preguntó. Esas entidades incluían departamentos y oficinas de la Secretaría de las Naciones Unidas, así como organismos, fondos y programas de la Organización.

4. En 34 entidades no se recibieron denuncias de explotación o abuso sexuales en 2005. Siete entidades indicaron que ese año se habían iniciado nuevas investigaciones. El número total de denuncias recibido por el conjunto de las entidades ascendió a 373. En el anexo I se presenta una lista de denuncias de distintos tipos de actos, desglosadas por entidad de las Naciones Unidas y tipo de personal.

5. En el anexo II se describe el estado en que se encontraban las investigaciones al 31 de diciembre de 2005 en entidades de las Naciones Unidas distintas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

- El Programa de Voluntarios de las Naciones Unidas (VNU) comunicó 21 casos. Uno de los casos se recibió una vez finalizada la misión del voluntario, y en los otros 20 casos se adoptaron medidas disciplinarias acordes con las Condiciones de Servicio de los VNU.
- La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) comunicó siete casos. Dos de ellos se enviaron a la División de

Gestión de Recursos Humanos para la adopción de medidas disciplinarias; dos se cerraron por insuficiencia de pruebas; un caso todavía debía ser investigado por el Inspector General; con respecto a otro la sede de los VNU aún tenía que adoptar medidas, tras una investigación preliminar que determinó que las acusaciones eran infundadas, y otro caso se cerró cuando venció el nombramiento de plazo fijo del acusado tras haberse recibido las denuncias.

- El Programa Mundial de Alimentos (PMA) comunicó dos casos, que se remitieron a su Director de Recursos Humanos para la adopción de medidas administrativas o disciplinarias.
- El Departamento de Asuntos Políticos comunicó un caso; una investigación preliminar determinó que las acusaciones eran infundadas.
- La Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS) comunicó un caso; una investigación preliminar determinó que las acusaciones eran infundadas.
- El Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente (OOPS) comunicó un caso, que se cerró después de que el funcionario en cuestión acordase abandonar el Organismo.

6. En el anexo III se describe el estado en que se encontraban las investigaciones de las denuncias relacionadas con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz al 31 de diciembre de 2005. En 2005 el Departamento había comunicado 340 nuevas denuncias; 217 de ellas estaban dirigidas contra personal uniformado y 123 contra personal civil. La mayoría de las denuncias, 193, iba dirigida contra personal militar, que constituye prácticamente el 75% del personal de mantenimiento de la paz desplegado, y 24 contra personal de la policía civil. Ochenta denuncias se referían a personal de las Naciones Unidas y 42 a personal civil de otro tipo (consultores y contratistas independientes, funcionarios subalternos del cuadro orgánico y Voluntarios de las Naciones Unidas).

7. Hasta septiembre de 2005 el procedimiento de investigación de las denuncias contra funcionarios de las Naciones Unidas y personal civil de otro tipo en el Departamento disponía que las denuncias serían examinadas en primer lugar por el jefe de la misión, quien decidiría si era preciso emprender una investigación preliminar. Sobre la base de esa investigación, el caso se declaraba infundado o se remitía a la Sede para que se adoptaran medidas. Al 31 de diciembre de 2005, de las denuncias contra funcionarios del Departamento u otro personal civil se había considerado que cuatro no requerían la adopción de medidas ulteriores y 68 se sometieron a investigación. De esos 68 casos investigados, 33 se habían remitido a la Sede para que se adoptaran medidas disciplinarias, uno se seguía investigando, 14 habían sido corroborados y cuatro se habían considerado infundados. Dieciséis casos contra personal civil se habían remitido a Juntas de Investigación; de ellos, uno había sido corroborado, 14 se habían considerado infundados y uno seguía investigándose. A partir de septiembre de 2005 los casos de explotación y abuso sexuales pasaron a remitirse a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSSI) desde las misiones sobre el terreno del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Algunas denuncias también se han remitido directamente a la OSSSI.

8. El jefe de la misión también examina las denuncias dirigidas contra personal de mantenimiento de la paz uniformado, a saber, integrantes de contingentes militares nacionales, observadores militares o policías civiles (denominados “expertos de misión”), y a ese examen también le sigue una investigación preliminar. En estos casos, a la investigación preliminar le sigue otra investigación a cargo de la Junta de Investigación. Si se determina que el sospechoso ha cometido un acto de explotación o abuso sexual, el jefe de la misión puede recomendar su repatriación al Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Si el Secretario aprueba la recomendación, se informa a la Misión Permanente correspondiente y el Estado Miembro en cuestión corre con los gastos de la repatriación. Al 31 de diciembre de 2005, de las 193 denuncias dirigidas contra personal uniformado, en 50 casos el jefe de la misión decidió que no hacía falta adoptar medidas ulteriores, tres casos estaban a la espera de una investigación militar, siete casos se habían considerado infundados, tres habían sido corroborados y 15 se habían remitido a la Sede para la adopción de medidas disciplinarias. Setenta y seis casos seguían siendo investigados por la OSSI. También se habían remitido 39 denuncias contra personal uniformado a la Junta de Investigación; de ellas, dos todavía debían investigarse, 18 se habían considerado infundadas y 19 habían sido corroboradas. En los casos corroborados, el personal militar fue repatriado por motivos disciplinarios. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha solicitado a los Estados Miembros correspondientes información sobre las medidas disciplinarias o penales adoptadas.

II. Observaciones

9. El número total de denuncias de explotación y abuso sexuales registrado en 2005 (373) fue considerablemente superior al de 2004 (121). Este aumento puede ser reflejo, en parte, de un mayor conocimiento y uso de los mecanismos de presentación de informes. Es importante que la Organización siga mejorando estos mecanismos y analice los datos recibidos para llegar a comprender plenamente el alcance y la naturaleza del problema de la explotación y el abuso sexuales.

10. Se recibieron 33 denuncias de entidades de las Naciones Unidas distintas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz. De ellas, 14 tenían que ver con la distribución de material pornográfico por correo electrónico y siete, con relaciones sexuales con menores. Ninguna de las acusaciones contra el personal de las Naciones Unidas o los Voluntarios de las Naciones Unidas era de violación o agresión sexual.

11. La mayoría de las denuncias, 340 del total de 373, procedió del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

- De las 123 denuncias presentadas contra funcionarios y otro tipo de personal civil de las Naciones Unidas, 53 se clasificaron dentro de la categoría de “otros” e incluían 15 acusaciones de distribución de material pornográfico por correo electrónico, ocho denuncias de relaciones impropias con la población local y tres reclamaciones de paternidad. Seis de las denuncias eran de violación o agresión sexual.
- De las 217 denuncias contra personal uniformado, 82 se clasificaron dentro de la categoría de “otros”, e incluían 19 acusaciones de relaciones impropias con la población local, 12 reclamaciones de paternidad, tres acusaciones de

distribución de material pornográfico y dos acusaciones de ofrecimiento de alimentos a cambio de sexo. Sesenta y ocho de las denuncias se referían a relaciones sexuales con prostitutas, 43 a relaciones sexuales con menores y 24 a violaciones y agresiones sexuales.

III. Aplicación de medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales

12. En 2005 se siguió avanzando en el establecimiento de medidas básicas que desalentasen los casos de explotación y abuso sexuales y facilitasen la denuncia de esos incidentes y la respuesta correspondiente. Según el boletín del Secretario General sobre explotación y abusos sexuales (ST/SGB/2003/13), todas las entidades deben aplicar determinadas normas mínimas, a saber:

a) Designar un coordinador que reciba las denuncias de explotación y abuso sexuales en cada entidad de las Naciones Unidas e informar al personal de su existencia y la función que cumple. Las entidades que tienen operaciones y misiones sobre el terreno también están obligadas a facilitar esa información a la población local;

b) Distribuir el boletín ST/SGB/2003/13 del Secretario General;

c) Adoptar de inmediato medidas de conformidad con las normas y los procedimientos establecidos para los casos de mala conducta del personal;

d) Informar de inmediato al Departamento de Gestión de la Sede de las Naciones Unidas de las investigaciones de casos de explotación y abuso sexuales y las medidas que la oficina haya adoptado al respecto.

13. Desde 2004 todas las entidades han adoptado medidas para cumplir las normas establecidas en el boletín del Secretario General. La Oficina de Gestión de Recursos Humanos sigue supervisando su cumplimiento.

14. El 7 de enero de 2005, en respuesta a las continuas acusaciones de explotación y abusos sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, los Comités Ejecutivos de Paz y Seguridad y de Asuntos Humanitarios establecieron un Grupo de Trabajo Conjunto para la protección contra la explotación y el abuso sexuales, presidido por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, para que continuase con la labor realizada ya por el Comité Permanente entre Organismos para prevenir este tipo de prácticas y tomar medidas al respecto. Los Comités Ejecutivos subrayaron la necesidad de que en las Naciones Unidas se aplicaran las normas de responsabilidad más estrictas y de que se llevaran a cabo acciones coordinadas en todo el sistema para dar respuesta a las acusaciones de explotación y abuso sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, que consideraban una grave amenaza para la integridad de las Naciones Unidas.

15. El Grupo de Trabajo, como parte del objetivo general de evitar la explotación y el abuso sexuales, debía elaborar recomendaciones en materia de política para establecer un acuerdo acerca de las responsabilidades del personal directivo y para crear un entorno más conducente a enfrentar este tipo de prácticas, tanto en la Sede como sobre el terreno. Así, se crearon cuatro grupos de trabajo para tratar los

siguientes aspectos: i) responsabilidad del personal directivo, ii) el cambio dentro de las organizaciones, iii) ayuda a las víctimas y iv) una estrategia de comunicación común.

16. El Grupo de Trabajo estableció mecanismos para promover la rendición de cuentas y crear una cultura de responsabilidad, por ejemplo, ofrecer al personal directivo ayuda y una orientación clara para hacer frente al problema de la explotación y el abuso sexuales en las circunstancias concretas en que operan las Naciones Unidas. El Grupo también preparó un proyecto de notas orientativas acerca de la aplicación del boletín del Secretario General. Mediante un proceso de amplias consultas, de un año de duración, con los departamentos, organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, los Estados Miembros, organizaciones no gubernamentales y otras partes interesadas, el Grupo de Trabajo elaboró, atendiendo a lo solicitado por la Asamblea General¹, un proyecto de declaración de política y una estrategia integral de ayuda y apoyo a las víctimas de explotación y abuso sexuales por parte del personal de las Naciones Unidas y el personal asociado, para someterlos a consideración de los Estados Miembros. El Grupo ha coordinado su labor con la del Grupo de Trabajo sobre Explotación y Abuso Sexuales del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, que trata asuntos similares.

17. También se emprendieron nuevas iniciativas para capacitar y concienciar al personal. Se elaboró y ensayó un programa de capacitación para coordinadores de la protección contra la explotación y el abuso sexuales en Etiopía y Eritrea, que estará listo para su distribución en 2006. También se está elaborando un vídeo de formación para todos los departamentos, organismos, fondos, programas y asociados de las Naciones Unidas, y además se han realizado aportaciones al programa de capacitación sobre protocolos de investigación iniciado por el Consejo Internacional de Organizaciones Voluntarias, que se está desarrollando actualmente.

18. En marzo de 2005 se presentó a la Asamblea General el informe del Asesor del Secretario General sobre una estrategia integral para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz (el “informe Zeid”) (A/59/710). Las medidas adoptadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en respuesta a las recomendaciones del informe Zeid se resumen en el informe del Secretario General relativo a la prevención de la explotación y el abuso sexuales en todas las actividades de las Naciones Unidas y el tratamiento de denuncias de esa naturaleza (A/60/862), elaborado en cumplimiento de la resolución 59/296 de la Asamblea General.

19. Aunque en 2005 se logró avanzar mucho, es preciso seguir reforzando las medidas destinadas a evitar la explotación y el abuso sexuales. Aunque el personal es cada vez más consciente de las responsabilidades que le caben de conformidad con el boletín del Secretario General, pocas comunidades locales están al tanto de las normas de conducta que debe respetar el personal de las Naciones Unidas y el personal asociado y del modo de denunciar las transgresiones de esas normas. En

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, Suplemento No. 19 (A/59/19/Rev.1)* de 11 de abril de 2005, segunda parte, párr. 34; resolución 59/300 de la Asamblea General, de 30 de junio de 2005, párr. 2; y resolución 60/1 de la Asamblea General, de 15 de septiembre de 2005, párr. 165.

concreto, en muchos lugares no se han establecido las redes nacionales que debían respaldar los esfuerzos coordinados de prevención, o no funcionan adecuadamente.

20. Existen muy pocos servicios a disposición de las víctimas. Esto ha afectado a las actividades de divulgación a nivel de la comunidad y ha hecho difícil restablecer la confianza en la buena disposición de la Organización para hacer frente al problema de la explotación y el abuso sexuales. Las redes deben establecerse bajo los auspicios del Coordinador Residente y de Asuntos Humanitarios de cada uno de los países en que estén presentes las Naciones Unidas. Una mayor atención de las autoridades de las Naciones Unidas a los mecanismos sobre el terreno contribuirá a aumentar su eficacia. Si no se consiguen evitar el abuso y la explotación sexuales, aumentará el riesgo de que se produzcan estos incidentes y se hará aún más difícil que se denuncien porque la gente no confiará en que sus quejas sean tomadas en serio y tratadas de forma confidencial y en que los supuestos autores vayan a ser investigados y castigados.

IV. Conclusiones

21. La Secretaría prevé que un mayor conocimiento de la existencia de medidas destinadas a evitar la explotación y el abuso sexuales puede conllevar un aumento del número de denuncias. Reforzando los programas de divulgación a nivel de las comunidades y los mecanismos de notificación la Secretaría espera también llegar a comprender mejor el alcance del problema, estar más vigilante y responder mejor. La Secretaría sigue decidida a modificar la cultura institucional que posibilita esos actos e insta a los Estados Miembros a que apoyen plenamente a la Organización en sus iniciativas y a que adopten las políticas necesarias para garantizar que la política de tolerancia cero se aplique por igual a todos los contingentes militares.

22. Se pide a la Asamblea General que tome nota del presente informe.

Anexo I

Tipos de actos denunciados, desglosados por entidad de las Naciones Unidas y por tipo de personal (1° de enero a 31 de diciembre de 2005)

<i>Tipo de acto denunciado</i>	<i>Personal de las Naciones Unidas^a</i>	<i>Otro tipo de personal civil de las Naciones Unidas^b</i>	<i>Personal de la policía civil^c</i>	<i>Personal militar^d</i>	<i>Total</i>
Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz					
Relaciones sexuales con menores	11	6	4	39	60
Empleo a cambio de relaciones sexuales	15	6	0	0	21
Relaciones sexuales con prostitutas	15	10	8	60	93
Agresión sexual	1	0	0	8	9
Violación	5	1	1	15	22
Otros	34	19	11	71	135
Total	81	42	24	193	340
Voluntarios de las Naciones Unidas					
Relaciones sexuales con menores	0	4	–	–	4
Empleo a cambio de relaciones sexuales	0	0	–	–	0
Relaciones sexuales con prostitutas	0	3	–	–	3
Agresión sexual	0	0	–	–	0
Violación	0	0	–	–	0
Otros (distribución de material pornográfico por correo electrónico)	0	14	–	–	14
Total	0	21	0	0	21
ACNUR					
Relaciones sexuales con menores	1	1	–	–	2
Empleo a cambio de relaciones sexuales	0	0	–	–	0
Relaciones sexuales con prostitutas	0	0	–	–	0
Agresión sexual	0	0	–	–	0
Violación	0	0	–	–	0
Otros (explotación sexual de beneficiarios)	4	1	–	–	5
Total	5	2	0	0	7

	<i>Personal de las Naciones Unidas en</i>			
	<i>Departamento de Asuntos Políticos</i>	<i>UNOPS</i>	<i>OOPS</i>	<i>PMA</i>
Relaciones sexuales con menores	0	0	0	1
Empleo a cambio de relaciones sexuales	0	0	0	0
Relaciones sexuales con prostitutas	1	0	0	1
Agresión sexual	0	0	0	0
Violación	0	0	0	0
Otros (relaciones impropias con personal local)	0	1	0	0
Otros (insinuaciones de proporcionar servicios a cambio de relaciones sexuales)	0	0	1	0
Total	1	1	1	2

<i>Tipo de acto denunciado</i>	<i>Otro tipo de personal</i>				<i>Total</i>
	<i>Personal de las Naciones Unidas^a</i>	<i>Personal civil de las Naciones Unidas^b</i>	<i>Personal de la policía civil^c</i>	<i>Personal militar^d</i>	
Totales					
Relaciones sexuales con menores	13	11	4	39	67
Empleo a cambio de relaciones sexuales	15	6	0	0	21
Relaciones sexuales con prostitutas	17	13	8	60	98
Agresión sexual	1	0	0	8	9
Violación	5	1	1	15	22
Otros	40	34	11	71	156
Total	91	65	24	193	373

^aIncluye todo el personal internacional y local contratado con arreglo a las series 100, 200 ó 300 del Reglamento del Personal de las Naciones Unidas.

^bIncluye contratistas, consultores, funcionarios subalternos del cuadro orgánico y Voluntarios de las Naciones Unidas.

^cIncluye las unidades constituidas de policía del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

^dIncluye integrantes de contingentes militares: oficiales de Estado Mayor de las Naciones Unidas, observadores militares y oficiales de enlace militar.

Anexo II

Estado en que se encuentran las investigaciones de que se informó en 2005 (todas las entidades de las Naciones Unidas excepto el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz)

<i>Entidad</i>	<i>Estado de las investigaciones (al 31 de diciembre de 2005)</i>			
	<i>Total de denuncias recibidas</i>	<i>Casos no fundamentados o cerrados</i>	<i>Casos pendientes</i>	<i>Ulterior investigación y posible adopción de medidas disciplinarias</i>
VNU	21	1	0	20
ACNUR	7	3	1	3
PMA	2	0	0	2
Departamento de Asuntos Políticos	1	1	0	0
UNOPS	1	1	0	0
OOPS	1	1	0	0

Anexo III

**Estado en que se encuentran las investigaciones del Departamento
de Operaciones de Mantenimiento de la Paz
(1° de enero a 31 de diciembre de 2005)**

<i>Tipo de personal</i>	<i>Estado de las investigaciones (al 31 de diciembre de 2005)</i>										
	<i>Personal de mantenimiento de la paz^a</i>	<i>Denuncias recibidas^b (1)</i>	<i>El Jefe de la Misión no consideró necesario adoptar medidas ulteriores (2)</i>	<i>En investigación preliminar</i>				<i>En la Junta de Investigación</i>			
				<i>Caso pendiente (3)</i>	<i>Caso remitido a la Sede para adoptar medidas disciplinarias (4)</i>	<i>Caso no corroborado (5)</i>	<i>Caso corroborado (6)</i>	<i>Caso pendiente (7)</i>	<i>Caso corroborado (8)</i>	<i>Caso no corroborado (9)</i>	<i>Siendo investigado por la OSSI (10)^d</i>
Civil	17 133	123	4	1	33	4	14 ^c	1	1	14	51
Policía civil	7 241	24	0	3	0	6	0	2	4	0	9
Militares	62 597	193	50	3	15	7	3	2	19	18	76
Total de personal de mantenimiento de la paz	86 971	340	54	7	48	17	27	5	24	32	136

^a Cifras totales a diciembre de 2005.

^b La suma de las columnas (2) a (10) puede superar el total de la columna 1 porque puede que algunos casos hayan seguido más de un proceso.

^c A estos casos se les aplicaron medidas administrativas como amonestaciones por escrito y el embargo de sueldos.

^d La OSSI comunicó la recepción de 134 casos para su investigación en 2005. Debido a que existen diversas bases de datos independientemente, existen discrepancias entre las cifras comunicadas por la OSSI y las comunicadas por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para cada tipo de personal.