



Asamblea General

Distr. general
30 de noviembre de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo primer período de sesiones

Temas 139 y 149 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

Lucha contra la explotación y los abusos sexuales

Informe de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto

I. Introducción

1. La Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto ha examinado el informe del Secretario General sobre la lucha contra la explotación y el abuso sexuales (A/71/97), en el que el Secretario General proporciona información detallada sobre las iniciativas emprendidas en todo el sistema de las Naciones Unidas para combatir la explotación y el abuso sexuales y brinda información actualizada a los Estados Miembros sobre los progresos realizados desde la publicación de su informe sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (A/70/729). Durante su examen del informe, la Comisión se reunió con representantes del Secretario General, que proporcionaron información y aclaraciones adicionales, y por último presentaron las respuestas escritas recibidas el 9 de noviembre de 2016.

2. En su informe el Secretario General examina las iniciativas en curso para aplicar las recomendaciones del Grupo de Examen Externo e Independiente sobre la respuesta de las Naciones Unidas a las acusaciones de explotación y abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centrafricana, de conformidad con la resolución 70/286 de la Asamblea General (véase A/71/99), así como una amplia gama de cuestiones sistémicas relacionadas con la forma en que las Naciones Unidas responden a las denuncias graves de este tipo. También examina las iniciativas en curso para abordar las recomendaciones que figuran en la resolución 2272 (2016) del Consejo de Seguridad.



3. **La Comisión Consultiva señala que el informe del Secretario General no contiene medidas concretas para la aprobación de la Asamblea General. Sin embargo, en el texto del informe, el Secretario General describe una serie de medidas conexas para hacer frente a la explotación y el abuso sexuales que diferentes Estados Miembros están aplicando o contemplando.**

II. Iniciativas en curso para hacer frente a la explotación y los abusos sexuales

4. El Secretario General señala que su informe ofrece una estrategia amplia para fortalecer la respuesta de las Naciones Unidas a la explotación y los abusos sexuales (véase A/71/97, párr. 6). El Secretario General proporciona información sobre una serie de iniciativas en curso, que se agrupan en seis temas principales, a saber: a) la implicación de los Estados Miembros y las mejores prácticas emergentes; b) mejora del enfoque unificado para todo el sistema; c) fortalecimiento de la prevención; d) mejora de la respuesta centrada en las víctimas; e) rigor en el cumplimiento; y f) mayor atención por parte de las fuerzas ajenas a las Naciones Unidas al seguimiento y la presentación de informes.

5. En lo que respecta a la implicación y a las mejores prácticas emergentes de los Estados Miembros, el Secretario General proporciona ejemplos de las mejores prácticas, las investigaciones y las medidas judiciales de los Estados Miembros, y se compromete a documentar y difundir esas prácticas para el último trimestre de 2016. El Secretario General también indica que ha solicitado a los Estados Miembros que se fijen un plazo de seis meses para concluir las investigaciones sobre presuntos casos de explotación y abusos sexuales. Algunos países que aportan contingentes han incluido o incluirán oficiales de investigaciones nacionales en todas las unidades militares desplegadas. La Secretaría también ha elaborado orientaciones sobre los procedimientos de repatriación de las unidades militares y de policía en los casos de explotación y abuso sexuales generalizados o sistémicos (*ibid.*, párrs.16 a 25).

6. En cuanto a un enfoque unificado y mejorado a nivel de todo el sistema, el Secretario General proporciona información sobre los esfuerzos realizados para mejorar la coordinación y la coherencia entre los agentes principales. Se ha establecido un grupo directivo de alto nivel, integrado por funcionarios superiores de todo el sistema de las Naciones Unidas¹, para responder a los problemas de abuso sexual y violencia por razón de género. La labor del grupo hasta la fecha comprende la conclusión de un proceso de examen y análisis de las deficiencias, la elaboración de formularios uniformes de presentación de denuncias y protocolos de asistencia a las víctimas y la elaboración de un conjunto de instrumentos para el personal

¹ La Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos; el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados; el Director Ejecutivo del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia; el Jefe de Gabinete (Presidente); la Representante Especial del Secretario General para la Cuestión de los Niños y los Conflictos Armados; la Representante Especial del Secretario General sobre la Violencia Sexual en los Conflictos; el Secretario General Adjunto de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno; el Secretario General Adjunto de Asuntos Jurídicos y Asesor Jurídico de las Naciones Unidas; la Secretaria General Adjunta de Comunicaciones e Información Pública; el Secretario General Adjunto de Gestión y el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

directivo y los dirigentes sobre el terreno para orientarlos en lo que respecta a las estrategias de prevención y la respuesta eficaz. Estas medidas se habrán terminado de aplicar a finales de 2016 (*ibid.*, párrs. 26 a 33). Además, se proporcionan detalles sobre el papel de la Coordinadora Especial para Mejorar la Respuesta de las Naciones Unidas a la Explotación y el Abuso Sexuales, nombrado por el Secretario General en febrero de 2016, con un mandato de duración determinada para organizar, unificar y priorizar las medidas para la prevención y la respuesta a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas. La Coordinadora Especial también preside un grupo de trabajo a nivel de todo el sistema que incluye a los coordinadores de todas las oficinas representadas en el grupo directivo de alto nivel, supervisa la aplicación de las decisiones adoptadas por los miembros del grupo y dirige múltiples corrientes de trabajo en curso para coordinar y fortalecer la respuesta de las Naciones Unidas a la explotación y los abusos sexuales.

7. El tercer ámbito al que hace referencia el Secretario General aborda la necesidad de mejorar las medidas para prevenir la explotación y los abusos sexuales mediante el aumento de la concienciación, la ampliación de la divulgación, la mejora de la capacitación y la mejora de los exámenes y la investigación de antecedentes. El Secretario General también señala que todos los programas de las Naciones Unidas deben aumentar la prevención al nivel de la ejecución de un mandato para las personas, las operaciones y la Organización en su conjunto. Las descripciones de funciones del personal de supervisión se modificarán para reflejar esta responsabilidad. También se ha elaborado un marco preventivo de evaluación del riesgo que deberá aplicarse antes del despliegue en las misiones sobre el terreno (*ibid.*, párrs. 34 y 35). Las medidas de sensibilización más específicas incluyen la elaboración y publicación de una estrategia mundial de comunicaciones y un compromiso con el intercambio público de información sobre los informes que implican al personal de las Naciones Unidas. También se ofrecen algunos detalles sobre las actividades de capacitación, en particular en relación con la certificación de la disponibilidad operacional de los contingentes, los cursos obligatorios y la actualización de materiales de capacitación especializados. En el marco de la política de verificación del respeto de los derechos humanos elaborada en 2012, los Estados que propongan personal también tienen la obligación de examinar y certificar que el personal propuesto no ha tenido participación en violaciones de los derechos humanos. En este sentido, el Secretario General reconoce la necesidad de que el examen de los antecedentes en materia de derechos humanos sea más sistémico en diferentes niveles para el personal civil y uniformado (A/71/97, párrs. 36 a 57).

8. El Secretario General indica también la necesidad de mejorar la respuesta, los servicios y la protección centrados en las víctimas y señala que en 2016 se dará a conocer un proyecto de protocolo de asistencia a las víctimas de explotación y abuso sexuales. Se ha establecido un fondo fiduciario para apoyar los servicios a las víctimas y se han solicitado contribuciones para el fondo. En respuesta a sus preguntas, se informó a la Comisión Consultiva de que, hasta la fecha, se han recibido más de 400.000 dólares de los Estados Miembros y de que el proyecto de orientación sobre el uso del Fondo Fiduciario ha sido aprobado por el Grupo Directivo de Alto Nivel. El Secretario General indica además que el protocolo en que se describen las modalidades de intercambio de información interna y externa, así como las medidas para la protección de las víctimas se ultimarán a finales de 2016 (*ibid.* párrs. 58 a 63).

9. Las dos últimas esferas de actividades abarcadas por el Secretario General abordan la necesidad de aumentar la aplicación de la ley y mejorar la concentración en la supervisión y presentación de informes. La mejor aplicación de la ley se prevé en cuanto al fortalecimiento de la presentación de informes, la coordinación de la investigación y la rendición de cuentas pública y judicial transparentes, entre otras cosas, mediante sistemas de alerta para denunciar los casos de explotación y abusos sexuales al personal directivo superior y los mecanismos de coordinación, el establecimiento de equipos de respuesta inmediata, aumento de la capacidad de investigación, la mejora del seguimiento con las autoridades nacionales y el desarrollo por la Secretaría de un nuevo sitio web sobre la explotación y el abuso sexuales (*ibid.*, párrs. 64 a 84). En cuanto a la respuesta de la organización a la vigilancia y la denuncia de la explotación y los abusos sexuales cometidos por fuerzas ajenas a las Naciones Unidas, que se aborda en el informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana (véase A/71/99), el Secretario General indica que la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos tiene la responsabilidad principal de la vigilancia, investigación y presentación de denuncias de explotación sexual, así como de solicitar a los Estados Miembros que inicien investigaciones sobre presuntos casos de explotación y abusos sexuales. El Secretario General indica los factores que limitan el alcance del acceso y la acción del Alto Comisionado sobre el terreno, y señala que todos los Estados Miembros que despliegan fuerzas bajo un mando distinto de las Naciones Unidas están obligados a adoptar medidas adecuadas para prevenir la explotación y los abusos sexuales, investigar las denuncias con prontitud, exigir responsabilidades a los autores y repatriar a unidades cuando hay pruebas verosímiles de abuso generalizado o sistemático (*ibid.*, párrs. 85 a 90).

10. La Comisión Consultiva desea destacar que varias cuestiones relacionadas con el enfoque de la Organización en relación con la explotación y el abuso sexuales se abordan también en sus informes anteriores, en particular, la rendición de cuentas financiera de los autores de explotación y abuso sexuales y la aplicabilidad del Reglamento Financiero y la Reglamentación Financiera Detallada de las Naciones Unidas en la retención de pagos en casos probados de abusos cometidos por personal de las Naciones Unidas (véase A/70/742); la capacidad de investigación de la Secretaría (*ibid.*); y las medidas disciplinarias impuestas en los casos de faltas de conducta demostradas (véase A/69/839). En el caso de la rendición de cuentas financiera, la recomendación más reciente de la Comisión es que se aprobara la propuesta del Secretario General de que se revisara una regla del personal conexas para asegurar que no se abonarán las vacaciones anuales acumuladas a los funcionarios que sean destituidos por esos motivos (véase A/71/557). Dicha propuesta está siendo examinada por la Asamblea General.

III. Mayor coherencia en la lucha contra la explotación y los abusos sexuales

11. El Secretario General proporciona información sobre las iniciativas que se están aplicando en toda la Organización, incluidos los fondos, programas y organismos, como parte de un enfoque a nivel de todo el sistema (véase A/71/97, párrs. 26 a 33), como se refleja en la labor de la Coordinadora Especial (véase el párr. 6 del presente documento) y cita las diversas medidas adoptadas para reducir la

fragmentación y mejorar la coordinación de la respuesta a las cuestiones y denuncias de explotación y abuso sexuales. La necesidad de una mayor cohesión se refleja en una serie de cuestiones abordadas por la Comisión Consultiva en los párrafos que siguen.

12. El Secretario General aborda las cuestiones de la prevención, la represión, la capacidad de respuesta y las medidas correctivas en el contexto de las esferas para el desarrollo de las acciones e iniciativas en curso, como se indica en las secciones V a VIII de su informe. La Comisión Consultiva observa que estas cuestiones se han abordado en el último decenio, comenzando con las denuncias presentadas por primera vez en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en África Occidental, que siguieron a un informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de 2002 sobre las denuncias de abuso y explotación sexual de refugiados por parte de trabajadores de asistencia humanitaria, y el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los países de África Occidental de Guinea, Liberia y Sierra Leona en 2002 (véase A/57/465). En abril de 2003, la Asamblea General aprobó la resolución 57/306, y pidió al Secretario General que adoptara medidas para prevenir y responder con rapidez a este problema. El boletín del Secretario General sobre medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13) fue publicado en octubre de 2003. En respuesta a las revelaciones conocidas en 2004 de explotación y abuso sexuales por un número considerable de personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, se publicó el informe titulado “Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” (también conocido como “informe Zeid”)² (véase A/59/710). En el informe se señaló el carácter generalizado de este grave problema y la necesidad de un enfoque a nivel de todo el sistema unificado y se abordó una serie de cuestiones, incluidas las relativas a las normas de conducta exigidas, la mejora de los procesos de investigación y fomento de la capacidad, y una mayor rendición de cuentas y responsabilidad institucional e individual. En consecuencia, se estableció el Equipo de Conducta y Disciplina en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, como parte de una serie de reformas en el mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas para fortalecer la rendición de cuentas y aplicar las normas más estrictas de conducta (véase A/60/862). Desde entonces, los informes anuales del Secretario General han descrito los avances logrados en la aplicación de medidas específicas para hacer frente a las cuestiones relativas a la explotación y los abusos sexuales en las misiones sobre el terreno, incluido el desarrollo de materiales de formación y orientación, la participación de los Estados Miembros en las investigaciones y los requisitos de presentación de informes periódicos sobre las denuncias, investigaciones y acciones posteriores. Hace dos años, en su informe anual sobre las medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales (A/69/779), el Secretario General proporcionó información detallada sobre las múltiples medidas (más de 40) adoptadas para reforzar las medidas de prevención, ejecución y reparación necesarias para hacer frente a la explotación y los abusos sexuales.

² El Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Husseini, Representante Permanente de Jordania, brindó asesoramiento y asistencia al Secretario General en la tarea de abordar el problema de la explotación y el abuso sexuales por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas.

13. En su examen del informe más reciente del Secretario General (A/71/97), se informó a la Comisión Consultiva, en respuesta a sus preguntas, de que todavía se estaba elaborando un mapa conceptual que mostraba la rendición de cuentas entre los departamentos de las Naciones Unidas y se daría a conocer una vez finalizado y aprobado por el Secretario General. La Comisión Consultiva observa también que la planificación de una respuesta a nivel de todo el sistema también está todavía en fase de desarrollo a pesar de los diversos esfuerzos realizados en el último decenio y la existencia del grupo directivo de alto nivel desde febrero de 2016.

14. La Comisión Consultiva acoge con beneplácito el nombramiento de la Coordinadora Especial para abordar la cuestión de la coherencia en todo el sistema y observa la persistente fragmentación de la respuesta de las distintas entidades de las Naciones Unidas que se ocupan de cuestiones vinculadas con la explotación y los abusos sexuales y la necesidad de un marco más claro y coherente para las medidas preventivas y de respuesta y la rendición de cuentas por parte de las entidades del sistema de las Naciones Unidas.

15. En lo que respecta a la presentación de informes sobre la cuestión de la explotación y los abusos sexuales, la Comisión Consultiva observa que, si bien en el informe más reciente del Secretario General sobre la lucha contra la explotación y el abuso sexuales (A/71/97) se incluyen detalles sobre las diversas iniciativas emprendidas en todo el sistema de las Naciones Unidas también se contempla la cuestión desde diversos puntos de vista mediante la publicación de varios otros informes periódicos y especiales, a saber:

a) Informes anuales del Secretario General sobre las medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, el más reciente de los cuales se publicó en febrero de 2016 (A/70/729);

b) Informes anuales del Secretario General sobre la sinopsis de la financiación de las operaciones de mantenimiento de la paz, el más reciente de los cuales se publicó en febrero de 2016 (A/70/749);

c) Información relativa a las denuncias de explotación y abuso sexuales que figuran en el informe del Secretario General de 2016 sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos (S/2016/361/Rev.1);

d) Informes anuales del Secretario General sobre la práctica del Secretario General en cuestiones disciplinarias y casos de presunta conducta delictiva, el más reciente de los cuales se publicó en julio de 2016 (A/71/186); y

e) Informes especiales, incluido el informe de un examen independiente sobre la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana (véase A/71/99) y los informes del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 2127 (2013) relativa a la República Centroafricana, con el apoyo del Grupo de Expertos sobre la República Centroafricana³.

³ El Grupo está integrado por cinco expertos, todos ellos basados en sus respectivos países. El mandato del Grupo fue establecido en el párrafo 59 de la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad por un período inicial de 13 meses, y recientemente fue prorrogado en virtud del párrafo 22 de la resolución 2262 (2016) hasta el 28 de febrero de 2017. Entre otras, el Grupo tiene la tarea de reunir, examinar y analizar la información proporcionada por los Estados, los órganos competentes de las Naciones Unidas, las organizaciones regionales y demás partes

16. La Comisión Consultiva también observa la existencia de una serie de bases de datos de la lucha contra la explotación y los abusos sexuales y la fragmentación de la presentación de informes al respecto. A este respecto, en su informe más reciente el Secretario General indica que, con respecto a la recomendación del Grupo de Examen Externo e Independiente de que se creara una base de datos integral de todo el sistema (véase A/71/97, párr. 31), sigue habiendo una serie de bases de datos en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno, la OSSI y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. También indica que se está elaborando un informe/formulario único de denuncia para uso a nivel de todo el sistema y que, a partir de julio de 2016, la Oficina de Gestión de Recursos Humanos recibe datos sobre las denuncias de los fondos y programas en forma mensual en lugar de anual, a fin de vigilar la situación de los informes en tiempo real (*ibid.*, párr. 32). Además, señala que las violaciones cometidas por las fuerzas ajenas a las Naciones Unidas son comunicadas por conducto de informes del Secretario General al Consejo de Seguridad; los informes periódicos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos y los informes anuales del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados y sobre la violencia sexual relacionada con los conflictos. También se alienta a las entidades pertinentes de las Naciones Unidas a que incluyan información sobre la violencia sexual a manos de fuerzas ajenas a las Naciones Unidas y las fuerzas de mantenimiento de la paz en sus informes periódicos al Secretario General (*ibid.*, párr. 89).

17. El Secretario General explica que los mandatos de las diversas entidades conducen a un interés común en ciertos datos relativos a la explotación y los abusos sexuales, y que las bases de datos existentes tienen diferentes objetivos y alcances, mientras que se está consiguiendo cierto grado de consolidación mediante iniciativas para elaborar una terminología común y la uniformidad de los informes de incidentes. Se informó a la Comisión Consultiva, en respuesta a sus preguntas, de que también se estaba desarrollando un instrumento común de selección electrónica para evitar la recontratación de las personas despedidas en todo el sistema debido a la explotación y los abusos sexuales. **No obstante, la Comisión Consultiva observa que se carece de una plataforma común y de mecanismos para asegurar que todas las bases de datos y oficinas compartan la misma información de manera oportuna. La Comisión Consultiva recuerda que desde hace mucho tiempo se destaca que la presentación de datos completa es una cuestión fundamental para abordar las cuestiones de explotación y abusos sexuales.**

18. **A este respecto, la Comisión Consultiva observa con preocupación la naturaleza fragmentada de la presentación de informes en relación con la prevención, la represión y las medidas correctivas necesarias para abordar y prevenir los casos de explotación y abusos sexuales. Si bien reconoce que los diferentes informes y conjuntos de datos han respondido a solicitudes y requisitos diferentes a lo largo del tiempo, a medida que han aumentado la concienciación y la atención a la cuestión, no se pudo proporcionar a la Comisión información clara sobre el alcance general y los vínculos entre los diferentes informes y bases de datos. Por lo tanto, la Comisión considera que es necesario aumentar el liderazgo sobre esta cuestión para los componentes civil**

interesadas respecto de la aplicación de las medidas establecidas en la resolución 2262 (2016), en particular sobre los casos de incumplimiento.

y uniformado y mejorar la coordinación y la colaboración en todo el sistema de las Naciones Unidas.

IV. Conclusiones y recomendaciones

19. La Comisión Consultiva reitera una vez más su firme apoyo a la aplicación de la política declarada de las Naciones Unidas de tolerancia cero frente a la explotación y los abusos sexuales. En este sentido, la Comisión expresa su apoyo al compromiso expresado en el informe más reciente del Secretario General de que la Organización no debe guardar silencio ni cruzarse de brazos ante los incidentes que se denuncien, sean quienes sean sus autores, y de que la Organización ha de dedicarse con empeño a proteger y apoyar a las víctimas y exigir a todo el personal de las Naciones Unidas que rinda cuentas según le corresponda (*ibid.*, párr. 5). La Comisión está convencida de que los progresos en este sentido solo pueden lograrse con el liderazgo firme y sostenido sobre esta cuestión al más alto nivel de la Organización en todas las entidades del sistema de las Naciones Unidas.

20. La Comisión Consultiva considera que, después de más de un decenio de medidas incrementales adoptadas para abordar la cuestión de la explotación y el abuso sexuales y en vista de la naturaleza persistente y flagrante de las denuncias conexas, la Asamblea General tal vez desee invitar al Secretario General, en su calidad de Presidente de la Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de las Naciones Unidas para la Coordinación a realizar una evaluación a nivel de todo el sistema de las capacidades actuales y las necesidades futuras en relación con las cuestiones relativas a la explotación y el abuso sexuales y la respuesta de las organizaciones y a elaborar nuevas propuestas al respecto para que las examine la Asamblea General.

21. La Comisión Consultiva también recomienda que la Asamblea General solicite al Secretario General que:

a) En lo relativo a la elaboración de un marco coherente y claro a nivel de todo el sistema, se adopten cuanto antes nuevas iniciativas para seguir armonizando los mecanismos, los grupos de trabajo y los procesos actuales para luchar contra la explotación y los abusos;

b) En cuanto a la presentación de informes sobre la cuestión, se elabore un método de presentación de informes más simplificado con una mayor coordinación entre las entidades de las Naciones Unidas a fin de que los Estados Miembros reciban la información de manera coherente y oportuna; y

c) En lo tocante a una plataforma de datos compartida, se elabore un mecanismo para asegurar una mayor eficacia y coherencia en la recopilación de datos, presentación de informes y supervisión en relación con las denuncias y los casos de explotación y abuso sexuales.