



**Junta Ejecutiva del Programa  
de las Naciones Unidas para el  
Desarrollo, del Fondo de Población  
de las Naciones Unidas y de la  
Oficina de las Naciones Unidas  
de Servicios para Proyectos**

Distr. general  
10 de abril de 2019  
Español  
Original: inglés

---

**Período de sesiones anual de 2019**

Nueva York, 30 de mayo, 3 y 4 y 6 y 7 de junio de 2019

Tema 12 del programa provisional

**Informes de las Oficinas de Ética del PNUD, el UNFPA  
y la UNOPS**

**Examen independiente de las políticas y los procedimientos  
del PNUD, el UNFPA y la UNOPS para luchar contra la  
explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual**

**Resumen**

**Índice**

	<i>Página</i>
I. Introducción	2
II. Observaciones generales sobre las tres organizaciones	2
III. Recomendaciones para las tres organizaciones	6



## I. Introducción

1. En respuesta a la decisión 2018/14 de la Junta Ejecutiva, adoptada en el período de sesiones anual de 2018, el PNUD, el UNFPA y la UNOPS contrataron a la empresa de consultoría Deloitte Touche Tohmatsu Limited (Deloitte) para que llevara a cabo un examen independiente y centrado en las víctimas sobre sus respectivos procesos y políticas de lucha contra la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual, examinaran las prácticas en vigor de las tres organizaciones y formularan recomendaciones sobre ambas cuestiones. En el presente documento figura un resumen del informe, que se presenta a la Junta Ejecutiva junto con una respuesta de la administración (DP/FPA/OPS/2019/2).
2. El examen se centró en los marcos institucionales existentes para determinar lo que funciona y concebir recomendaciones de mejora. Este examen forma parte de un proceso continuo de supervisión y examen de la respuesta de las organizaciones al acoso sexual y la explotación y los abusos sexuales y proporciona una base de referencia verificada de manera independiente para evaluar la eficacia y los efectos de las actividades en curso.
3. El examen independiente consistió en un estudio preliminar de los documentos existentes del PNUD, el UNFPA y la UNOPS relativos a la prevención del acoso sexual y la explotación y los abusos sexuales y la respuesta a ellos, incluidas las políticas y los procedimientos pertinentes; los materiales de comunicación, divulgación y capacitación; y los planes de acción. Además, se realizaron entrevistas a 40 interesados clave de todas las organizaciones sobre la forma en que se aplican las políticas y los procedimientos y para examinar los posibles obstáculos a una respuesta satisfactoria al acoso sexual y la explotación y los abusos sexuales. Los resultados de las entrevistas se validaron con los participantes para asegurar que las observaciones y aportaciones se entendían y presentaban correctamente.
4. En su examen, Deloitte utilizó las normas de las Naciones Unidas para dar una respuesta eficaz al acoso sexual y la explotación y los abusos sexuales, así como su propia experiencia en el sector. En las observaciones y recomendaciones se abordaron cuatro elementos para una gestión eficaz de estas cuestiones: la rendición de cuentas y la gobernanza; la prevención; las denuncias e investigaciones; y la asistencia.
5. En el examen se presentaron observaciones y recomendaciones de las tres organizaciones, así como conclusiones y recomendaciones más específicas para cada una de ellas. El presente documento incluye las observaciones y recomendaciones comunes tal como las presentó Deloitte. Las observaciones y recomendaciones específicas para el PNUD, el UNFPA y la UNOPS figuran en el informe completo y también se mencionan en la respuesta de la administración.

## II. Observaciones generales sobre las tres organizaciones

### Observación 1. Percepción de la rendición de cuentas

6. Asegurar la confianza del personal en el sistema interno de gestión de los casos denunciados de explotación y abusos sexuales y acoso sexual puede ser difícil, ya que puede haber una percepción general entre el personal de que, aunque existen políticas y estas son bastante claras, las Naciones Unidas tienen un historial de no exigir la rendición de cuentas por esos delitos al personal directivo o de categoría superior. Aunque esta percepción puede estar basada en casos antiguos, para cambiarla e infundir confianza en el sistema interno, será necesario un esfuerzo concentrado para proporcionar una dirección clara y demostrar la implementación.

7. Anteriormente, en las tres organizaciones, la información sobre las medidas disciplinarias y contractuales que se aplicaban no era tan transparente como hoy en día. Por lo tanto, el personal podría considerar que las acusaciones no tienen consecuencias para presuntos culpables de categoría superior, quienes, en el mejor de los casos, pueden haber sido trasladados a otra entidad de las Naciones Unidas. Para mitigar este riesgo se está poniendo en marcha la base de datos Clear Check en todo el sistema de las Naciones Unidas, que permitirá a las organizaciones del sistema investigar a los candidatos en una base de datos central de exfuncionarios de las Naciones Unidas acusados de explotación y abusos sexuales y acoso sexual. Así pues, la introducción de la base de datos Clear Check podría ayudar a garantizar la confianza básica en los mecanismos establecidos de rendición de cuentas y de desempeño real del sistema interno, que es esencial para prevenir y responder con éxito a la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual.

### **Observación 2. Capacitación, comunicación y difusión**

8. Existen algunas inquietudes en el sentido de que los cursos obligatorios sobre explotación y abusos sexuales y acoso sexual elaborados a nivel institucional pueden ser demasiado genéricos y teóricos, es decir, que no consideran los diferentes contextos locales y culturales en los que opera el personal. Por lo tanto, podría existir el riesgo de que la capacitación se convierta principalmente en una cuestión de cumplir con una pura formalidad, sin que tenga un impacto significativo a nivel local. Al respecto, podría ser importante considerar quién está impartiendo y facilitando la capacitación. Al impartir los cursos, cada funcionario se centra en cuestiones distintas, dependiendo de sus antecedentes profesionales, su función dentro de la organización y su nivel de participación en el trabajo relacionado con la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual y, por consiguiente, el impacto de la capacitación dependerá de cada persona.

9. Podrían existir barreras culturales en las tres organizaciones. Este aspecto está relacionado con la forma en que se entienden las políticas y los procedimientos a nivel local, así como con la forma en que se entienden la cultura, los valores y los comportamientos de las Naciones Unidas en un entorno en el que las normas culturales nacionales podrían alentar y considerar aceptable un comportamiento que se considera inadmisibles en el contexto de las Naciones Unidas.

### **Observación 3. Denuncias**

10. En algunos países y oficinas de las Naciones Unidas se está poniendo a prueba un nuevo instrumento de denuncia de casos de explotación y abusos sexuales: el “Formulario de denuncia de incidentes”. Este formulario es un documento de ocho páginas que presenta posibles barreras lingüísticas e incluye una serie de preguntas complejas a las que hay que responder. Por lo tanto, algunas de las personas entrevistadas han considerado que este formulario es demasiado detallado y complejo teniendo en cuenta los contextos locales en los que va a utilizarse. Por consiguiente, es necesario encontrar el equilibrio adecuado, de modo que a las víctimas no les resulte demasiado difícil informar de los incidentes y, al mismo tiempo, se garantice la obtención de la información adecuada para iniciar la investigación.

11. Varias de las personas entrevistadas señalaron los problemas a los que se enfrentan todos los órganos de las Naciones Unidas en cuanto a que muchos incidentes de explotación y abusos sexuales y acoso sexual no se notifican. La mayoría de las personas entrevistadas asumieron que el hecho de que no se notifiquen los incidentes puede deberse a diferencias culturales y al hecho de que hay regiones y países en los que la comprensión local de la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual difiere de la que se tiene en las Naciones Unidas. Por lo tanto, las tres organizaciones deben ser conscientes de las posibles barreras culturales para notificar

incidentes. En algunos países, las víctimas potenciales pueden temer represalias o preocuparse por su seguridad, pueden no estar seguras de cómo van a reaccionar sus superiores, o pueden temer perder su empleo o ser percibidas como problemáticas si notifican un incidente.

12. Por consiguiente, es importante que las tres organizaciones centren constantemente sus esfuerzos en este aspecto en su colaboración con las oficinas locales a fin de garantizar que la cultura local pase a un segundo plano con respecto a la cultura institucional y que los valores de las Naciones Unidas sirvan de guía de conducta. Otras causas fundamentales de que no se notifiquen incidentes pueden ser la falta de acceso a mecanismos de denuncia a nivel local; la falta de concienciación acerca de los mecanismos de denuncia; o la falta de confianza en esos mecanismos. Todas estas cuestiones deben tenerse en cuenta a la hora de elaborar un mecanismo de denuncia.

13. En el material de capacitación proporcionado en las tres organizaciones, así como en la información obtenida a través de las entrevistas, ha quedado claro que todo el personal de las Naciones Unidas tiene la responsabilidad de manifestarse y notificar incidentes de conformidad con el lema “Si ves algo, dilo”. Por consiguiente, el personal de las Naciones Unidas puede presentar denuncias en nombre de otras personas si ha sido testigo de faltas de conducta, siempre que la parte denunciante se identifique. Además, se establece que las denuncias anónimas deben aceptarse si van acompañadas de suficiente información y pruebas para determinar si la denuncia es admisible.

#### **Observación 4. Investigaciones**

14. **Recursos disponibles limitados.** En varias entrevistas de las tres organizaciones se ha afirmado que prestar mayor atención a la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual puede hacer que otros casos de conducta indebida queden “olvidados”, ya que centrarse en ese tema podría desviar parte de la atención y los recursos disponibles para la investigación de otras denuncias de infracciones, como el fraude, la malversación, el abuso de autoridad, la discriminación y el acoso (la cuestión de que haya limitación de recursos también se ha señalado como motivo de preocupación en otras oficinas y equipos). Las expectativas de los interesados internos en cuanto a la capacidad de los equipos de investigación para tramitar rápidamente los casos se suman al problema, junto con cuestiones como la burocracia, la necesidad de asistir a nuevos foros y la cantidad de trámites. Todos estos elementos desvían la atención de la labor de investigación propiamente dicha y de las iniciativas de prevención sobre el terreno.

15. **Suministro de información a las víctimas.** Un problema recurrente que se ha puesto de relieve en varias de las entrevistas realizadas en las tres organizaciones es la falta de suministro continuo de información a las víctimas sobre el progreso de la investigación de sus denuncias. En consecuencia, las víctimas pueden llegar a perder la confianza en el sistema interno si perciben que las investigaciones no se llevan a cabo centrándose en la puntualidad y la eficiencia.

16. **Confidencialidad.** Muchas personas entrevistadas han señalado las dos dimensiones de la confidencialidad en relación con las investigaciones. No cabe duda de que debe protegerse por igual la confidencialidad de las partes involucradas, a saber, las víctimas, los testigos y los presuntos culpables. Sin embargo, en la práctica, esto puede plantear un problema, especialmente en situaciones en las que las acusaciones proceden de oficinas o equipos pequeños. En este caso, podría haber complicaciones en cuanto a mantener la confidencialidad y evitar la propagación de rumores a nivel interno. Por otra parte, mientras la investigación está en curso, la confidencialidad también puede obstaculizar indirectamente un esfuerzo preventivo.

Por ejemplo, el director regional o el director para el país no siempre están informados de la investigación mientras está en curso. Por lo tanto, no pueden ejercer la obligación de proteger que es parte de su función directiva y contribuir al esfuerzo de recuperación, aunque esta podría haber sido la solución preferida en algunos casos.

#### **Observación 5. Asistencia.**

17. Aunque las políticas sobre la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual son bastante amplias, la parte relativa a la asistencia es el aspecto que se ha descrito con menor detalle. Por lo tanto, puede haber una serie de incertidumbres en relación con quién es responsable de prestar asistencia a nivel interno y en cuanto a si la asistencia va a estar financiada por las Naciones Unidas, la organización de que se trate o el proyecto concreto. Además, podría ser pertinente especificar lo que la organización puede ofrecer en términos de apoyo, así como la forma en que se coordina la labor de asistencia entre las organizaciones de las Naciones Unidas. Por último, también debe tenerse en cuenta cuándo una víctima tiene derecho a recibir asistencia, así como lo que sucede con la asistencia una vez que el proyecto ha finalizado.

#### **Observación 6. Iniciativas interinstitucionales**

18. Sobre la base de la información obtenida en las entrevistas, parece que las Naciones Unidas están evaluando la manera más eficiente de utilizar los diferentes equipos de tareas y grupos de trabajo interinstitucionales, centrándose en asegurar que se distinga entre los casos en que las actividades deben gestionarse de manera centralizada y los casos en que se deben adaptar los procesos a nivel local en las respectivas organizaciones. Una observación general sobre las iniciativas interinstitucionales, formulada por las personas entrevistadas en las tres organizaciones, es que estas son esenciales para actuar como foros de intercambio de experiencias y de armonización de los esfuerzos de todas las organizaciones de las Naciones Unidas. Sin embargo, algunas de las personas entrevistadas también mencionaron que estas iniciativas interinstitucionales son bastante lentas y restan recursos a otras tareas cotidianas como la orientación a las víctimas, la realización de actividades de prevención, la investigación de denuncias, etc.

#### **Observación 7. Enfoque centrado en las víctimas**

19. En lo que respecta a garantizar un enfoque centrado en las víctimas, está claro que las tres organizaciones ya están poniendo en marcha muchas actividades en apoyo de esta iniciativa, como, por ejemplo, cursos obligatorios e información continua sobre la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual; oferta de múltiples mecanismos de denuncia para las víctimas; y posibilidad de presentar denuncias anónimas. Además, las oficinas de investigación comenzarán a tramitar las denuncias presentadas en un plazo de 48 horas. Sin embargo, se podría argumentar que todavía hay un cierto margen de mejora en cuanto a adaptar la capacitación a los contextos de las oficinas locales; tratar a las víctimas como titulares de derechos; ofrecer mayor variedad de recursos; velar por que el equipo de investigación cuente con las competencias adecuadas para reunirse con las víctimas y ocuparse de ellas; garantizar la imparcialidad y las debidas garantías procesales en las investigaciones tanto para la víctima como para el presunto culpable; y asegurar que existe un mecanismo de asistencia local que preste apoyo adaptado a las necesidades individuales de las víctimas.

**Observación 8. Atención y esfuerzo continuos**

20. Algunas de las personas entrevistadas en las tres organizaciones han expresado su preocupación en relación con que se garantice la atención y esfuerzo continuos para prevenir la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual, en momentos en que otras situaciones que puedan surgir hagan que disminuya la atención prestada a estos temas.

**III. Recomendaciones para las tres organizaciones****Recomendación 1. Continuar la comunicación desde el más alto nivel**

21. Las organizaciones han mostrado pautas claras al más alto nivel con respecto a la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual. Dado que una parte importante del proceso está relacionada con el cambio cultural en las organizaciones, pasará algún tiempo antes de que se puedan apreciar los efectos de estos esfuerzos. El cambio de mentalidad probablemente tomará más tiempo en algunas partes de las organizaciones que en otras. Además, la incorporación continua de nuevo personal y directivos exige un esfuerzo por mantener la comunicación a largo plazo. En consecuencia, se recomienda que, en los próximos años, el personal directivo al más alto nivel mantenga su claro compromiso y su interés en el tema y se centre en transmitir la labor de comunicación a los niveles de dirección inferiores.

**Recomendación 2. Establecer políticas y procedimientos claros, accesibles y fáciles de comprender**

22. Las tres organizaciones tienen pocas políticas principales que rijan la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual, y un número aparentemente considerable de documentos de apoyo sobre cuestiones de procedimiento y directrices. Estos documentos son importantes para las dependencias de coordinación y para las entidades responsables de partes específicas de la prevención y la respuesta. Sin embargo, para el resto del personal y para los directores “ordinarios” de las organizaciones, pueden ser difíciles de comprender y llevar a un exceso de información y, en el peor de los casos, a la negligencia. Se recomienda reconsiderar el tema de la comunicación para simplificar en la medida de lo posible. Además, se recomienda comprobar si el personal es capaz de comprender los procedimientos que le conciernen, y perfilar mejor y simplificar la comunicación con el público en general de la organización, por ejemplo, ofreciendo versiones cortas con gráficos de las políticas y procedimientos, junto con soluciones de comunicación visual de apoyo en el espacio de oficinas.

**Recomendación 3. Demostrar la rendición de cuentas**

23. Es importante que todas las organizaciones demuestren que rinden cuentas de sus acciones en la tramitación de los casos. Uno de los problemas que genera falta de confianza es la percepción de que algunas personas en las organizaciones están “protegidas” contra denuncias debido a su rango, competencias específicas, etc. Se recomienda dejar claro que no es así. Se recomienda que las organizaciones aumenten la transparencia en cuanto a los casos y los resultados. Por ejemplo, en lo que respecta a los informes anuales sobre casos de faltas de conducta, debería indicarse la categoría del culpable y otros datos pertinentes que no pongan en peligro la confidencialidad (esto ya lo ha puesto en práctica el PNUD en el informe anual del Administrador sobre medidas disciplinarias).

**Recomendación 4. Impartir capacitación orientada a necesidades específicas**

24. Se ha implantado la capacitación de directores y de personal, de modo que ahora ya es parte estándar de los programas de capacitación en las organizaciones. Se recomienda mantener la capacitación estándar. Además, se recomienda elaborar y aplicar opciones de capacitación más adaptadas al contexto local, por ejemplo, para responder al hecho de que hay regiones y países en los que la percepción local de la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual difiere de la que se tiene en las Naciones Unidas, o en los que las circunstancias relativas a la protección de los derechos humanos y a un entorno de trabajo seguro son difíciles. Se recomienda que las organizaciones se esfuercen por explicar y adaptar la capacitación obligatoria al contexto local específico. Esto podría reforzarse aún más aumentando la capacitación presencial sobre el terreno.

**Recomendación 5. Rendir cuentas con los asociados en la ejecución**

25. Todas las organizaciones están comunicando las políticas sobre la explotación y los abusos sexuales a los asociados contractuales y asociados en la ejecución de manera continua y han fortalecido los requisitos contractuales y los instrumentos de programación, o están en proceso de hacerlo. Para las organizaciones puede resultar difícil vigilar y controlar la actividad de los diferentes asociados contractuales. Se recomienda que las organizaciones colaboren estrechamente, en particular con otras organizaciones de las Naciones Unidas, para determinar qué es lo que funciona mejor en la práctica y velar por que se disponga de los instrumentos y recursos adecuados.

26. Al mismo tiempo, en el proceso de examen no se ha hecho hincapié en el papel potencial de los asociados en la ejecución como modelos y embajadores en este ámbito. Se recomienda que las organizaciones estudien la manera en que esas terceras partes pueden asumir un papel proactivo en los esfuerzos como embajadores en materia de explotación y abusos sexuales y acoso sexual.

**Recomendación 6. Establecer una combinación adecuada de mecanismos de denuncia**

27. La existencia de múltiples mecanismos de denuncia para cubrir las necesidades de las víctimas en diferentes lugares y circunstancias es un elemento importante, por lo que todas las organizaciones han establecido varias opciones. Sin embargo, da la impresión de que una gran cantidad de víctimas no presentan las denuncias o buscan asesoramiento o notifican los incidentes en persona, pero no lo hacen enviando mensajes de correo electrónico a una dependencia de la oficina central. Se recomienda que las organizaciones se esfuercen por satisfacer esta necesidad adicional de contacto en persona para buscar asesoramiento o presentar denuncias, además de los mecanismos de denuncia ya establecidos. Por ejemplo, esto podría hacerse mediante el establecimiento de más mecanismos o servicios de denuncia locales.

**Recomendación 7. Replicar la experiencia de la “Red de homólogos”**

28. Se recomienda seguir de cerca la experiencia de la solución de la “Red de homólogos” de la UNOPS para que otras organizaciones puedan aprender de este sistema específico.

**Recomendación 8. Examinar la capacidad de investigación**

29. En las tres organizaciones ya se ha otorgado prioridad a garantizar que las dependencias de investigación dispongan de competencias en materia de explotación y abusos sexuales y acoso sexual y se ha decidido dar prioridad a esos casos. Se recomienda evaluar si las dependencias de investigación pueden satisfacer las

expectativas y cumplir las obligaciones que se les imponen en el sistema actual. A ese respecto, debe tenerse en cuenta toda la cartera de casos de las dependencias de investigación, ya que puede surgir cierta ansiedad en el sentido de que los casos de explotación y abusos sexuales y acoso sexual prevalezcan sobre otros casos, lo que puede dar lugar a una situación inconveniente a largo plazo. Además, se recomienda que las organizaciones estudien otras posibilidades de mancomunar los recursos de investigación y las competencias especializadas a fin de poder llevar a cabo las investigaciones y las tareas conexas de la mejor manera posible y con la mayor eficiencia. Adicionalmente, se podría considerar la posibilidad de agrupar por género al personal investigador a fin de proporcionar un perfil adecuado para las investigaciones individuales.

#### **Recomendación 9. Mantener continuamente informados a los interesados**

30. En general, en las investigaciones de casos de explotación y abusos sexuales y acoso sexual se mantiene un alto grado de confidencialidad, algo que es muy importante. Sin embargo, esto no debe impedir que tanto el demandante como el acusado tengan la posibilidad de obtener cierta información sobre la marcha del proceso. Se recomienda examinar de qué manera puede mantenerse informadas a las partes a lo largo de un proceso de investigación.

#### **Recomendación 10. Aclarar el sistema de asistencia**

31. Si bien ya se están ofreciendo diferentes tipos de apoyo a las víctimas, parece haber cierta confusión en cuanto a la asistencia disponible y existir una necesidad de ampliar las opciones. Especialmente en lo que respecta a la prevención de la explotación y los abusos sexuales, aunque también en lo que respecta al acoso sexual, las iniciativas interinstitucionales parecen ser apropiadas. Se recomienda hacer una reseña de los diferentes servicios de asistencia disponibles en las Naciones Unidas y en cada organización, a nivel central y local. Ello entrañará que se aclare la estructura de gobernanza en materia de asistencia, entre otras cosas para saber si la asistencia será financiada por las Naciones Unidas, por la organización de que se trate o por el proyecto concreto. Además, se recomienda que la información esté disponible a nivel local. En ese sentido, para dar a conocer esta información, podría ser importante utilizar promotores como los proveedores de servicios de salud externos a las Naciones Unidas.

#### **Recomendación 11. Centrarse en las medidas de recuperación**

32. En general, en el examen no se han puesto de manifiesto medidas efectivas con efecto recuperatorio del entorno de trabajo de la oficina o el equipo afectado por casos de explotación y abusos sexuales o acoso sexual. Se recomienda examinar si las oficinas de confianza, como la Oficina de Ética o la Oficina del Ombudsman, podrían desempeñar un papel en el proceso de recuperación de las oficinas o equipos en cuestión, y de qué manera. Esto podría tener un efecto en la situación inmediata dentro de la oficina o equipo, así como un efecto general de prevención y cambio cultural.

#### **Recomendación 12. Establecer prioridades para las siguientes medidas a tomar**

33. Es una observación general de algunas de las oficinas o equipos que participan directamente en los procedimientos relativos a la explotación y los abusos sexuales y el acoso sexual que, hasta ahora, se han dedicado mucho tiempo y recursos a establecer y actualizar procedimientos y medidas en las distintas organizaciones. Además, se han establecido varios equipos de tareas interinstitucionales, grupos de coordinación y mecanismos de presentación de informes sobre los progresos realizados. Esto significa que se ha contado con menos tiempo para las actividades sobre el terreno y la tramitación efectiva de los casos. Se recomienda racionalizar los

procesos de presentación de informes internos en todo el sistema de las Naciones Unidas para garantizar una estructura coherente. Además, se recomienda que los grupos de coordinación y similares se estructuren de manera que se evite la superposición de agendas entre los grupos, asegurando así que los esfuerzos se centren en lo que es más importante a la hora de tomar las próximas medidas.

---