



Asamblea General

Distr. general
24 de marzo de 2005
Español
Original: inglés

59º período de sesiones

Tema 77 del programa

Examen amplio de toda la cuestión de las operaciones de mantenimiento de la paz en todos sus aspectos

Carta de fecha 24 de marzo de 2005 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General

Desde hace decenios, las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas han llevado paz y estabilidad a países que han sufrido guerras. Las mujeres y los hombres que sirven bajo la bandera azul lo hacen en condiciones difíciles y a menudo peligrosas. La historia del mantenimiento de la paz se ha caracterizado por los importantes logros colectivos y el sacrificio personal.

Sin embargo, la conducta inescrupulosa de unos cuantos individuos ha empañado esa trayectoria ejemplar. En particular, la revelación en 2004 de actos de explotación y abuso sexuales perpetrados por un número significativo de integrantes del personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo ha desacreditado enormemente al mantenimiento de la paz. Esos aborrecibles actos constituyen una violación del deber de protección que tiene todo el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas con la población local, a la que ha de servir.

Al salir a la luz las denuncias de la República Democrática del Congo, quedó en claro que las medidas en vigor contra la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz eran manifiestamente inadecuadas y que era necesario cambiar radicalmente el enfoque. Inicié entonces un proceso de examen para determinar la naturaleza y la amplitud del problema y resolverlo. Como primer paso, en julio de 2004, invité a Su Alteza Real el Príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein, Representante Permanente de Jordania, a asesorarme y ayudarme a solucionar el problema de la explotación y el abuso sexuales por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Como Representante Permanente de un importante contribuyente de efectivos militares y de policía y antiguo funcionario civil de mantenimiento de la paz, el Príncipe Zeid ha aportado una valiosísima perspectiva del problema y las posibles soluciones. Por lo tanto, cuando el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz me pidió en su informe de 2005 (A/59/19) que presentara un informe amplio con recomendaciones sobre la explotación y el abuso sexuales por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, solicité al Príncipe Zeid que se encargase de su preparación. El resultado es



el presente informe, que ahora desearía se distribuyera a los miembros de la Asamblea General.

Este informe es el primer análisis completo del problema de la explotación y del abuso sexuales por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y contiene audaces recomendaciones dirigidas a la Secretaría y los Estados Miembros. Estas recomendaciones se basan en las amplias consultas del Príncipe Zeid con funcionarios de la Secretaría y representantes de los países que más efectivos militares y de policía aportan, así como en la información recabada en una visita a la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo, realizada del 24 de octubre al 3 de noviembre de 2004.

Considero que el informe del Príncipe Zeid es un análisis imparcial y honesto de un problema grave. Coincido plenamente en todas las recomendaciones relativas a los cuatro temas principales:

- Las normas de conducta en vigor
- El proceso de investigación
- La responsabilidad de la Organización y de los jefes y comandantes
- La responsabilidad disciplinaria, financiera y penal individual

La solución del problema de la explotación y del abuso sexuales por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas es una responsabilidad compartida y sólo se logrará con la voluntad y la acción decididas de la Secretaría y los Estados Miembros. Tenemos que colaborar estrechamente y trazar un camino común hacia adelante. Me comprometo a hacer todo lo posible por llevar a cabo las reformas necesarias de mi competencia, que irán mucho más allá de las medidas adoptadas inicialmente en las operaciones de mantenimiento de la paz para crear mayor conciencia de las normas de conducta de las Naciones Unidas y aplicarlas. Además, insto a los Estados Miembros a que actúen con determinación y la debida urgencia y proporcionen a la Secretaría y a los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas los recursos que hacen falta para efectuar los importantes cambios necesarios.

La aplicación de las recomendaciones del informe reforzará la capacidad de las operaciones de mantenimiento de la paz para fomentar más ampliamente la buena conducta y la disciplina y hacer más estricta la responsabilidad de jefes y oficiales en este ámbito. Como el problema de la explotación y el abuso sexuales no se limita a los contextos del mantenimiento de la paz, el informe también ofrece muchas ideas innovadoras que se podrían aplicar al sistema de las Naciones Unidas en general.

Las actividades de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas son una vocación noble y parte integrante de las iniciativas mundiales para mantener la paz y la seguridad. En primer lugar, se debe poner término a la explotación y el abuso sexuales por personal de mantenimiento de la paz y luego es preciso evitar que vuelvan a producirse. Agradezco sinceramente al Príncipe Zeid la elaboración del presente informe, que confío dará el impulso inicial a un proceso de reforma que permita lograr el objetivo.

(Firmado) Kofi **Annan**

**Una completa estrategia 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**

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
Resumen		4
I. El problema en su contexto	1–13	7
II. Las normas	14–27	11
El problema	14	11
Resumen de las normas que rigen el estatuto y la conducta del personal de mantenimiento de la paz	15–22	11
Recomendaciones	23–27	13
III. La investigación	28–36	15
El problema	28–30	15
Recomendaciones	31–36	16
IV. Responsabilidad de la Organización y responsabilidad de los jefes y comandantes	37–65	18
El problema	37	18
Recomendaciones	38–65	18
V. Responsabilidad disciplinaria, financiera y penal individual	66–93	25
El problema	66–67	25
Recomendaciones	68–93	26
VI. Conclusión	94–95	33

Anexo

Personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: estatuto y normas de conducta y disciplina		34
Personal de las Naciones Unidas	A.1–A.13	34
Policía civil y observadores militares de las Naciones Unidas	A.14–A.26	38
Miembros de los contingentes militares nacionales	A.27–A.35	41
Voluntarios de las Naciones Unidas	A.36–A.39	42
Contratistas individuales	A.40–A.43	43

Resumen

En la sección I del presente informe se describen los antecedentes del problema de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz. Tras indicar sus causas principales y sus efectos en las víctimas, se describen las dificultades para tomar medidas contra los presuntos autores. Se señala que ha llegado el momento de que las Naciones Unidas adopten medidas eficaces para poner término a la explotación y el abuso sexuales.

El informe se refiere al problema de la explotación y el abuso sexuales en cuatro grandes secciones. En la sección II se examinan las normas de la Organización en la materia y en la sección III se examina el proceso de investigación. En la sección IV se examina la responsabilidad civil de la Organización y de los jefes y comandantes con respecto a la adopción de medidas eficaces para hacer frente a la explotación y el abuso sexuales, al igual que la responsabilidad personal de quienes infringen las normas de la Organización. En la sección V se examina la responsabilidad penal.

Las normas de la Organización. En la sección II del informe se indica que el hecho de que en una operación de mantenimiento de la paz puede haber hasta cinco categorías de personal agrava las dificultades que entraña hacer frente a la explotación y el abuso sexuales. Esas categorías se rigen por distintas normas que se describen brevemente (véanse mayores detalles en el anexo). En particular, los países que aportan contingentes son responsables por el comportamiento y la disciplina de sus efectivos. La Asamblea General debería hacer aplicables las normas consignadas en el boletín del Secretario General relativo a las medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales (ST/SGB/2003/13) a todas las categorías del personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, con inclusión de policía civil, observadores militares, miembros de contingentes nacionales, Voluntarios de las Naciones Unidas, consultores y contratistas individuales. La Asamblea General debería decidir además que esas normas, así como las enunciadas en las publicaciones tituladas “Código de conducta personal para los cascos azules” y “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, sean incluidas en cada uno de los memorandos de entendimiento que firme la Organización con cada país que aporta contingentes y que éste tenga que hacerlas obligatorias para los militares que integren sus contingentes nacionales. Las normas deberían estar a disposición de todos los miembros de una misión de mantenimiento de la paz y distribuirse en tarjetas a los integrantes de los contingentes y los países que los aportan y el Secretario General deberían cooperar para publicarlas en el idioma de los contingentes a expensas de las Naciones Unidas.

El proceso de investigación en la Organización. En la sección III del informe se indica la necesidad de personal especializado para las investigaciones de denuncias de explotación y abuso sexuales. Se recomienda establecer un mecanismo permanente y profesional de investigación para los casos complejos de falta grave de conducta, con inclusión de la explotación y el abuso sexuales. Además un experto en derecho militar, de preferencia un fiscal, del país que aporta el contingente de que se trate debería participar en la investigación de miembros de sus contingentes para que las pruebas que se reúnan en ella satisfagan los requisitos de la legislación nacional a fin de que sea posible adoptar medidas ulteriores si se llega a la conclusión de que ha habido una falta de conducta. Se recomienda por otra parte que, en virtud del memorando de entendimiento, el país que aporta contingentes quede

obligado a comunicar la información que haya obtenido en las investigaciones que se hayan hecho en el propio contingente respecto del incidente. Los países que aportan contingentes deberían instituir consejos de guerra *in situ*, pues ello facilitaría el acceso a testigos y pruebas en la zona. Los países que aportan contingentes cuya legislación no autorice consejos de guerra *in situ* deberían considerar la posibilidad de enmendarla.

Responsabilidad de la Organización, de los jefes y de los comandantes. En la sección IV del informe se examina la responsabilidad de la Organización por las operaciones de mantenimiento de la paz y su consiguiente obligación de tomar medidas razonables para tratar de poner término al problema de la explotación y el abuso sexuales por parte de personal de esas operaciones. Se hace referencia también a la responsabilidad de jefes y comandantes de poner en práctica los programas y las normas aprobados por la Organización.

La responsabilidad de la Organización. Se recomienda una serie de medidas para ayudar a poner término a la explotación y el abuso sexuales en las misiones de mantenimiento de la paz, que incluyen una amplia capacitación, un programa efectivo de comunicación con la comunidad local, un sistema de reunión de datos para rastrear la investigación y la decisión en casos de denuncia de explotación y abuso sexuales y el establecimiento de unos pocos puestos de dedicación exclusiva en la Sede y fuera de ella para coordinar las medidas que adopten las misiones sobre esas cuestiones. Se recomienda también que en cada misión se tomen medidas para hacer frente al problema, así como medidas para hacer menos difícil la vida en las misiones. Además, las Naciones Unidas deberían poner asistencia básica a disposición de las presuntas víctimas.

La responsabilidad de jefes y comandantes. Se recomienda que las medidas para poner término a la explotación y el abuso sexuales formen parte de las metas en cuanto al desempeño de jefes y comandantes. Además, el desempeño de los jefes debería calificarse según la consecución efectiva de esas metas y se hacen recomendaciones similares con respecto a la evaluación por el Comandante de la Fuerza del desempeño de los comandantes y altos oficiales de los contingentes. Los jefes y comandantes que tomen medidas eficaces para hacer frente al problema y se aseguren de que las denuncias y explotación de abuso sexuales sean debidamente investigadas deben tener su recompensa y quienes no lo hagan deber ser removidos del cargo.

Responsabilidad disciplinaria, financiera y penal individual. En la sección V del informe se examina la responsabilidad individual de quienes incumplen las prohibiciones de las Naciones Unidas respecto de la explotación y el abuso sexuales.

Responsabilidad disciplinaria individual. Se recomienda establecer una estricta responsabilidad disciplinaria para el personal de mantenimiento de la paz que infrinja las normas de la Organización contra la explotación y el abuso sexuales. La Asamblea General debería calificar los actos de explotación y abuso sexuales de falta grave de conducta en el sentido del Reglamento del Personal a fin de recalcar que los Estados Miembros no tolerarán tales abusos. Además, la Asamblea General debería pedir al Secretario General que instituyera procedimientos acelerados para los casos de esa índole, que incluyan la suspensión sin sueldo cuando proceda. Se recomienda que en el modelo de memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes se estipule que si en una investigación del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que tenga que ver con esos contingentes se llega a la conclusión de que un miembro de ellos ha cometido un acto de abuso o explotación sexuales, el país acepte someter la causa a sus autoridades nacionales y

militares competentes para considerar la posibilidad de incoar un proceso de conformidad con su legislación y comunique los resultados al Secretario General.

Responsabilidad financiera individual. Se recomienda que se impute responsabilidad financiera al personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz por los perjuicios causados a las víctimas como consecuencia de sus actos de explotación y abuso sexuales. En particular, la Asamblea General debería autorizar al Secretario General a exigir pruebas del ADN u otras para determinar la paternidad en los casos que proceda a fin de asegurar que los integrantes de operaciones de mantenimiento de la paz estén obligados a pagar la manutención de los niños que engendren y abandonen.

Responsabilidad penal de los militares que integren contingentes nacionales. El modelo de memorando de entendimiento debería disponer expresamente que los países que aportan contingentes tienen que obligarlos a respetar la legislación local. Se observa que en el modelo de acuerdo sobre estatuto de las fuerzas se parte del supuesto de que el Secretario General recibirá seguridades oficiales de un país que aporte contingentes en el sentido de que ha de ejercer la jurisdicción penal respecto de sus tropas a cambio de la inmunidad que le confiere el Estado anfitrión en virtud de ese acuerdo. Sin embargo, esas seguridades oficiales ya no se reciben. Esas cláusulas deberían volver a formar parte del modelo de memorando de entendimiento a fin de asegurarse de que a las autoridades competentes del país que aporta contingentes estén obligadas a considerar la posibilidad de enjuiciar a los militares que integren misiones de mantenimiento de la paz y hayan cometido actos de explotación y abuso sexuales que constituyan delito en virtud de la legislación de ese país o del país receptor. El modelo de memorando de entendimiento debería exigir que el país que aporta contingentes presente informes acerca de las medidas que haya tomado en los casos que le hayan sido remitidos como consecuencia de investigaciones de las Naciones Unidas en que haya participado. Se pide que la Asamblea General decida que la aceptación de esos procedimientos constituye una condición previa para aceptar el ofrecimiento de un país de proporcionar contingentes a la Organización.

Responsabilidad penal del personal de las Naciones Unidas y de los expertos de las Naciones Unidas en misión. Los fundadores de las Naciones Unidas no tenían la intención de que los privilegios e inmunidades de los oficiales (el personal tiene la condición de oficiales) y los expertos en misión (la policía civil y los observadores militares tienen la condición de expertos en misión) los protegieran de un proceso penal nacional si cometiesen delitos en el Estado receptor de una operación de las Naciones Unidas. Sin embargo, la falta de un sistema judicial que funcione en algunos lugares donde operan esas misiones significa que no es viable renunciar a la inmunidad en esas jurisdicciones. Como consecuencia, el procesamiento del personal o los expertos en misión por delitos cometidos en uno de esos Estados depende de que el Estado de su nacionalidad haya conferido a sus tribunales competencia extraterritorial para hacerlo y de que, en las circunstancias del caso, efectivamente puedan hacerlo. Sin embargo, ello tendería a ser la excepción y no la regla. Se recomienda que el Secretario General designe un grupo de expertos que le asesore acerca de si sería viable redactar un instrumento internacional o recurrir a otros medios para asegurarse de que el personal de las Naciones Unidas sea objeto de un proceso penal por delitos claramente establecidos de explotación o abuso sexuales. Si el grupo recomendase proceder de esa manera, la Asamblea General podría remitir la cuestión a la Sexta Comisión o a un comité suyo creado especialmente para redactar un texto de esa índole.

I. El problema en su contexto

1. La función de mantenimiento de la paz comenzó poco después del establecimiento de las Naciones Unidas con el propósito de supervisar acuerdos de cesación del fuego y de paz mediante la utilización de observadores sin armas, primero, que fueron complementados luego (1956) con batallones armados. En 1960, al establecerse la Operación de las Naciones Unidas en el Congo, la función de mantenimiento de la paz se desarrolló enormemente y pasó de la supervisión a la prestación de asistencia técnica en muchas formas a un gobierno que necesitaba desesperadamente apoyo. Esta labor multidimensional de mantenimiento de la paz fue totalmente innovadora en las Naciones Unidas, si bien el esfuerzo que hubo que hacer en el Congo fue tan enorme que no se repitió hasta 1989, al establecerse el Grupo de las Naciones Unidas para la Asistencia a la Transición en Namibia. A partir de ese momento, la mayoría de las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz organizadas por el Consejo de Seguridad han realizado una variedad de funciones que van más allá de la supervisión.

2. Un tema recurrente en toda la historia de la Organización ha sido el grado en que el personal de mantenimiento de la paz, seducido por condiciones ordinarias que parecen benignas, no se ha dado cuenta de los peligros a que hace frente. En otras palabras, el personal de las Fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz ha considerado en muchos casos normal una situación que distaba de serlo y el hecho de que un gran número de integrantes de esas fuerzas no se hayan dado cuenta de la medida en que la sociedad en que se encuentran está traumatizada y es vulnerable constituye una de las causas fundamentales de muchos de los problemas a que nos referimos en el presente informe. El mantenimiento de la paz es, y siempre será, peligroso, exigente y excepcional y ningún participante en una fuerza puede suponer que haya de ser normal.

3. La labor de las Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz tiene una distinguida trayectoria de ayuda a muchos Estados y pueblos para salir de un conflicto con la esperanza de un futuro mejor. Su personal en muchos casos ha sacrificado su vida para alcanzar ese objetivo y no hay que olvidar sus logros y sacrificios. Sin embargo, a pesar de la distinguida función que ha cabido al personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en los 50 últimos años, lamentablemente siempre habrá quien infrinja un código de conducta y deshonre así a los tantos que han ofrendado su vida en aras de la paz. Los actos de explotación y abuso sexuales cometidos por militares, policías civiles y civiles que integran fuerzas de mantenimiento de la paz no son un fenómeno nuevo y comprenden una amplia variedad que va del incumplimiento de las normas de conducta de la Organización, como las relaciones con prostitutas adultas, que pueden ser legales en algunos países, a actos que se considerarían delictivos en cualquier jurisdicción nacional como la violación y la pedofilia. Además de las Naciones Unidas, medios de difusión y organizaciones de derechos humanos en particular han documentado casos en que personal de mantenimiento de la paz ha estado involucrado en la explotación y el abuso sexuales en operaciones que van desde Bosnia y Herzegovina y Kosovo a principios de los años noventa a Camboya y Timor-Leste a principios y fines de esa década, al África occidental en 2002 y a la República Democrática del Congo en 2004.

4. El 15 de abril de 2003, tras el informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre denuncias de explotación y abuso sexuales en África occidental (A/57/465), la Asamblea General aprobó la resolución 57/306, en que pedía al Secretario General que tomara medidas para prevenir la explotación y el abuso sexuales en las operaciones humanitarias y de mantenimiento de la paz y pedía al Secretario General y a los países que aportan contingentes que hicieran rendir cuenta de sus actos al personal que los cometiera. El Secretario General promulgó el 15 de octubre de 2003 normas detalladas en que se prohibían la explotación y el abuso sexuales y que son obligatorias para todos los funcionarios de las Naciones Unidas, cualquiera que sea su tipo de nombramiento (ST/SGB/2003/13).

5. En la sección I del boletín se define la “explotación sexual” como “toda forma de abuso o intento de abuso de una situación de vulnerabilidad, de una diferencia de poder o de la confianza del otro con fines sexuales, definición que comprende la obtención de beneficios pecuniarios, sociales o político mediante la explotación sexual de una persona”. Se define el “abuso sexual” como “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”.

6. La prostitución y la explotación sexual de otra índole en el contexto de una operación de mantenimiento de la paz son reales y ello perturba profundamente a muchos porque el mandato de las Naciones Unidas consiste en acudir en ayuda de una sociedad fracturada y no en quebrantar la confianza depositada en ellas por la población local. Además, las Naciones Unidas no deberían en modo alguno aumentar el sufrimiento de sectores vulnerables de la población, muchas veces devastada por la guerra o el conflicto civil. En la República Democrática del Congo, por ejemplo, parecería que la explotación y el abuso sexuales consisten en su mayor parte en el canje de sexo por dinero (1 a 3 dólares en promedio cada vez), por alimentos (para consumirlos de inmediato o canjearlos más tarde) o por trabajo (especialmente en el caso de las trabajadoras contratadas por día). Algunas jóvenes con quienes hablé en la República Democrática del Congo usaron la frase “violación disfrazada de prostitución” para describir una situación en que primero las habían violado y después les habían dado dinero o alimentos para crear la apariencia de una transacción consensual. Una vez que las jóvenes se encuentran en esta situación, se genera una dependencia que suele conducir a una continua espiral descendente de mayor prostitución, con sus elementos conexos de violencia, desesperación, enfermedad y mayor dependencia. Otra consecuencia de la explotación y el abuso sexuales se refiere a los niños engendrados y abandonados por personal de mantenimiento de la paz. Al no haber un sistema judicial que funcione, desaparecen las garantías respecto de este tipo de abuso que se ofrecen a los ciudadanos de la mayoría de los países. La combinación de estos factores impone al personal de mantenimiento de la paz una carga aún más pesada en el sentido de actuar de conformidad con el más alto grado de integridad que, según el párrafo 3 del Artículo 101 de la Carta de las Naciones Unidas, constituiría el principio obligatorio para la conducta de los funcionarios de las Naciones Unidas.

7. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz comunicó en 2003 que había investigado denuncias de explotación y abuso sexuales contra cinco funcionarios y 19 militares (A/58/777, párr. 3). El Secretario General observaba que la Secretaría era consciente de que la información recopilada sobre los casos de explotación y abuso sexuales cometidos por personal vinculado a las Naciones Unidas posiblemente no indicaba la verdadera frecuencia de esos incidentes deplorables,

que los procedimientos de denuncia y los mecanismos de apoyo a las víctimas aún no eran adecuados y que todavía era necesario hacer un gran esfuerzo para establecer un mecanismo que previera la denuncia sistemática de ese tipo de faltas de conducta y el seguimiento efectivo de cada caso (ibíd., párr. 4).

8. El número de denuncias recibidas contra personal de mantenimiento de la paz ha aumentado considerablemente al haberse mejorado el mecanismo que existe en la Organización para esos efectos. Entre mayo y septiembre de 2004 la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) recibió 72 denuncias de explotación y abuso sexuales (68 contra personal militar y 4 contra personal civil) que fueron ulteriormente investigadas por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI)¹. En atención a este gran aumento, el Secretario General me pidió que le prestara asistencia para determinar la índole y el alcance del problema de la explotación y el abuso sexuales en las misiones de mantenimiento de la paz. En octubre de 2004 visité la República Democrática del Congo, Bunia en particular, y me formé la impresión de que la explotación y el abuso sexuales eran generalizados, que estaba involucrado tanto personal civil como uniformado y que parecían seguir teniendo lugar, lo que ponía de manifiesto que las medidas que se están tomando para hacer frente al problema en las operaciones de mantenimiento de la paz son insuficientes.

9. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz recibió en 2004 16 denuncias contra civiles, 9 contra policía civil y 80 contra personal militar, 105 en total; en su mayor parte se referían a relaciones sexuales con menores de 18 años (45%) o con prostitutas adultas (31%). El 13% de las denuncias eran por violación y el 5% por atentado sexual. El 6% restante se refería a otras formas de explotación y abuso sexuales definidos en el boletín del Secretario General de 2003.

10. La explotación y el abuso sexuales dañan la imagen y la credibilidad de una operación de mantenimiento de la paz y su imparcialidad ante la población local, lo que a su vez bien puede obstar al cumplimiento de su mandato. La falta de disciplina a que dan lugar la explotación y el abuso sexuales redundan también en desmedro de la eficacia de la operación, especialmente en momentos de crisis. Además, los actos de explotación y abuso sexuales pueden constituir infracciones del derecho internacional humanitario, las normas internacionales de derechos humanos o ambos². De hecho, una operación de mantenimiento de la paz no puede legítimamente asesorar al gobierno acerca del cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos ni de la reforma legal y judicial si su propio personal comete actos de explotación y abuso sexuales, incluidos delitos tales como la violación. Las faltas de conducta de carácter sexual del personal de mantenimiento de la paz pueden también exponerlo tanto a él como a la misión al chantaje y a represalias violentas, especialmente cuando el orden público se derrumba en el país. Aumentan además la

¹ El 5 de enero de 2005 la OSSI comunicó (véase el documento A/59/661) que había cerrado la investigación de 44 denuncias porque no se había podido identificar a las víctimas ni a los testigos. Informó sobre 20 casos en que estaban involucrados 51 militares, de los cuales uno fue clasificado inicialmente como civil pero luego como militar. A juicio de la Oficina, siete casos estaban plenamente corroborados, de los demás, consideraba que en dos casos las pruebas eran convincentes pero no quedaban plenamente fundamentados y que los 11 casos restantes no se habían corroborado a pesar de que había pruebas de explotación y abuso sexuales. En ninguno de los casos se había admitido un contacto sexual.

² Véase *La mujer, la paz y la seguridad: estudio presentado por el Secretario General en cumplimiento de la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad*, cap. IV (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.03.IV.I).

incidencia de problemas médicos, entre ellos el riesgo de contraer o contagiar enfermedades transmitidas por vía sexual y el VIH/SIDA. Las víctimas suelen padecer traumas psicológicos como resultado de su experiencia. Las víctimas y los hijos abandonados de personal de mantenimiento de la paz pueden verse estigmatizados por sus familias y comunidades que les privan de todo apoyo (económico, social, emocional, etc.). A su vez, ello puede impulsarlas a entrar en nuevas relaciones de explotación con personal de mantenimiento de la paz o con otros para poder sobrevivir, tanto ellas como sus hijos.

11. Actualmente están en curso en operaciones de mantenimiento de la paz muchas iniciativas importantes para hacer frente a la explotación y el abuso sexuales; sin embargo, son de carácter ad hoc y no bastan para resolver el problema. Lo que hace falta es introducir un cambio radical en la forma en que se hace frente al problema en este contexto. En el presente informe se indican medidas que pueden adoptarse de inmediato tanto el Secretario General como los Estados Miembros para prevenir e identificar mejor estas atroces vulneraciones de los derechos humanos de la población local y para reaccionar mejor ante ellas y se hacen también sugerencias para una reforma a más largo plazo.

12. El informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre África occidental y Bunia indica cuán difícil es identificar a los autores porque las víctimas suelen ser mujeres jóvenes y niños asustados y con poca educación que tienen problemas para identificar a sus agresores extranjeros. Además, en los casos de prostitución no hay un incentivo económico para denunciar. Como consecuencia, si bien las Naciones Unidas deben tomar medidas contra los autores es indispensable concentrarse en los de carácter preventivo.

13. Durante mi visita a la República Democrática del Congo, organizaciones de mujeres señalaron a mi atención diversos factores que, a su juicio, contribuyen a la explotación y el abuso sexuales de mujeres y niños. Por una parte hay factores externos a la misión, como la destrucción de la trama social en razón del conflicto, de resultas de lo cual hay un gran número de niños que prácticamente no tienen sustento en la familia, el alto grado de pobreza extrema, la falta de posibilidades de generar ingresos, el alto grado de violencia sexual contra mujeres y niños en el curso de la guerra civil junto con una discriminación contra mujeres y niñas que hace que hasta cierto punto la comunidad local acepte su explotación o el comportamiento violento en su contra y la falta de un sistema judicial y legal que funcione bien, que crea un entorno de impunidad de facto. Hasta cierto punto se encuentran los mismos factores en muchas otras zonas en que hay operaciones de mantenimiento de la paz. Por otra parte, en el seno de la MONUC, el personal parecía tener la impresión de que no se estaba haciendo gran cosa para tratar de resolver efectivamente el problema. Se tenía la impresión de que los que denunciaran esos actos no tendrían protección. No había mayor conocimiento de las normas de conducta de las Naciones Unidas y a ello habría que agregar la falta de lugares de esparcimiento para los miembros de los contingentes y los prolongados períodos en que estaban separados de su familia y su comunidad. Para formular las recomendaciones que figuran a continuación he tenido en cuenta todas estas experiencias, así como las extensas consultas celebradas con representantes de los países que aportan la mayor parte de los contingentes militares y de policía y con funcionarios de la Secretaría.

II. Las normas

El problema

14. Una operación de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz puede tener un componente civil, un componente militar y un componente de policía civil. Hay distintas reglas y distintos procedimientos disciplinarios que rigen a los miembros de estos componentes porque su situación en derecho es distinta. El boletín del Secretario General de 2003 no es en sí mismo aplicable a todos ellos, lo cual constituye un grave defecto. En el anexo se describen estas cuestiones técnicas en forma detallada y, a continuación, se hace un breve resumen.

Resumen de las normas que rigen el estatuto y la conducta del personal de mantenimiento de la paz

15. El personal de las Naciones Unidas tiene el estatuto y los privilegios e inmunidades de funcionarios en virtud de la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (la Convención General), en que se enuncian también las condiciones en que el Secretario General puede renunciar a esa inmunidad. El personal se rige por las normas de conducta que figuran en el Estatuto y Reglamento del Personal y publicaciones administrativas subordinadas tales como boletines del Secretario General e instrucciones administrativas, las cuales se hacen cumplir mediante los procedimientos disciplinarios de la Organización.

16. También hay Voluntarios de las Naciones Unidas que trabajan en misiones de mantenimiento de la paz. En acuerdos recientes sobre el estatuto de la fuerza³ se hacen extensivos a ellos las prerrogativas e inmunidades de los funcionarios con arreglo a la Convención General. Los Voluntarios tienen sus propias normas de conducta, que deben cumplir obligatoriamente, y están sujetos a sus propios procedimientos disciplinarios.

17. Trabajan además en misiones de mantenimiento de la paz consultores y contratistas individuales, que están sujetos a la legislación local y obligados en virtud de las normas enunciadas en las cláusulas estándar de los contratos que firman con la Organización.

18. Los miembros de la policía civil y los observadores militares tienen el estatuto y las prerrogativas e inmunidades de los expertos en misión con arreglo a la Convención General (los oficiales de enlace militar y los de Estado Mayor se consideran también expertos en misión). La Convención General regula las condiciones en que el Secretario General puede renunciar a esta inmunidad. Los oficiales de policía civil y los observadores militares firman un compromiso en que aceptan cumplir todos los procedimientos, las normas, las directivas y otras disposiciones de carácter administrativo y operativo estándar en la misión. Los expertos en misión se rigen también por el estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión, que promulgó la Asamblea General en su resolución 56/280, de 27 de marzo de 2002. Los expertos que forman parte de la policía civil de las Naciones

³ Véanse en los párrafos A.2 a A.7 del anexo un resumen de las características del Modelo de Acuerdo sobre Estatuto de las Fuerzas que son pertinentes al presente informe.

Unidas están también obligados en virtud de las directivas propias de cada misión que dicta el Comisionado de Policía. Las directivas figuran en el anexo de las directrices del Departamento de Operación de Mantenimiento de la Paz para los oficiales de policía civil, que se ponen a disposición de los países que aportan policías. En las directrices sobre los observadores militares, que también se entregan a los países que aportan contingentes, se enuncian normas de conducta para esos observadores. Las normas de conducta para los observadores de policía y militares están enunciadas en las directivas del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para cuestiones disciplinarias en que estén involucrados oficiales de policía civil y observadores militares, los cuales aceptan cumplirlos.

19. Los militares que integran contingentes nacionales tienen los privilegios e inmunidades especificados en el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas o, de no haberlo, en el modelo de este acuerdo, que el Consejo de Seguridad hace aplicable a la operación de mantenimiento de la paz hasta que se concierte un acuerdo con el Estado receptor. Según el modelo de acuerdo, los países que aportan contingentes tienen jurisdicción penal y disciplinaria respecto de los militares que integren los contingentes (A/45/594, anexo, párr. 47 b)). Sin embargo, a título de medida administrativa, el Secretario General puede ordenar la repatriación de un militar, que integre un contingente y haya sido declarado culpable de falta grave de conducta tras una investigación realizada por la misión. En el curso de los años, los países que aportan contingentes han aceptado universalmente las normas generales de conducta que figuran en las publicaciones tituladas “Código de Conducta Personal para los Cascos Azules” y “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”. Así, la práctica ha hecho que estas normas generales sean aplicables a los miembros de los contingentes. Los procedimientos que se han de aplicar en las misiones para investigar denuncias contra un militar que integre un contingente están enunciados en las directivas del Departamento sobre cuestiones disciplinarias en que estén involucrados miembros militares de contingentes nacionales, que se entregan a los países que los aportan.

20. Las directrices para los países que aportan contingentes, preparadas para cada misión y entregadas a éstos, están comenzando a enunciar las prohibiciones contra la explotación y el abuso sexuales que se imponen en el boletín del Secretario General de 2003. Las directrices constituyen un anexo del memorando de entendimiento que firman las Naciones Unidas y cada país que aporta contingentes para cada misión. Las cláusulas de un memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y un país que aporta contingentes son obligatorias. Sin embargo, las directrices que figuran en el anexo y contienen las normas detalladas del boletín están expresamente calificadas de “disposiciones administrativas y financieras en general”. En derecho, cabe establecer una diferencia entre “directrices” y “normas”. Las directrices constituyen un modelo general que puede o no aplicarse según las circunstancias; las normas deben aplicarse. En todo caso, los códigos de conducta y, en particular, las prohibiciones detalladas respecto de la explotación y el abuso sexuales deben tener el carácter de normas obligatorias y no pueden ser simplemente directrices.

21. Las normas básicas de conducta e integridad que se exigen a las diversas categorías de personal de mantenimiento de la paz (enunciadas en el Estatuto y Reglamento del Personal y en las publicaciones tituladas Código de Conducta Personal para los Cascos Azules y Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas) son similares porque dimanar de los principios enunciados en el párrafo 3 del Artículo 101 de la Carta, que exige que los funcionarios

tengan el más alto grado de integridad. Sin embargo, todos estos documentos están expresados en términos generales y no imparten instrucciones concretas para determinar exactamente qué actos de explotación y abuso sexuales están prohibidos. El boletín de 2003, acogido con beneplácito por el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento la Paz (el Comité Especial)⁴ y por la Asamblea General en su resolución 58/315, de 1° de julio de 2004, colma esta laguna al enunciar prohibiciones detalladas. Hay que tener en cuenta, sin embargo, que el boletín es aplicable únicamente al personal de las Naciones Unidas.

22. Existe, pues, un gran número de disposiciones redactadas en distinto momento y con diverso grado de fuerza jurídica que se refieren a la explotación y el abuso sexuales y son aplicables a las diversas categorías de personal de mantenimiento de la paz. Como ya se ha señalado, únicamente los funcionarios de las Naciones Unidas están incuestionablemente obligados en virtud de las prohibiciones impuestas en el boletín del Secretario General de 2003. La policía civil y los observadores militares aceptan quedar obligados por directivas que, desde mediados de 2004 aproximadamente, incluyen un resumen de esas prohibiciones. La situación de los militares que integran los contingentes no está clara. La única manera de que las normas sean obligatorias para ellos consiste en que el país que haya aportado los contingentes manifieste su acuerdo y actúe en consecuencia.

Recomendaciones

Normas uniformes y obligatorias

23. Las prohibiciones relativas a la explotación y el abuso sexuales para el personal de mantenimiento de la paz de todas las categorías deberían ser las enunciadas en el boletín del Secretario General de 2003.

24. Se recomienda que el Comité Especial recomiende a su vez a la Asamblea General que todo el personal civil y militar designado o contratado por las Naciones Unidas quede obligado en virtud de las normas enunciadas en el boletín de 2003 y que todo el personal de mantenimiento de la paz nombrado por el Secretario General quede obligado en virtud de esas normas mediante la inclusión de una cláusula en ese sentido en sus contratos o sus cartas de nombramiento. Habría que revisar el texto del “compromiso” que firma cada miembro de la policía civil y cada observador militar a fin de incluir expresamente las normas del boletín de 2003 y exigir que se observen esas normas. Por otra parte, estas normas deberían constar en las condiciones de empleo de los Voluntarios de las Naciones Unidas y todos ellos deberían estar obligados a firmar una declaración al momento de ser designado para una misión en el sentido de que las cumplirán como parte de las condiciones de su nombramiento. El personal de todas estas categorías debe dejar constancia por escrito de que entiende que la infracción de estas prohibiciones dará lugar a que se ponga término de inmediato a su nombramiento con las Naciones Unidas.

⁴ *Documentos Oficiales de la Asamblea General, quincuagésimo octavo período de sesiones, Suplemento No. 19 (A/58/19), párr. 115.*

25. En cuanto al personal militar, se recomienda que el Comité Especial recomiende a su vez a la Asamblea General que adopte el boletín de 2003 como norma uniforme de conducta para todos los militares que integren contingentes nacionales en operaciones de mantenimiento de la paz. Se recomienda que la Asamblea General decida que esas normas sean incorporadas en el modelo de memorando de entendimiento entre las Naciones Unidas y los países que aportan contingentes y que en el modelo se exija que estos países las hagan obligatorias para los miembros de sus contingentes. Se recomienda que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz trate de modificar todos los memorandos de entendimiento vigentes a fin de incluir esas disposiciones.

Publicación de las normas en formato conveniente

26. Para que una estrategia contra la explotación y el abuso sexuales sea eficaz se necesita no sólo que las normas obligatorias sean claras en cuanto al fondo sino también que sean de fácil consulta para todo el personal de mantenimiento de la paz. Las Naciones Unidas publican el Código de Conducta Personal para los Cascos Azules y Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en tarjetas, pero únicamente en los idiomas oficiales de las Naciones Unidas. Se recomienda que el Secretario General distribuya también en tarjetas las normas enunciadas en el boletín de 2003. Se recomienda también que el Comité Especial pida al Secretario General y a los países que aportan contingentes que cooperen a los efectos de la publicación de esas normas, así como de las prohibiciones concretas contra la explotación y el abuso sexuales, en los idiomas de los miembros de los contingentes. Se recomienda que los países que aportan contingentes se encarguen de la traducción a sus idiomas y que las Naciones Unidas se hagan cargo de su impresión en tarjetas a expensas de la misión de que se trate.

Resumen de las recomendaciones

27. **La Asamblea General debería reiterar que aprueba las normas enunciadas en el boletín de 2003 y hacerlas aplicables al personal de mantenimiento de la paz de todas las categorías, sin excepción alguna. La Asamblea debería pedir asimismo al Secretario General que los hiciera obligatorias para todo el personal civil. Debería decidir además que esas normas y las enunciadas en las publicaciones tituladas Código de Conducta Personal para los Cascos Azules y Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas fueran incorporadas en el modelo de memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes y que éstos se comprometieran a hacerlas obligatorias para su personal. El Secretario General y los países que aportan contingentes debería cooperar para distribuir a estos contingentes en tarjetas de formato conveniente y en su idioma las normas del boletín de 2003 y las enunciadas en los documentos titulados “Código de Conducta Personal para los Cascos Azules” y “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” en un sistema en que el país se encargue de la traducción y la misión disponga a sus expensas la preparación y distribución de las tarjetas.**

III. La investigación

El problema

28. Quienes infringen las normas de las Naciones Unidas deben ser sancionados. Sin embargo, es igualmente importante tener presente que una acusación no es prueba de culpabilidad. Los países que aportan contingentes suelen quejarse de que los mecanismos de investigación vigentes en el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (la “investigación preliminar”, que es el primer paso que da la misión en caso de denuncia de falta de conducta, y la ulterior junta de investigación) no dejan en claro que debe presumirse que los militares investigados han actuado debidamente. Suelen quejarse además de que las pruebas reunidas por las juntas de investigación y las investigaciones preliminares no son suficientes con arreglo a su legislación nacional para ser utilizadas en un proceso judicial o en un consejo de guerra ulterior o no han sido reunidas en la forma que exige esa legislación. En muchos casos, el país que aporta contingentes ni siquiera recibe toda la documentación de la junta de investigación en razón de la política de la Organización de no entregar documentos que puedan ser utilizados por terceros para entablar acciones en su contra. No cabe pues sorprenderse de que los países que aportan contingentes en muchos casos sean renuentes a tomar medidas sobre la base de los procedimientos de las Naciones Unidas. Además, las misiones de mantenimiento de la paz normalmente no tienen peritos que les ayuden en sus investigaciones ni cuentan con la asistencia de un fiscal experto del país que pueda asesorarles acerca de los requisitos vigentes en él para la adopción de medidas ulteriores.

29. Agrava estas dificultades el hecho de que la investigación preliminar de la misión y las juntas de investigación parecen en cierta medida duplicarse. Según las directivas para cuestiones disciplinarias en que estén involucrados oficiales de policía civil y observadores militares, la investigación preliminar apunta a constatar los hechos. Si la investigación preliminar parece indicar que la denuncia de falta grave de conducta está bien fundada, el jefe de la misión establecerá una junta de investigación, cuya función consiste también en constatar los hechos y determinar las causas del incidente y la responsabilidad por él. La junta también puede formular recomendaciones para la adopción de la medida administrativa que corresponda, incluida la repatriación. Según las directivas, la junta de investigación es un instrumento administrativo para ayudar al jefe de la misión a cumplir sus obligaciones. Son aplicables los mismos procedimientos a la policía civil y a los observadores militares.

30. También se hace una investigación preliminar en el caso del personal de las Naciones Unidas. La instrucción administrativa titulada “Medidas y procedimientos disciplinarios revisados”, dispone que la investigación preliminar parece indicar que una denuncia de falta de conducta está bien fundada, la cuestión será remitida al Subsecretario General de Gestión de Recursos Humanos, quien decidirá si se ha de imputar al funcionario una falta de conducta. Queda así de manifiesto que la calidad de la primera investigación reviste también importancia crucial para los procedimientos disciplinarios contra el personal.

Recomendaciones

Un mecanismo profesional de investigación

31. No se ve por qué tiene que haber, a nivel de la misión, dos investigaciones para constatar los hechos. Lo más importante es que haya una investigación realizada por profesionales que, cuando proceda y particularmente cuando haya algún indicio de actividad delictiva, tengan acceso a modernos métodos científicos y de identificación, como huellas dactilares, análisis de fibras y sangre y pruebas del ADN. Esas técnicas, además de ser de bajo costo, pueden servir para dejar de manifiesto acusaciones falsas y para determinar la culpabilidad. El jefe de la misión puede sacar del informe de un profesional las conclusiones que necesite. Además, probablemente las pruebas reunidas por un profesional serán valoradas con mayor confianza y serán más útiles en la etapa siguiente del proceso, sea un procedimiento disciplinario, un consejo de guerra o un proceso penal. Naturalmente, en los casos sencillos, aquellos en que, la culpabilidad sea admitida o sea demostrada por varios testigos independientes, las investigaciones pueden seguir a cargo de miembros de la misión de que se trate.

32. Se recomienda por lo tanto que, respecto de los casos de explotación y abuso sexuales, y de hecho otras faltas de conducta igualmente graves o que requieran complejas técnicas de investigación, el Secretario General establezca un mecanismo permanente y profesional de investigación que utilice en parte el mecanismo administrativo del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, pero que sea totalmente independiente de su estructura de mando y de la de las misiones. Esta investigación por el Departamento reemplazaría a la investigación preliminar y a la junta de investigación. El mecanismo, si bien será independiente de las misiones, deberá tener autoridad prioritaria para desempeñar su función en la zona de la misión. En otras palabras, la misión debe cooperar plenamente con la investigación y prestar sus servicios para que pueda llevarse a cabo en forma eficaz. El mecanismo de investigación podría ser regional, pues no sería económico ni viable tener uno en cada misión, y, a fin de asegurar su independencia respecto de quienes sean investigados, debería presentar sus informes al Secretario General o al Secretario General Adjunto con copia, a título de información, al Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y al jefe de la misión. En particular, es necesario que tenga acceso a profesionales con experiencia en la investigación de delitos sexuales, especialmente contra niños. El mecanismo debe tener acceso a expertos que puedan asesorar acerca de los requisitos de prueba y el valor probatorio necesarios para la etapa siguiente del proceso, sean los investigados funcionarios, policía civil, observadores militares o miembros de contingentes militares. En los casos en que no se pueda identificar positivamente a los acusados por métodos tradicionales, es preciso que el mecanismo pueda recurrir a técnicas modernas de identificación forense. Ello serviría para exculpar cuando la acusación fuese injusta y declarar la culpabilidad cuando la acusación fuese justa. Se aseguraría también que las complejas y delicadas investigaciones de denuncias de explotación y abuso sexuales no quedasen a cargo de “aficionados entusiastas”. La investigación del Departamento comprendería al personal de todas las categorías.

33. Es muy importante que el país que aporte un contingente participe en la investigación de la denuncia de que uno de sus miembros ha cometido un acto de explotación o abusos sexuales u otro delito igualmente grave. Al participar tendrá acceso a todos los documentos y pruebas, lo cual dará al proceso la debida transparencia

para él. Además dará confianza de que las denuncias serán debidamente evaluadas. Más importante aún, la participación del país a nivel de experto servirá para asegurar que las pruebas se reúnan de conformidad con la legislación del país de manera que éste pueda utilizarlas ulteriormente para tomar medidas contra el miembro del contingente. Por ello es esencial que el país participe por conducto de un abogado militar, de preferencia un fiscal militar, que tenga profundo conocimiento de los requisitos de la legislación militar nacional, sepa qué pruebas serán necesarias para la adopción ulterior de medidas y se asegure de que la investigación sea útil para esas medidas ulteriores con arreglo a la legislación del país y no las entorpezca. Se sugiere, por lo tanto, que el Comité Especial recomiende a la Asamblea General que el modelo de memorando de entendimiento contenga una cláusula en virtud de la cual el país tenga que designar un fiscal militar que pueda viajar rápidamente para participar, a expensas de la misión, en la investigación por el Departamento de una denuncia de explotación o abuso sexuales u otros delitos graves similares contra un miembro de su contingente.

34. Se recomienda asimismo que, según el modelo del memorando de entendimiento, el país que aporta contingentes tenga que poner en conocimiento de la investigación del Departamento la información que el contingente haya reunido como consecuencia de su propia investigación del incidente. Para terminar con el problema de la explotación y el abuso sexuales es esencial que el contingente y la misión cooperen.

Posibilidad de recurrir a un consejo de guerra *in situ*

35. Un consejo de guerra *in situ* para delitos graves de índole penal daría acceso inmediato a los testigos y las pruebas en la zona de la misión y el hecho de instituirlo demostraría a la comunidad local que los actos de explotación y abuso sexuales cometidos por miembros de contingentes militares no quedarán impunes. Naturalmente, para celebrar un consejo de guerra en un Estado receptor se necesitaría la autorización de éste, pero ella está implícita en el párrafo 47 b) del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, según el cual “los miembros militares del componente militar de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de sus respectivos Estados participantes en lo referente a todo delito que hayan cometido” en el país receptor. Por lo tanto, todos los países que aportan contingentes deberían instituir consejos de guerra *in situ* y los que mantengan su determinación de participar en operaciones de mantenimiento de la paz, pero cuya legislación no autorice consejos de guerra *in situ* deberían considerar la posibilidad de enmendarla⁵.

Resumen de las recomendaciones

36. Se recomienda que la Asamblea General autorice el establecimiento de un mecanismo profesional para investigar denuncias de explotación y abuso sexuales o faltas de conducta igualmente graves contra personal de mantenimiento de la paz de cualquier categoría. El mecanismo de investigación debe contar con peritos que tengan experiencia en la investigación de delitos sexuales,

⁵ Hace casi 50 años el Secretario General se refirió, en el párrafo 137 de su estudio resumido sobre la experiencia adquirida en la creación y funcionamiento de la Fuerza [de Emergencia de las Naciones Unidas] (A/3943, de 9 de octubre de 1958) a los problemas que se creaban por no poder instituir consejos de guerra *in situ*.

particularmente contra niños. Debe tener acceso a modernos métodos forenses de identificación y ser independiente de las misiones y podría establecerse uno por región. Se recomienda que el país que aporte contingentes participe como miembro del mecanismo en cualquier caso que concierna a sus militares y que para ello se haga representar por un experto en derecho militar, de preferencia un fiscal militar, designado en el memorando de entendimiento, al cual las Naciones Unidas transportarán al sitio de la investigación para cerciorarse de que las pruebas se reúnan de manera tal que se puedan utilizar posteriormente en un consejo de guerra o a un proceso judicial nacionales. Se recomienda que los países que aportan contingentes instituyan consejos de guerra *in situ* y que aquellos cuya legislación no lo permita consideren la posibilidad de enmendarla.

IV. Responsabilidad de la Organización y responsabilidad de los jefes y comandantes

El problema

37. Existe la impresión, justificada por lo demás, de que ni la Organización ni sus administradores civiles o comandantes militares están obligados a hacer un verdadero esfuerzo por superar el problema de la explotación y el abuso sexuales en las operaciones de mantenimiento de la paz. Esta situación debe cambiar.

Recomendaciones

Responsabilidad de la Organización

38. En última instancia, las Naciones Unidas son responsables por sus operaciones de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, incumbe a la Organización tratar de reducir al mínimo los casos de explotación y abuso sexuales en sus misiones.

Medidas básicas

39. En primer lugar, jefes y comandantes deben dar el ejemplo y crear conciencia de manera que todo el personal bajo su supervisión sepa que la explotación y el abuso sexuales, definidos en el boletín del Secretario General de 2003, constituyen un abuso inaceptable de la población local y no serán tolerados por la Organización. Sin embargo, no basta con dar el ejemplo ni con crear conciencia. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe organizar cursos intensivos de formación para el personal de mantenimiento de la paz, tanto al momento de su llegada al lugar de la misión como durante su asignación, acerca de las normas de conducta exigidas y, en particular, acerca de las prohibiciones detalladas que se imponen en el boletín de 2003. Los jefes y comandantes deberían asistir a la primera de estas reuniones de formación a fin de dejar en claro la importancia que atribuye la Organización a la eliminación de la explotación y el abuso sexuales. El memorando debería obligar al país que aporta contingentes a cerciorarse de que los comandantes sepan que sus integrantes deben recibir esa formación antes del despliegue.

40. El segundo requisito básico consiste en un programa efectivo de comunicación con la comunidad local para explicar la política de la Organización contra la explotación y el abuso sexuales y ofrecer mecanismos eficaces para que se puedan

formular quejas en condiciones de confidencialidad. Esta campaña debe dejar en claro que no se tolerarán las represalias contra quienes se quejen. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz ha enviado a las misiones información básica acerca de la forma de establecer esos programas y habría que fijar a las misiones un plazo determinado, seis meses por ejemplo, para prepararlos y ponerlos en práctica.

41. En tercer lugar, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe preparar un sistema de gestión y reunión de datos que no sólo permita el seguimiento de las denuncias sino también el de lo que hayan hecho las misiones; debe además obligar a éstas a poner en práctica ese sistema. La administración superior del Departamento debe estar en condiciones de saber cuál es en un momento determinado la situación en todas las misiones en cuanto al número de denuncias de explotación y abuso sexuales y el estado de las investigaciones correspondientes, además de saber exactamente qué medidas complementarias de las investigaciones se han tomado. La base de datos constituiría un útil instrumento administrativo para asegurarse de no volver a contratar a quienes hubiesen cometido ya actos de esa índole. El Secretario General debería impartir instrucciones al Departamento en el sentido de poner en práctica un sistema de esa índole en un plazo de seis meses.

42. En cuarto lugar, es preciso asignar en forma exclusiva unos pocos funcionarios de la Sede y de las misiones de mantenimiento de la paz para poner en práctica las medidas. Observo que el Departamento ha establecido puestos de dedicación exclusiva de oficial de conducta del personal en operaciones de mantenimiento de la paz en Burundi, Côte d'Ivoire, Haití y la República Democrática del Congo y recomendaría que se ampliara este proceso. Recomendaría así mismo que se crearan puestos de dedicación exclusiva en la Sede para hacerse cargo de los casos de falta de conducta, con inclusión de la explotación y el abuso sexuales, en que estén involucrados militares, policía civil y personal civil a fin de impartir pronto asesoramiento a las misiones, cerciorarse de la aplicación coherente de los procedimientos disciplinarios, impartir orientación y asesoramiento respecto de todas las categorías del personal civil y militar y recomendar cambios de política a la luz de la experiencia.

43. El quinto requisito básico consiste en un aumento de la proporción de mujeres en el personal de mantenimiento de la paz, pues ello facilitaría la tarea de la misión de ponerse realmente en contacto con grupos vulnerables y organizaciones no gubernamentales de la comunidad local en el intento de eliminar la explotación y el abuso sexuales⁶. Por lo general las víctimas y sus portavoces son mujeres y la presencia de interlocutoras, especialmente en puestos superiores, facilitará los intentos de alentar a que se denuncien los abusos, primer paso para ponerles término. Por último, la presencia de más mujeres en una misión, especialmente en las categorías superiores, ayudará a promover un entorno que disuada de la explotación y el abuso sexuales, especialmente contra la población local.

⁶ Según el informe del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz titulado *Gender Resource Package for Peacekeeping Operations* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.04.IV.6), a marzo de 2004 eran mujeres el 16% de los altos funcionarios civiles de mantenimiento de la paz (categorías D-1 y superiores), el 26% del personal profesional de mantenimiento de la paz y el 24% del personal del cuadro de servicios generales de mantenimiento de la paz (pág. 70); a octubre de 2003 eran mujeres el 1,5% del personal militar y a septiembre de 2003 el 4% de la policía civil.

44. Las normas de conducta de las Naciones Unidas prohíben la actividad sexual con prostitutas, que es la que está más al alcance de los miembros de los contingentes⁷. Al mismo tiempo, se proporcionan condones a los soldados o estos los tienen a su disposición como parte de un programa entre el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el virus de la inmunodeficiencia humana y el síndrome de inmunodeficiencia adquirida. Ello puede dar la impresión, al menos para parte del personal de mantenimiento de la paz, de que coexisten una política oficial de “tolerancia cero” y una política extraoficial en el sentido contrario. Para evitar esta confusión sugeriría que en los cursos sobre VIH/SIDA se dejaran en claro las prohibiciones impuestas en el boletín de 2003 y se insistiera en que las infracciones serán severamente sancionadas. En esos cursos se podría explicar que los condones se distribuyen como medida para prevenir la propagación del VIH/SIDA.

45. Los jefes tienen que darse cuenta de que no se pueden desestimar las denuncias de explotación y abuso sexuales que no sean concretas, porque bien pueden constituir una alerta temprana de abusos de verdad. Hay que registrarlas y examinarlas y, si bien puede ocurrir que no justifiquen la adopción de medidas contra una determinada persona, pueden ser indicio de un problema que requiera una respuesta de la administración como, por ejemplo, repetir la formación para ciertos grupos o emitir una advertencia respecto de las infracciones del boletín de 2003.

46. Por último, habría que alentar a los países que aportan contingentes a enviar a las misiones de mantenimiento de la paz unidades constituidas en lugar de combinar elementos de distintas unidades nacionales. La disciplina y cohesión de las unidades constituidas es mayor y es más probable que el comandante y los oficiales de la unidad conozcan bien los puntos fuertes y los puntos débiles de su personal y, por lo tanto, estén en mejores condiciones para mantener una estricta disciplina.

Medidas propias de cada misión

47. Cada misión debe instituir medidas adecuadas a las condiciones concretas en que opera, especialmente si existen numerosas denuncias de explotación y abuso sexuales. Por ejemplo, algunas tendrán que imponer toques de queda o zonas vedadas y patrullarlas para asegurarse de que no haya en los campamentos militares civiles no autorizados. Otras tendrán que reemplazar los puestos fijos de guardia en zonas residenciales por patrullas móviles. En algunos lugares tal vez sea necesario exigir que los soldados vistan uniforme en todo momento o confinarlos en los cuarteles cuando estén fuera de servicio. Será necesario exigir que los comandantes de los contingentes se cercioren de que la entrada y la salida de los cuarteles estén estrictamente controladas y hay que imponer sanciones por la infracción de estas normas.

48. En algunos casos cabría exigir que el componente de policía militar de la misión procediera de un país distinto del de los contingentes a fin de que haya imparcialidad en la función de policía. En todo caso, el componente de policía militar no debe estar emplazado en el mismo lugar que los contingentes que ha de controlar.

49. En zonas de alto riesgo podría incluso ser necesario que el jefe de la misión recabara autorización del Secretario General para imponer normas más estrictas que las enunciadas en el boletín de 2003, como la de prohibir todas las relaciones

⁷ El personal y los expertos en misión de las Naciones Unidas suelen residir en viviendas particulares y los contactos sexuales indebidos con la población local suelen ser menos visibles.

sexuales con la población local en toda la zona de la misión o parte de ella. Habría que considerar que se trata de una medida adicional para proteger la reputación y credibilidad de la misión y su capacidad para desempeñar su mandato eficazmente, y en forma imparcial a los ojos de la población local, y proteger a una población muy vulnerable a la explotación y el abuso.

Medidas para mejorar las condiciones de servicio

50. La prestación de servicios en una zona muy difícil con pocas oportunidades de esparcimiento puede contribuir al comportamiento aberrante. Hay que tener en cuenta esos factores. Por ejemplo, tiene que haber cierta flexibilidad en las estrictas normas vigentes respecto de los períodos de descanso y recuperación del personal fuera de la zona de la misión. En algunas zonas en que el personal de mantenimiento de la paz no puede estar acompañado por sus familiares hay fondos y programas que sí lo permiten. Al parecer, las misiones que no permiten que sus integrantes estén acompañados por sus familiares lo hacen a veces por consideraciones financieras más que de seguridad. Si el costo de autorizar que el personal de algunas misiones pueda estar acompañado por sus familiares es demasiado elevado, cabría por lo menos considerar la posibilidad de permitir las visitas de familiares a la localidad segura más próxima. Además, las misiones deberían tener funcionarios y consejeros encargados de ayudar al personal a adaptarse a la vida en la misión.

51. Una estrategia importantísima que emplean los comandantes de contingentes para mantener una conducta adecuada consiste en tener ocupados a los miembros de los contingentes cuando están fuera de servicio. En este momento los países que aportan contingentes perciben 8 dólares de los EE.UU. por soldado por mes por concepto de “bienestar de los soldados”. Sin embargo, la utilización de estos fondos es discrecional y en el curso de mi visita a la MONUC observé que no siempre se concretaba en servicios de bienestar para los miembros de los contingentes en el lugar de la misión. Por lo tanto, recomendaría que las Naciones Unidas establecieran lugares fijos de esparcimiento en la zona de una misión o cerca de ella para fines de descanso y recuperación de los miembros de los contingentes mientras se encuentran en servicio. Podría tratarse de infraestructura de bajo costo, como carpas, y de servicios tales como áreas deportivas, Internet sin cargo y líneas subvencionadas de teléfonos para mantener los contactos con familiares y amigos. En zonas excepcionalmente difíciles en que ello no fuera posible, se podrían utilizar medios de transporte de la misión (aviones, por ejemplo) para facilitar el desplazamiento de los miembros de los contingentes a lugares de esa índole en la inteligencia de que, mientras se encontraran allí, seguirían sometidos al mando y control de sus oficiales. Recomendaría que, al menos por un período de prueba, se autorizaran esas medidas de bajo costo y éste fuese absorbido por la Organización como parte de los gastos de la misión. Si los gastos fueran mayores de lo que preveo, habría que ajustar de alguna manera los pagos que se hacen a los países que aportan contingentes para tener en cuenta el costo de los servicios de esparcimiento proporcionados por la misión.

Asistencia a las víctimas

52. Por lo general una operación de mantenimiento de la paz no tiene los recursos ni el mandato para prestar una completa asistencia a las víctimas de explotación y abuso sexuales. Sin embargo, es mucho lo que se puede hacer con un costo mínimo. Incumbe moralmente a la Organización prestar algún tipo de asistencia práctica y de

emergencia a las víctimas que formulen denuncias contra personal de mantenimiento de la paz y esta asistencia debería considerarse gastos varios imputables a la responsabilidad general de la Organización por la operación de mantenimiento de la paz.

53. Es necesario proporcionar tratamiento médico básico o primeros auxilios a las presuntas víctimas o remitirlas a los servicios que presten organizaciones humanitarias. Con ocasión de este tratamiento se podría tratar de obtener pruebas forenses para identificar al autor y hacerle rendir cuentas.

54. Tiene que haber una mejor coordinación con los organismos de socorro a fin de asegurarse de que las presuntas víctimas reciban apoyo complementario de las organizaciones humanitarias, con inclusión de asistencia psicosocial, lo cual es particularmente necesario en el caso de las víctimas menores de edad. Se sugiere que cada misión de mantenimiento de la paz estable nexos oficiales con los organismos de socorro que puedan prestar asistencia de esa índole. Es necesario además prestar asesoramiento básico a las presuntas víctimas. Por ejemplo, de haber un sistema judicial que funcione, la operación de mantenimiento de la paz debería remitir a las víctimas a organizaciones que pudieran ayudarlas a entablar una acción civil o penal contra los presuntos autores.

55. También es esencial que las víctimas sepan qué ha ocurrido con las denuncias que presentaron a la misión. Al concluir las investigaciones de ésta, habría que informar a la presunta víctima en términos generales de las medidas adoptadas como consecuencia de la denuncia y de los resultados de la investigación. Esa información serviría para asegurar a las víctimas, y a la población del país receptor, que las Naciones Unidas, con inclusión de los países que aportan contingentes y policías, no toleran la explotación y el abuso sexuales, toman las denuncias en serio, las investigan y toman medidas contra los presuntos autores.

56. Las Naciones Unidas deberían establecer un fondo fiduciario de contribuciones voluntarias para las víctimas a fin de prestar asistencia a las víctimas de explotación y abuso sexuales por personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Habría que alentar al personal a hacer una donación a este fondo cada año. En todo caso, es esencial que este fondo tenga procedimientos simplificados a fin de que sea posible efectuar los pagos con rapidez.

Responsabilidad de los jefes y comandantes

57. En la sección 4.1 del boletín del Secretario General de 2003 se reconoce la función esencial que cabe a los jefes de departamento, de oficina o de misión al hacerles responsables de crear y mantener un ambiente que prevenga la explotación y el abuso sexuales. También se les hace responsables de tomar las medidas apropiadas contra los autores cuando haya motivos para creer que se ha infringido una de sus normas. Los jefes dan la pauta y sirven de modelo para quienes están bajo su supervisión; por lo demás, como se reconoce generalmente entre los militares, “a tal comandante tal soldado”. Los jefes, sean civiles, de policía civil o militares, deben estar a la cabeza en el empeño por combatir la explotación y el abuso sexuales y deben rendir cuentas estrictamente por el desempeño de esa función.

58. La responsabilidad no puede concebirse en términos negativos. Forma parte integrante de la dirección y el mando. Los jefes que tratan de buena fe de resolver el problema de la explotación y el abuso sexuales deben ser recompensados dejando

debida constancia de ello en los mecanismos de evaluación utilizados a fin de determinar si son aptos para un cargo más alto. En todo caso, el buen desempeño de los jefes en la tarea de hacer frente a la explotación y el abuso sexuales no puede juzgarse en función del número de denuncias porque la institución de algunos de los mecanismos de denuncia y comunicación que he propugnado en el presente documento puede tener como resultado a corto plazo un elevado número de denuncias de abuso a medida que las víctimas se dan cuenta de que pueden presentarlas en condiciones de seguridad.

59. El desempeño de los jefes en la tarea de hacer frente a la explotación y el abuso sexuales debe evaluarse sobre la base de la aplicación de medidas claramente definidas, tales como las que se propugnan en el presente informe. Las medidas concretas que debe tomar un determinado jefe deben formar parte de sus metas para el período y debe quedar constancia en la evaluación de su desempeño del hecho de no haberlas alcanzado en todo o parte. Si reiteradamente dejan de cumplirse los objetivos, habría que reasignarlo a funciones no directivas.

60. Desde el punto de vista militar, el Secretario General Adjunto de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe encomendar concretamente al Comandante de la Fuerza que se cerciore de que los comandantes de contingentes y el alto personal militar sean conscientes de la política de las Naciones Unidas de tolerancia cero respecto de la explotación y el abuso sexuales. Hay que dejar en claro que el desempeño de los comandantes de los contingentes y el personal militar superior será evaluado, como se indica en el párrafo siguiente, según la forma en que apliquen esa política y hay que informarles de que serán estrictamente responsables de la institución de medidas que apunten a prevenir ese abuso. Deben ser responsables también de cerciorarse de que quienes estén bajo su mando e infrinjan las normas sean sancionados. Los comandantes que cumplan estas obligaciones deberían ser recompensados con una distinción especial en la foja de servicios o, tal vez, una medalla.

61. Naturalmente cabe prever que de cuando en cuando habrá quienes infrinjan las prohibiciones contra la explotación y el abuso sexuales y ello no será motivo de deshonor para el contingente que trate de resolver el problema y tome medidas contra los presuntos autores. Lo que no admite excusa es que el comandante de un contingente no coopere con una investigación del Departamento o, peor aún, trate de entorpecerla con su falta de cooperación. El Secretario General debería impartir instrucciones a los jefes de misión en el sentido de recomendar al Departamento la repatriación inmediata del comandante de un contingente que no coopere con una investigación del Departamento o incumpla de otra forma su obligación de ayudar a la misión a poner término a la explotación y el abuso sexuales. Se sugiere que el Secretario General se dirija por escrito al Jefe de Estado del país que aporte los contingentes a fin de explicarle por qué se vio obligado a tomar tal medida. Estas obligaciones de los comandantes de los contingentes deben estar expresamente enunciadas en el modelo de memorando de entendimiento, en virtud del cual el país que aporta contingentes debería estar obligado a tomar medidas disciplinarias contra los comandantes removidos de su cargo por esa razón. Se recomienda también que en el modelo de memorando de entendimiento se disponga expresamente que las Naciones Unidas pedirán el reembolso de los pagos que hayan hecho al comandante de un contingente que no haya cooperado con una investigación del Departamento de denuncias de explotación y abuso sexuales. Estos fondos deberían ser depositados en el fondo fiduciario para las víctimas (véase párr. 56). De la misma manera, el Secretario General debería encomiar expresamente, en carta dirigida al Jefe de

Estado o de Gobierno, al comandante de un contingente que haya tomado medidas disciplinarias respecto de sus miembros y que coopere cabalmente con una investigación del Departamento a fin de hacer posible que quienes infrinjan las normas del boletín de 2003 tengan sanción.

Resumen de las recomendaciones

62. En el presente informe se recomiendan varias medidas básicas que la Organización, como parte de su responsabilidad por la realización de operaciones de mantenimiento de la paz, debe tomar para tratar de poner término a la explotación y el abuso sexuales. La Organización debe exigir que los jefes den el ejemplo y hagan instituir programas de formación para el personal de todas las categorías antes del despliegue y durante la asignación a las misiones. La Organización debe instituir un programa de comunicación con la comunidad local y facilitar la formulación de denuncias por las presuntas víctimas. Debe establecer un mecanismo de seguimiento de datos que permita a la administración superior mantenerse al corriente del número y el tipo de denuncias y del estado de la investigación de ellas, así como cerciorarse de que no se vuelva a contratar a quienes sean culpables de actos de esa índole. Es necesario crear varios cargos clave en la Sede y fuera de ella para actuar eficazmente contra la explotación y el abuso sexuales y aumentar el número de mujeres en operaciones de mantenimiento de la paz. Cuando se distribuyan condones a los soldados, hay que indicarles claramente que ello forma parte de la lucha contra la propagación del VIH/SIDA. La Organización debe tener debidamente en cuenta las denuncias que no sean concretas, pues suelen constituir una señal de alerta de un quebrantamiento de la disciplina o una posible falta de conducta. La Organización debería alentar a los países que aportan contingentes a enviar unidades constituidas a las operaciones de mantenimiento de la paz, ya que generalmente están mejor dirigidas y son más disciplinadas que las que se constituyen especialmente para la operación sobre la base de unidades que ya existen.

63. Cada misión debe instituir sus propias medidas para hacer frente a la explotación y el abuso sexuales, tales como toques de queda o el establecimiento de zonas prohibidas o, cuando proceda, reemplazar los puestos fijos de guardia por patrullas móviles. De ser posible, la unidad de policía militar de la misión debe proceder de un contingente distinto de aquellos a los cuales ha de supervisar. En algunas zonas de alto riesgo tal vez sea necesario que una misión imponga normas más estrictas que las enunciadas en el boletín de 2003.

64. Habría que instituir algunas medidas para mejorar las condiciones de vida en las misiones, como servicios de esparcimiento para los soldados, Internet sin cargo y llamadas telefónicas subvencionadas para facilitar los contactos con familiares y amigos. También habría que instituir medidas para ayudar a las presuntas víctimas, entre ellas atención médica de emergencia y consulta psicológica, así como asesoramiento acerca de la forma de presentar una denuncia contra los presuntos autores. Habría que establecer un fondo fiduciario para las víctimas y las misiones deberían comunicar a las presuntas víctimas cuál es el resultado de su investigación de la denuncia.

65. Habría que impartir instrucciones expresas a los jefes civiles y los comandantes militares en el sentido de llevar a la práctica los programas y normas de la Organización para poner término a la explotación y el abuso sexuales y la

evaluación de su actuación profesional debería depender de la forma en que cumplen esas normas. Quienes pongan en práctica los programas deberían ser recompensados y quienes no lo hicieran deberían ser separados de sus cargos directivos o de mando. El modelo de memorando de entendimiento tendría que disponer que los comandantes de contingentes que cooperen con investigaciones del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz respecto de denuncias formuladas contra miembros de sus contingentes deberían recibir una mención de honor en su foja de servicios y que quienes no cooperen o entorpezcan las investigaciones deberían ser repatriados y el Secretario General debería explicar por escrito al Jefe de Estado las razones de la repatriación. Se recomienda que en esos casos las Naciones Unidas recuperen los pagos hechos al comandante y los depositen en el fondo fiduciario para las víctimas. El Secretario General, en carta dirigida al Jefe de Estado o de Gobierno, debería encomiar expresamente al comandante de un contingente que tomase medidas disciplinarias contra sus miembros y cooperase cabalmente con una investigación del Departamento a fin de que quienes infrinjan las normas del boletín de 2003 sean sancionados.

V. Responsabilidad disciplinaria, financiera y penal individual

El problema

66. En general existe la impresión de que el personal de mantenimiento de la paz, tanto civil como militar, que comete actos de explotación y abuso sexuales rara vez o nunca es objeto de un proceso disciplinario y que, a lo sumo, sufre consecuencias administrativas. Tampoco debe responder financieramente por el daño que causa a sus víctimas. Existe también la impresión de que el personal de mantenimiento de la paz que comete actos de explotación y abuso sexuales que constituyen delitos con arreglo a normas generalmente aceptadas (por ejemplo violación o relaciones sexuales con niños) no suele ser enjuiciado, en consejo de guerra o ante un tribunal penal nacional, que es lo que inevitablemente ocurriría si hubiera cometido esos actos en sus países de origen. Estas impresiones no carecen de fundamento.

67. En las partes anteriores de este informe se explicaron algunas de las dificultades que enfrentan los países que aportan contingentes para tomar medidas sobre la base de investigaciones preliminares o informes de comisiones de investigación que a su juicio adolecen de defectos. También se examinaron las dificultades que enfrenta el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz para investigar denuncias de explotación y abuso sexuales cuando resulta difícil, si no imposible, recurrir a los métodos tradicionales de identificación mediante testigos. Pero por detrás de estos problemas de técnica de investigación hay otros dos más fundamentales y más difíciles de resolver:

a) Con respecto al personal militar de los contingentes nacionales, algunos países que aportan contingentes suelen resistirse a reconocer públicamente los casos de mala conducta y, por consiguiente, no están dispuestos a someter a los presuntos infractores a un consejo de guerra; y

b) Con respecto al personal y los expertos en misión, el hecho de que en algunos lugares en que hay operaciones de mantenimiento de la paz no exista un sistema judicial que cumpla con las normas mínimas internacionales de derechos humanos hace difícil para el Secretario General levantar la inmunidad del personal acusado de delitos graves en esos lugares.

Recomendaciones

Responsabilidad disciplinaria y financiera individual

Responsabilidad disciplinaria

68. El personal que infringe las normas establecidas en el boletín del Secretario General de 2003 debe ser sometido a medidas disciplinarias, a menos que, en el caso de personal de las Naciones Unidas o de expertos en misión, el Secretario General acepte su renuncia inmediata con una nota en el expediente en el sentido de que nunca podrá volver a ser contratado por las Naciones Unidas.

69. El boletín del Secretario General de 2003 califica las infracciones de sus normas de “falta grave de conducta” en el sentido de lo dispuesto en el Estatuto y el Reglamento del Personal. Una “falta grave de conducta” se define como una falta de naturaleza suficientemente grave para justificar la destitución sumaria del funcionario que el Secretario General considere culpable de haber cometido esa falta. Para que quede claro al personal que los Estados Miembros y el Secretario General tendrán tolerancia cero con la explotación y el abuso sexuales, se recomienda que la Asamblea General enmiende el Estatuto del Personal de manera que estipule expresamente que los actos de explotación y abuso sexuales constituyen falta grave de conducta. También se recomienda que la Asamblea pida al Secretario General que instituya procedimientos más rápidos, incluida la suspensión sin sueldo cuando proceda, en los casos de explotación y abuso sexuales. Se asegurará así que se castigue con severidad, e incluso se destituya sumariamente, a quienes se determine que han cometido esos actos.

70. Se recomienda también que la Asamblea General indique que se deben rescindir los nombramientos de los policías civiles o los observadores militares cuando se determine que han infringido las normas del boletín de 2003, al igual que los contratos de otro personal civil (Voluntarios de las Naciones Unidas y consultores o contratistas individuales) que infrinjan esas normas.

71. Se recomienda enmendar el modelo de memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes de manera que el país que aporta contingentes se comprometa a instituir medidas disciplinarias contra los militares que los integren cuando una investigación hecha de conformidad con las recomendaciones formuladas en la sección II determine que han infringido las normas del boletín de 2003.

Responsabilidad financiera

72. Muchas víctimas, especialmente las que tienen hijos de personal de mantenimiento de la paz y han sido abandonadas por los padres, están en una situación financiera desesperada. Hay que tratar de que los padres que sean identificados, quizá mediante un análisis de sangre o una prueba de ADN, asuman alguna responsabilidad financiera por sus actos.

73. El Reglamento del Personal de las Naciones Unidas permite imponer multas (como sanción única o combinada con otras) a los funcionarios que hayan cometido una falta de conducta. Se sugiere que el Secretario General anuncie que, además de destituir al funcionario que infrinja las normas del boletín de 2003, impondrá multas disciplinarias que se depositarán en el fondo fiduciario para las víctimas (véase párr. 56).

74. Habría que considerar la posibilidad de enmendar las directivas disciplinarias para la policía y las directrices para los observadores militares de manera que se pudieran tomar medidas similares contra la policía civil y los observadores militares cuando se determinara que han infringido las normas del boletín de 2003.

75. Se sugiere también introducir una enmienda en las directivas disciplinarias para los contingentes nacionales que permita pagar al fondo fiduciario las dietas de los soldados que sean declarados culpables de actos de explotación y abuso sexuales haciendo una deducción de los pagos futuros a su país. El país que aporta contingentes tiene autoridad disciplinaria sobre los miembros de sus contingentes y puede tomar medidas para recuperar dicha suma de los soldados de que se trate.

76. También puede haber una forma de ayudar a las madres de hijos de personal de mantenimiento de la paz a obtener asistencia para su manutención, al menos si el supuesto padre es un funcionario de las Naciones Unidas. El boletín del Secretario General titulado *Family and child support obligations of staff members* (ST/SGB/1999/4) faculta a las Naciones Unidas a cumplir las sentencias de alimentos contra funcionarios de las Naciones Unidas. Si existe un sistema judicial operante, se deberá alentar a las víctimas que tengan pruebas convincentes de paternidad a obtener una sentencia de alimentos. Incluso cuando no hay un sistema judicial operante, si la madre identifica en forma convincente a un funcionario de una operación de mantenimiento de la paz como padre de su hijo, la Asamblea General podría adoptar una resolución en que se pida al Secretario General que promulgue normas que le permitan procurar una prueba del ADN del niño. El funcionario tendrá que reconocer la paternidad o bien someterse a una prueba del ADN para demostrar que la acusación es falsa. Si se estableciera la paternidad, las Naciones Unidas, con un pequeño cambio en sus normas, podrían deducir del sueldo del funcionario, o de su emolumento final si es destituido por infringir las disposiciones del boletín de 2003, una suma determinada, por ejemplo el equivalente de un año de sueldo de un empleado local en la zona de la misión. Esta suma por lo menos ayudaría en cierta medida a la madre a subvenir a la manutención del hijo. Si se desconociera la identidad del padre, la madre podría recibir asistencia del fondo fiduciario para las víctimas. El Secretario General podría proponer normas similares para otras categorías de personal.

77. Si los supuestos padres fueran miembros de los contingentes nacionales, las Naciones Unidas deberían ayudar a las madres a preparar una reclamación que podría remitirse al país de origen del contingente para su examen. El modelo de memorando de entendimiento podría incluir disposiciones en virtud de las cuales el país que aporta contingentes convendría en tramitar esas reclamaciones de acuerdo con su legislación.

Responsabilidad penal individual

Miembros militares de los contingentes

78. Según el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, los miembros militares están sujetos a la autoridad penal del país que aporta el contingente. Habida cuenta de que los miembros militares de los contingentes nacionales no están sujetos a la jurisdicción penal del Estado receptor, el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, que el Consejo de Seguridad ha refrendado en repetidas oportunidades, dispone expresamente que el Secretario General obtendrá seguridades oficiales del país que aporta contingentes de que ejercerá su jurisdicción con respecto a los delitos que cometieran sus fuerzas en la zona de la misión (véase A/45/594, anexo, párr. 48). En una nota de pie de página a esa disposición se indicaba que estas seguridades oficiales se incluirían en el memorando de entendimiento con el país en cuestión. Sin embargo, la Organización ya no sigue esta práctica; aunque debería hacerlo⁸. El Comité Especial debería, pues, recomendar a la Asamblea General que pida al Secretario General que obtenga siempre seguridades oficiales de los países que aportan contingentes de que obligarán a los miembros de sus contingentes a respetar la legislación local y ejercerán su jurisdicción cuando una investigación realizada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de conformidad con las recomendaciones formuladas en la sección II, llegue a la conclusión de que las denuncias contra un miembro militar de su contingente están bien fundadas.

79. Por consiguiente, se recomienda que el modelo de memorando de entendimiento contenga una cláusula que estipule que, si una investigación realizada por el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la forma que se describe anteriormente y con la participación del país que aportó el contingente llega a la conclusión de que las denuncias están bien fundadas, ese país tiene la obligación de remitir el caso a sus autoridades nacionales para que consideren la posibilidad de incoar un proceso. El modelo de memorando de entendimiento tendría que estipular también que dichas autoridades deberán tomar su decisión de la misma manera que en el caso de una infracción igualmente grave de la legislación nacional. El modelo de memorando de entendimiento debería disponer además que, si dichas autoridades llegan a la conclusión de que no corresponde incoar un proceso, el país que aportó el contingente presentará un informe al Secretario General en que explicará por qué ha llegado a esa conclusión. En el memorando de entendimiento el país que aporta contingentes debería convenir también en comunicar al Secretario General dentro de los 120 días siguientes a la fecha de remisión de un caso las medidas que haya adoptado con arreglo a su legislación nacional y en informarle de ahí en adelante cada 120 días sobre la marcha del trámite hasta que se cierre el caso.

80. Es preciso subrayar que estas disposiciones no obligan al país que aportó el contingente a incoar un proceso; la decisión de hacerlo es un acto de soberanía. Lo obligarán, sin embargo, a someter el caso a las autoridades competentes, quienes deberán decidir si han de incoar un proceso de la misma manera que lo harían en el caso de una transgresión de gravedad similar de la legislación de su propia

⁸ En los primeros años del mantenimiento de la paz se siguió esta práctica. Por ejemplo, en un intercambio de cartas entre el Secretario General y Finlandia de 21 y 27 de junio de 1957, Finlandia dio seguridades oficiales de que ejercería su jurisdicción sobre cualquier miembro de su contingente en la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas (FENU) que cometiera delitos en la zona de mantenimiento de la paz (Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 271, pág. 135).

jurisdicción. Las disposiciones sugeridas también obligarían al país que aportó el contingente a informar sobre el resultado del caso.

81. Se recomienda que la Asamblea General pida que este procedimiento sea condición esencial para aceptar el ofrecimiento de un país de aportar contingentes a las Naciones Unidas. Como evidentemente existe la posibilidad de que se desplieguen contingentes antes de que se concierte el memorando de entendimiento, se sugiere también que, en las resoluciones que autorizan operaciones de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad disponga que, hasta tanto el país que aporta contingentes firme un memorando, rige el modelo de memorando de entendimiento, de la misma manera que rige el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas hasta que se firma el acuerdo del caso. Debería, pues, existir un régimen jurídico completo que rigiera la operación de mantenimiento de la paz hasta que se concertaran el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas y los diversos memorandos de entendimiento con los países que aportan contingentes.

82. El Secretario General, en su informe anual al Comité Especial, debería describir en términos generales las medidas adoptadas por los países que aportan contingentes en los casos que se les hubieran remitido. En una sección aparte del informe, el Secretario General debería dar cuenta de los casos en que un país que aporta contingentes no le hubiera informado de las medidas adoptadas como resultado de la investigación de la misión. En esos casos el informe debería identificar al país en cuestión y dar detalles de la falta de conducta, naturalmente sin revelar la identidad del miembro del contingente a quien se acusa de haber cometido esos actos. En otras palabras, ha llegado el momento de establecer un procedimiento de información, aunque cabe señalar que sólo se recurrirá a él cuando el país que aporta contingentes incumpla reiteradamente la obligación de presentar informes que le impone el memorando de entendimiento.

83. Las reformas anteriores asegurarán que la comunidad internacional reconozca la determinación de la Organización y los países que aportan contingentes de no tolerar actos de explotación y abuso sexuales por los miembros militares de sus contingentes.

Personal de las Naciones Unidas y expertos en misión

84. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional de 1945 decidió que el personal de la Organización tendría inmunidad respecto de la jurisdicción nacional exclusivamente con respecto a los actos ejecutados a título oficial, a menos que las Naciones Unidas renunciaran a esa inmunidad⁹. Esa decisión se refleja en el párrafo 2 del Artículo 105 de la Carta, según el cual los funcionarios “gozarán asimismo de los privilegios e inmunidades necesarios para desempeñar con independencia sus funciones en relación con la Organización”. El párrafo 3 autorizaba a la Asamblea General a hacer recomendaciones con el objeto de determinar los pormenores de esos privilegios e inmunidades o proponer convenciones a los Estados Miembros de las Naciones Unidas con el mismo objeto. La Asamblea eligió

⁹ The United Nations Conference on International Organization, Commission IV, Judicial Organization (Doc. 228 (IV/2/10), pág. 1). El capítulo VII del informe de la Comisión Preparatoria de las Naciones Unidas, que se refería a las prerrogativas e inmunidades, subrayaba que se conceden a los funcionarios solamente en interés de la Organización y no en provecho de la propia persona. Decía además que el Secretario General podía renunciar a la inmunidad siempre que ello fuera compatible con los intereses de las Naciones Unidas (PC/20, pág. 62).

el segundo camino y formuló la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas, que entró en vigor el 17 de septiembre de 1946 y a la que se han adherido 149 Estados.

85. La Convención define las prerrogativas e inmunidades de que disfrutaban la Organización y su personal y se atiene al principio básico de la inmunidad funcional establecido en el Artículo 105 de la Carta. Los más altos funcionarios, además de las prerrogativas e inmunidades que cubren sus funciones oficiales tienen las prerrogativas e inmunidades que se conceden a los enviados diplomáticos. Sin embargo, todos los funcionarios, tengan inmunidad diplomática o funcional, están sujetos a las secciones 20 y 21 de la Convención. La sección 20 dispone que las prerrogativas e inmunidades se otorgan a los funcionarios en interés de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos. Dispone además que el Secretario General tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario, en cualquier caso en que según su propio criterio, la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda renunciarse a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas. La sección 21 dispone que el Secretario General cooperará siempre con las autoridades competentes para facilitar la administración adecuada de justicia y evitar que ocurran abusos en relación con las prerrogativas e inmunidades. La sección 23 se refiere a los expertos en misión en términos similares a los de la sección 21. Aunque las prerrogativas e inmunidades del personal y los expertos difieren en sus detalles, todas las prerrogativas e inmunidades se refieren a las funciones oficiales que desempeña el funcionario o el experto.

86. La práctica del Secretario General en la aplicación de esta disposición es clara. Cuando un funcionario o un experto en misión comete un delito en su lugar de destino y el Estado anfitrión quiere someterlo a juicio, el Secretario General determinará primero si los actos en cuestión tuvieron lugar en el curso de sus funciones oficiales. Si los actos no tuvieron lugar en el curso de las funciones oficiales, el Secretario General comunicará a las autoridades locales que no se aplica la inmunidad funcional. El modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas en general refleja esta práctica con respecto a las operaciones de mantenimiento de la paz (véase A/45/594, anexo, párrs. 47 y 49). Si los actos en cuestión guardan alguna relación con las funciones oficiales, como conducir un vehículo de las Naciones Unidas en estado de ebriedad, o si el funcionario tiene la inmunidad de un enviado diplomático y el país receptor decide entablar un proceso, el Secretario General debe levantar la inmunidad si se satisfacen los criterios de las secciones 22 ó 23 de la Convención, es decir, si mantenerla impediría el curso de la justicia y si se puede renunciar a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas. Naturalmente, esta política se debe aplicar rigurosamente en las operaciones de mantenimiento de la paz a los actos de explotación y abuso sexuales que constituyan delitos en la legislación del Estado receptor. Sin embargo es preciso recordar que no todos los actos de explotación y abuso sexuales especificados en el boletín del Secretario General de 2003 constituyen delitos en derecho interno; por ejemplo, en muchas jurisdicciones comprar los servicios sexuales de prostitutas mayores de 18 años no es delito.

87. En la gran mayoría de los casos, la aplicación de los criterios de la Convención es clara. Lo que no se previó cuando se redactó la Convención fue que en algunas oportunidades las Naciones Unidas operarían en lugares en que el sistema judicial no funciona o está tan devastado por el conflicto que ya no satisface las normas internacionales mínimas de derechos humanos. En esos casos renunciar a la inmunidad no estaría de acuerdo con los intereses de las Naciones Unidas porque la Carta

les exige defender, promover y respetar los derechos humanos. En otras palabras, no convendría a los intereses de la Organización que el Secretario General permitiera que un funcionario fuera sometido a un proceso penal que no respetara las normas internacionales básicas de derechos humanos.

88. En esos casos, la responsabilidad penal del personal de las Naciones Unidas depende de que otro Estado tenga, con arreglo a su legislación, jurisdicción para procesarlo. Algunos Estados reivindican la jurisdicción penal sobre sus nacionales. Sin embargo, la posibilidad de entablar un proceso efectivo depende de si el delito está tipificado en el Estado en que tendría lugar, si se pueden obtener suficientes pruebas según disponen el derecho sustantivo y el procesal y si el Estado puede obtener la custodia del acusado. Que tales factores se combinen para hacer posible un proceso es totalmente fortuito. Esta situación es insatisfactoria y podría frustrar la intención de los fundadores de las Naciones Unidas de que el personal sea penalmente responsable de sus actos.

89. No es fácil imaginar una solución. Se podría elaborar una convención internacional que sometiera al personal de las Naciones Unidas a la jurisdicción de los Estados partes respecto de determinados delitos cometidos *por* ese personal (la Convención sobre la Seguridad del Personal de las Naciones Unidas y el Personal Asociado lo hace respecto de determinados delitos cometidos *contra* el personal de las Naciones Unidas). El problema es que esta alternativa sólo se aplicaría a las partes en la convención. Otra posibilidad, al menos para las operaciones de mantenimiento de la paz a las que el Consejo de Seguridad encomiende un mandato relativo al Estado de derecho, sería que, en el marco de la negociación del acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, se tratara de que el país receptor aceptase que las Naciones Unidas le prestaran asistencia para que las actuaciones penales contra personal de la Organización se ajustaran a las normas internacionales de derechos humanos. El problema de esta alternativa es que parecería instituir dos tipos de justicia: una para la población local y otra para los funcionarios internacionales, lo que no es buena idea. Sin embargo, por lo menos se establecería una responsabilidad penal por actos de explotación y abuso sexuales cometidos por funcionarios y expertos en misión que constituyeran delitos según la legislación local.

90. Se trata de cuestiones jurídicas sumamente técnicas y complejas. No obstante, es preciso esforzarse por resolver estos problemas de responsabilidad porque la Carta sólo prevé la inmunidad funcional y los delitos de explotación y abuso sexuales naturalmente no forman parte de las funciones de ningún funcionario o experto en misión. Por lo tanto, se recomienda que la Asamblea General pida al Secretario General que designe un grupo de expertos que le asesore sobre la mejor manera de asegurar que se cumpla la intención original de la Carta, es decir, que el personal de las Naciones Unidas y los expertos en misión nunca tengan impunidad respecto de los delitos que cometan en su lugar de destino. Ese grupo debería incluir expertos en derecho penal, extradición, asistencia mutua en cuestiones penales, normas internacionales de derechos humanos y prerrogativas e inmunidades de las Naciones Unidas. También sería fundamental que el grupo contara con representantes del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y la Oficina de Asuntos Jurídicos a fin de tener debidamente en cuenta la práctica jurídica de las Naciones Unidas y su práctica en el mantenimiento de la paz. Si el grupo considerara viable redactar un instrumento internacional, la Asamblea General podría remitir la cuestión a la Sexta Comisión o a un comité de la Asamblea General creado especialmente a tal efecto.

Resumen de las recomendaciones

91. El personal que infrinja las normas del boletín del Secretario General de 2003 debería ser objeto de medidas disciplinarias. La Asamblea General debería calificar las infracciones de las normas del boletín de 2003 de “falta grave de conducta” en el Estatuto del Personal. Se debería rescindir el nombramiento de todo funcionario, policía civil u observador militar cuando se determinara que ha cometido actos de explotación y abuso sexuales. Además se debería imponer al funcionario una multa que se depositaría en el fondo fiduciario para las víctimas. Se deberían enmendar las directivas sobre cuestiones disciplinarias en que estén involucrados oficiales de policía civil y observadores militares de manera que pudieran tomarse medidas similares respecto de esas categorías de personal. El modelo de memorando de entendimiento con los países que aportan contingentes debería enmendarse de manera que las Naciones Unidas pudieran deducir de los pagos futuros al país que aportó el contingente las dietas abonadas a un soldado que se hubiera determinado culpable de explotación o abuso sexuales, depositar esas sumas en el fondo fiduciario para las víctimas y tramitar las solicitudes de asistencia para la manutención de los hijos que presentaran las víctimas de conformidad con la legislación del país del contingente. Se deberían enmendar las normas para obligar al personal y los expertos en misión a hacer los pagos necesarios para la manutención de los hijos.

92. El memorando de entendimiento con el país que aporta contingentes debería disponer expresamente que éste les exigirá que respeten la legislación local. Si los miembros militares de una misión de mantenimiento de la paz cometen actos de explotación y abuso sexuales que constituyen delitos deberán ser procesados de conformidad con la legislación del país que aportó el contingente. El modelo de memorando de entendimiento debería estipular que, si el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz realiza una investigación y llega a la conclusión de que las denuncias están bien fundadas, el país que aportó el contingente deberá remitir el caso a las autoridades nacionales para que consideren la posibilidad de incoar un proceso con arreglo a su legislación. Debería estipular además que las autoridades nacionales adoptarán su decisión de la misma manera que en el caso de una transgresión de gravedad similar de la legislación del país e informarán del resultado del proceso al Secretario General. Debería disponer también que si las autoridades llegan a la conclusión de que no corresponde incoar un proceso, el país que aportó el contingente conviene en presentar al Secretario General un informe en que explique las razones de esa decisión.

93. Los fundadores de la Organización no se proponían que la inmunidad del personal y los expertos en misión los protegiera de ser procesados en el país receptor si cometían un delito allí. Sin embargo, como en algunos lugares donde se establecen misiones de mantenimiento de la paz no hay un sistema judicial que funcione, se requiere una cooperación internacional a largo plazo para garantizar que los funcionarios de las Naciones Unidas y los expertos en misión no tengan inmunidad respecto de un proceso penal. Se recomienda que el Secretario General establezca un grupo de expertos para que estudie la cuestión y formule recomendaciones a la Asamblea General sobre la posibilidad de redactar una convención internacional o recurrir a otros medios para asegurarse de que el personal de las Naciones Unidas y los expertos en misión que cometen delitos definidos en zonas donde hay operaciones de mantenimiento de la paz sean penalmente responsables de sus actos.

VI. Conclusión

94. El presente informe recomienda tomar medidas en cuatro frentes amplios. Se deberían unificar las normas contra el abuso y la explotación sexuales para todas las categorías del personal de mantenimiento de la paz. Se debería establecer un proceso profesional de investigación y se deberían utilizar métodos científicos modernos de identificación. Habría que instituir una serie de medidas a nivel de la Organización y de los jefes y comandantes para hacer frente a la explotación y el abuso sexuales. Se formula una serie de recomendaciones para hacer al personal de mantenimiento de la paz que cometa actos de explotación y abuso sexuales individualmente responsable mediante la aplicación de las medidas disciplinarias apropiadas, hacerlo financieramente responsable por el perjuicio ocasionado a las víctimas y hacerlo penalmente responsable si los actos cometidos constituyen delitos en la legislación aplicable.

95. Como se observa al comienzo del presente informe, las operaciones y el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas tienen una distinguida trayectoria y muchos han sacrificado su vida en aras de la paz. Sin embargo, siempre habrá algunos que no respetan las normas de conducta establecidas. La adopción de estas recomendaciones contribuirá considerablemente a eliminar la explotación y el abuso sexuales de las misiones de mantenimiento de la paz.

Anexo

Personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: estatuto y reglas de conducta y disciplina

Personal de las Naciones Unidas

Estatuto

A.1 Los funcionarios de las Naciones Unidas son designados por el Secretario General y están sujetos a su autoridad. Todos los funcionarios de las Naciones Unidas, sean contratados internacional o localmente, con la excepción de los empleados contratados localmente por horas, tienen la categoría de funcionarios con arreglo a la Convención sobre Prerrogativas e Inmunidades de las Naciones Unidas (Convención General). La sección 18 de la Convención General estipula que los funcionarios estarán inmunes contra todo proceso judicial respecto a palabras escritas o habladas y a todos los actos ejecutados en su carácter oficial. La sección 19 estipula que los funcionarios de categoría de Subsecretario General y categorías superiores tienen las mismas prerrogativas e inmunidades que se otorgan a los enviados diplomáticos de acuerdo con el derecho internacional.

A.2 En las operaciones de mantenimiento de la paz, la Convención General se complementa con un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas. Aunque cada acuerdo se ajusta a las necesidades específicas de la misión, todos se basan en el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas presentado a la Asamblea General el 9 de octubre de 1990 (A/45/594, anexo). El párrafo 6 del modelo de acuerdo dispone que se respetarán todas las leyes y reglamentos locales. El modelo de acuerdo fue tácitamente aprobado por la Asamblea General en su resolución 52/12 B^a, de 19 de diciembre de 1997, y el Consejo de Seguridad lo hizo aplicable en numerosas resoluciones^b. Los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas vigentes disponen que los más altos funcionarios de la misión —el Representante Especial del Secretario General o el jefe de la misión, el Comandante de la Fuerza y otros miembros de alta categoría que convengan las Naciones Unidas y el Estado receptor— tendrán las prerrogativas e inmunidades de los enviados diplomáticos de conformidad con el derecho internacional. Los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas disponen además que los funcionarios civiles de las Naciones Unidas asignados a la misión tienen el estatuto de funcionarios con arreglo a la Convención General (en vista de que no todos los Estados Miembros se han adherido a la Convención General).

^a La Asamblea General, en el párrafo 7 de la resolución, hace suya la recomendación de que el Consejo de Seguridad, al establecer una operación de mantenimiento de la paz, fije un plazo para la concertación del acuerdo correspondiente sobre el estatuto de las fuerzas entre las Naciones Unidas y el gobierno anfitrión y, hasta que se concierte el acuerdo, se aplique provisionalmente, a menos que las partes interesadas convengan en otra cosa, un modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, e invita al Consejo de Seguridad a ocuparse de esa cuestión.

^b Por ejemplo, en las siguientes resoluciones recientes del Consejo de Seguridad se dispone que a la espera de que se concierte un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, se aplicará con carácter provisional el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas: párrafo 9 de la resolución 1528 (2004) (Operación de las Naciones Unidas en Côte d'Ivoire); párrafo 11 de la resolución 1542 (2004) (Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití); y párrafo 10 de la resolución 1545 (2004) (Operación de las Naciones Unidas en Burundi).

A.3 Las autoridades competentes de los Estados Miembros normalmente piden al Secretario General que renuncie a la inmunidad de un funcionario por conducto de sus misiones permanentes ante las Naciones Unidas o bien, cuando han concertado un acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, presentan la solicitud correspondiente al jefe de la misión. El Secretario General decide al respecto con el asesoramiento de la Oficina de Asuntos Jurídicos y teniendo en cuenta los criterios enunciados en la sección 20 de la Convención General. Esa sección dispone que las prerrogativas e inmunidades se otorgan a los funcionarios en interés de las Naciones Unidas y no en provecho de los propios individuos. Dispone además que el Secretario General tendrá el derecho y el deber de renunciar a la inmunidad de cualquier funcionario, en cualquier caso en que según su propio criterio, la inmunidad impida el curso de la justicia y pueda renunciarse a ella sin que se perjudiquen los intereses de las Naciones Unidas. Por ejemplo, si se entabla un proceso penal a un funcionario que provocó un accidente de tránsito por manejar en estado de ebriedad o en forma abiertamente negligente un vehículo de las Naciones Unidas, el Secretario General podría decidir que la inmunidad impediría el curso de la justicia y que renunciar a ella no perjudicaría los intereses de las Naciones Unidas. En ese caso se levantaría la inmunidad. En cambio, si el Secretario General determinara que la acusación es infundada, o que el funcionario estaba cumpliendo debidamente sus funciones, se mantendría la inmunidad. En cualquiera de los casos, los terceros damnificados tendrían que presentar su solicitud de indemnización a las Naciones Unidas, que la tramitarían de conformidad con los procedimientos establecidos para ello^c.

A.4 La inmunidad funcional del personal se aplica únicamente al desempeño de las funciones oficiales. Según la Convención General, corresponde al Secretario General decidir si el funcionario estaba desempeñando funciones oficiales, decisión que éste toma con el asesoramiento de la Oficina de Asuntos Jurídicos. El modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas contiene disposiciones que permiten al jefe de la misión determinar a título preliminar si una demanda contra un miembro de la misión se refiere a sus funciones oficiales. Esta decisión se toma normalmente previa consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos.

A.5 El párrafo 49 del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas se refiere a las demandas civiles y faculta al jefe de la misión para que certifique si la demanda guarda relación con las funciones oficiales. De ser así, debe ponerse término de inmediato a las actuaciones. Sin embargo, si no hay arreglo, puede presentarse a la Organización una solicitud de conformidad con los procedimientos establecidos (como se indicó en el párrafo A.3). Si la demanda no está relacionada con las funciones oficiales, por ejemplo una demanda por el alquiler de un inmueble privado, pueden proseguir las actuaciones porque los funcionarios, con excepción de algunos altos cargos, sólo tienen inmunidad funcional y la inmunidad funcional no cubre los actos privados del funcionario. Como se observa en el párrafo A.2, algunos altos cargos tienen las prerrogativas e inmunidades de los enviados diplomáticos y el Secretario General debería levantarlas para que la acción civil pudiera proseguir.

^c Los procedimientos administrativos para tramitar las solicitudes de indemnización presentadas por terceros contra miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas se describen en un informe del Secretario General a la Asamblea General de 20 de septiembre de 1996 (A/51/389, párrs. 20 a 37).

A.6 El párrafo 47 del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas se refiere a los procedimientos penales. En el caso de los funcionarios que tienen inmunidad funcional, el jefe de la misión investigará si el acto en cuestión tuvo lugar en el desempeño de las funciones oficiales y luego acordará con el país receptor si se debe iniciar o no un procedimiento penal. Es importante subrayar que estas conclusiones del jefe de la misión no constituyen una renuncia a la inmunidad, que es una decisión que debe tomar el Secretario General. Las decisiones del jefe de la misión son conclusiones respecto de si los actos en cuestión tuvieron lugar en el desempeño de funciones oficiales, que es un requisito previo para hacer valer la inmunidad ante los tribunales nacionales. Normalmente esa decisión se toma en consulta con la Oficina de Asuntos Jurídicos porque, incluso si un asunto se relaciona con actividades privadas, los tribunales nacionales normalmente exigen una renuncia escrita de las Naciones Unidas a las prerrogativas e inmunidades para asegurarse de que no se vaya a plantear la cuestión durante el proceso penal.

A.7 Tanto en la Convención General como en el acuerdo modelo sobre el estatuto de las fuerzas existen procedimientos para resolver las diferencias de opinión entre el Estado Miembro de que se trate y el Secretario General sobre estas cuestiones.

Reglas de conducta

A.8 En el momento de su nombramiento todos los funcionarios deben firmar una carta de nombramiento en la que se comprometen a respetar el Estatuto del Personal y el Reglamento del Personal de las Naciones Unidas y las instrucciones que se promulguen de conformidad con ellos.

A.9 La Carta de las Naciones Unidas prevé que el personal tendrá el más alto grado de integridad (párrafo 3 del Artículo 101). La conducta de los funcionarios se rige por el artículo I del Estatuto del Personal y el capítulo I del Reglamento del Personal, que se reproducen en el boletín del Secretario General sobre el estatuto, los derechos básicos y las obligaciones de los funcionarios de las Naciones Unidas (ST/SGB/2002/13). Ese texto contiene una serie de disposiciones generales que prohibirían al personal cometer actos de explotación y abuso sexuales. Por ejemplo, la cláusula 1.2 b) estipula que los funcionarios deberán demostrar el más alto grado de integridad; la cláusula 1.2 f) estipula que en todo momento los funcionarios públicos internacionales se comportarán de una forma acorde con su condición de tales; la regla 101.2 c) estipula que los funcionarios deberán respetar las leyes locales, así como cumplir sus obligaciones jurídicas como particulares y la regla 101.2 d) prohíbe toda forma de hostigamiento sexual o de género. Las mismas disposiciones se aplican al personal cuyo nombramiento se rige por la serie 200 (personal de proyectos) y por la serie 300 (nombramientos de corta duración y de duración limitada) del Reglamento del Personal. Las normas del Estatuto del Personal y el Reglamento del Personal son obligatorias.

A.10 Dicho boletín incluye también el texto de las normas de conducta de la administración pública internacional adoptadas por la Comisión de Administración Pública Internacional en 2001, que la Asamblea General acogió con satisfacción en su resolución 56/244, de 24 de diciembre de 2001. Estas normas de conducta, que no tienen carácter obligatorio, constituyen directrices generales sobre la conducta que se espera del personal.

A.11 De conformidad con la resolución 57/306 de la Asamblea General, de 15 de abril de 2003, sobre la investigación de la explotación sexual de refugiados por

parte de trabajadores de asistencia humanitaria en África occidental, el Secretario General promulgó prohibiciones expresas contra la explotación y el abuso sexuales que el personal está obligado a observar. Estas prohibiciones se enumeran en el boletín del Secretario General titulado “Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales” (ST/SGB/2003/13). En el boletín, el Secretario General define la “explotación sexual” y el “abuso sexual” (sección 1); estipula que esos actos constituyen faltas graves de conducta y son, por tanto, motivo para la adopción de medidas disciplinarias, incluso la destitución sumaria (sección 3.2 a)); prohíbe toda relación sexual con niños (personas menores de 18 años) (sección 3.2 b)); prohíbe ofrecer dinero, empleo, bienes o servicios a cambio de relaciones sexuales (sección 3.2 c)); desaprueba categóricamente las relaciones sexuales entre funcionarios de las Naciones Unidas y beneficiarios de la asistencia (sección 3.2 d)); obliga al personal a informar de la situación en caso de que albergue temores o sospechas de que se hayan infringido las disposiciones del boletín (sección 3.2 e)); y obliga al personal directivo a apoyar y elaborar sistemas que creen un ambiente libre de explotación y abuso sexuales (sección 3.2 f)).

Reglas de disciplina

A.12 Los funcionarios acusados de haber cometido faltas de conducta están sujetos a los mecanismos disciplinarios establecidos en el Estatuto y el Reglamento del Personal y tienen las garantías procesales que se establecen en el capítulo X del Reglamento del Personal y en la instrucción administrativa de 2 de agosto de 1991 relativa a medidas y procedimientos disciplinarios revisados (ST/AI/371). La premisa básica de estas garantías procesales es que las acusaciones no son más que acusaciones. En otras palabras, se presume que el funcionario ha cumplido las normas de conducta prescritas y la Administración debe determinar si hubo una falta de conducta.

A.13 Esa instrucción administrativa dispone que, si hay motivos para creer que un funcionario ha transgredido las normas de conducta, el jefe de la misión debe realizar una investigación preliminar^d. Si esa investigación indica que el cargo de falta de conducta está bien fundado, se envían al Subsecretario General de la Oficina de Gestión de Recursos Humanos la investigación preliminar y copias de las pruebas documentales y éste decide si procederá con el caso. Si decide proceder, se imputa oficialmente y por escrito al funcionario la infracción de una regla o norma de conducta y se le comunica por qué el Subsecretario General considera que las pruebas justifican el cargo. El funcionario tiene un plazo razonable para responder al cargo por escrito. Todo el expediente, incluida la respuesta del funcionario y las pruebas que desee presentar, es examinado por el Subsecretario General que decide si ha de desestimar el caso, presentarlo a un Comité Mixto de Disciplina o, si se trata de una falta grave de conducta y las pruebas son claras, recomendar al Secretario General que destituya sumariamente al funcionario. Si el caso se remite a un Comité Mixto de Disciplina, éste escucha a las partes y luego presenta su informe y recomendación al Secretario General que toma la decisión final. El Secretario General puede

^d La instrucción administrativa ST/AI/371 se publicó antes de que la Asamblea General creara la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) en su resolución 48/218 B, de 29 de julio de 1994. En virtud de su mandato la OSSI puede investigar los informes de violaciones de los reglamentos, reglamentaciones y publicaciones administrativas pertinentes de las Naciones Unidas. Según el mandato de la OSSI, el Secretario General puede pedirle que realice investigaciones. Las investigaciones de la OSSI se realizan bajo su control y dirección y se consideran “investigaciones preliminares” a los efectos disciplinarios.

decidir no tomar medida alguna contra el funcionario y cerrar el caso o puede imponer una o más de las sanciones especificadas en la regla 110.3 a) del Reglamento del Personal^e. Si el funcionario no está de acuerdo con esa decisión, puede apelar ante el Tribunal Administrativo de las Naciones Unidas.

Policía civil y observadores militares de las Naciones Unidas

Estatuto

A.14 El párrafo 26 del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas dispone que los observadores militares y los miembros de la policía civil de las Naciones Unidas serán considerados expertos en misión en el sentido de la Convención General^f.

A.15 Los expertos en misión tienen, en virtud de la sección 22 de la Convención General, las prerrogativas e inmunidades necesarias para el ejercicio de sus funciones, incluida inmunidad contra arresto y detención y contra el embargo de su equipaje personal, inmunidad contra toda acción judicial respecto a palabras habladas o escritas y a sus actos en el cumplimiento de su misión, e inviolabilidad de todo papel y documento.

A.16 El párrafo 6 del modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, dispone que todos los miembros de la operación de mantenimiento de la paz respetarán todas las leyes y reglamentos locales. Las disposiciones del modelo de acuerdo sobre las acciones civiles y penales se aplican a los miembros de la misión que tienen el estatuto de expertos en misión (véanse párrs. A.4 a A.7). La sección 23 de la Convención General, que se refiere a la renuncia a las prerrogativas e inmunidades de los expertos en misión, en el fondo es idéntica a la sección 20, que se refiere a la renuncia a las prerrogativas e inmunidades del personal. La Convención General y la cláusula 1 e) del Estatuto relativo a la condición y los derechos y deberes básicos de los funcionarios que no forman parte del personal de la Secretaría y de los expertos en misión (ST/SGB/2002/9), dejan en claro que el Secretario General aplica las mismas consideraciones al personal y a los expertos en misión cuando decide si renunciará o no a la inmunidad.

^e La regla 110.3 a) dispone que las medidas disciplinarias pueden consistir en una o más de las siguientes: amonestación del Secretario General por escrito, pérdida de uno o más de los escalones en la categoría, pérdida durante un período determinado del derecho al incremento periódico dentro de la categoría, suspensión sin sueldo, multa, descenso de categoría, separación del servicio, con o sin aviso o indemnización en lugar del aviso, y destitución sumaria.

^f La práctica de las Naciones Unidas consiste en tratar a los oficiales militares de enlace y a los oficiales de estado mayor como expertos en misión. En los primeros años de las operaciones de mantenimiento de la paz esto se indicaba expresamente en algunos acuerdos sobre el estatuto de la fuerza. Por ejemplo, véase el párrafo 25 del intercambio de cartas que constituye un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Egipto sobre el estatuto de la Fuerza de Emergencia de las Naciones Unidas de 8 de febrero de 1957 y el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas con Egipto (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 260, pág. 61); véase también el párrafo 25 del intercambio de cartas que constituye un acuerdo entre las Naciones Unidas y el Gobierno de Chipre sobre el estatuto de la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre de 31 de marzo de 1964 (ibíd., vol. 492, pág. 57).

Reglas de conducta

A.17 La Asamblea General, en su resolución 56/280, de 27 de marzo de 2002, estableció las normas de conducta mencionadas para los expertos en misión de las Naciones Unidas, que se aplican a la policía civil y a los observadores militares que se desempeñan como expertos en misión de las Naciones Unidas. Hay varias disposiciones generales que prohibirían a los expertos en misión cometer actos de explotación y abuso sexuales. Por ejemplo, la cláusula 2 a) estipula que los expertos en misión deberán demostrar el más alto grado de integridad; la cláusula 2 d) estipula que se deberán comportar de forma acorde con su condición de expertos en misión; la cláusula 2 j) estipula que deberán respetar las leyes locales y cumplir sus obligaciones jurídicas de derecho privado y la cláusula 2 k) prohíbe toda forma de hostigamiento sexual o de género.

A.18 Al ser nombrados, los policías civiles y los observadores militares firman un “compromiso” por el que aceptan cumplir con todos los procedimientos, normas, directivas y otras disposiciones estándar de carácter operativo y administrativo de la misión. Entre estas disposiciones están el Código de conducta personal para los cascos azules y la publicación titulada “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas”, que se distribuyen a todo el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas. Esos textos también se reproducen en las directrices para los oficiales de policía civil preparadas para cada misión, que se entregan a todos los países que aportan fuerzas policiales, y se incluyen en las directrices para los observadores militares, que se remiten a cada observador militar por conducto de la oficina del Jefe de los Observadores Militares de la misión en cuestión. Este documento también se entrega a los países que aportan contingentes.

A.19 El Código de conducta personal para los cascos azules y la publicación titulada “Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas” regulan la conducta en términos generales. La cuarta regla del Código de conducta dice “No cometa actos inmorales de abuso o explotación sexuales, físicos o psicológicos de la población local ni de personal de las Naciones Unidas, especialmente de mujeres y niños”.

A.20 Las directrices para la policía civil contienen disposiciones detalladas sobre la conducta de la policía civil. Disponen, entre otras cosas, que la policía civil no incurrirá en abuso o explotación de la población local, en particular mujeres y niños, y que tratará con respeto y cortesía a toda la población. Las directrices para los observadores militares están redactadas en términos similares.

A.21 Desde mediados de 2004, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, en las directivas para los comisionados de policía que prepara para cada misión, ha empezado a resumir las reglas que figuran en el boletín del Secretario General de 2003 para aplicarlas a los oficiales de policía civil. Las normas de ese boletín todavía no se han hecho expresamente aplicables a los observadores militares.

Reglas de disciplina

A.22 Los miembros de la policía civil y los observadores militares acusados de haber cometido una falta grave de conducta están sujetos a los procedimientos establecidos en las directivas sobre cuestiones disciplinarias en que estén involucrados oficiales de policía civil y observadores militares, que se entregan al país que aporta policía junto con las directrices para los oficiales de policía civil preparadas para

cada misión. La definición de “falta grave de conducta” adoptada en el párrafo 4 de las directivas (que difiere de la del Estatuto y el Reglamento del Personal), incluye la explotación y el abuso sexuales, como lo hace el boletín del Secretario General de 2003 con respecto al personal.

A.23 Al igual que en el caso del personal de las Naciones Unidas, la premisa básica de las garantías procesales que establecen las directivas es que las acusaciones no son más que acusaciones. En otras palabras, se presume que los oficiales de policía civil y los observadores militares han cumplido las normas de conducta prescritas. La misión debe determinar si hubo una falta grave de conducta.

A.24 Lo mismo que cuando se trata de personal de las Naciones Unidas, si hay motivos para creer que un oficial de policía civil o un observador militar han incurrido en falta grave de conducta, como primera medida el jefe de la misión debe realizar de inmediato una investigación preliminar. Si esta investigación preliminar indica que la acusación de falta grave de conducta está bien fundada, se convoca una junta de investigación y el jefe de misión informa al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz en la Sede de los resultados de la investigación preliminar. Sobre la base de las conclusiones de la investigación preliminar, el jefe de la misión puede recomendar al Departamento que el oficial u observador sea repatriado. El Departamento informa entonces a la misión permanente del Estado de que se trate.

A.25 El propósito de la junta de investigación es determinar los hechos, no actuar como órgano judicial. Es un instrumento administrativo que ayuda al jefe de la misión a cumplir con su responsabilidad de evitar las faltas de conducta en la misión. La junta deberá reunirse en el término de 48 a 72 horas después de las conclusiones de la investigación preliminar. Las directrices contienen procedimientos detallados encaminados a ofrecer al oficial de policía civil o al observador militar en cuestión las debidas garantías procesales.

A.26 La junta de investigación presenta su informe al jefe de la misión, que debe tomar una decisión definitiva. Las directivas establecen una serie de sanciones que puede imponer el jefe de la misión si determina que ha habido falta grave de conducta⁸. Sobre la base de las conclusiones de la junta de investigación, el jefe de la misión puede recomendar al Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que la persona sea repatriada (como se indica en el párrafo A.24, el jefe de la misión también puede hacer esta recomendación sobre la base de las conclusiones de la investigación preliminar). Si el Departamento dispone la repatriación, se notifica a la misión permanente del Estado Miembro de que se trate. El Estado Miembro paga los gastos de repatriación.

⁸ Las directivas permiten al jefe de la misión imponer una o más de las siguientes penas: retiro de una posición de mando, reasignación a otra posición o área previo reentrenamiento, de ser necesario; retiro de prestaciones y concesiones proporcionadas al personal de las Naciones Unidas; suspensión de licencia o tiempo compensatorio; recuperación total o parcial de las dietas por misión, en caso de pérdida financiera para las Naciones Unidas; recomendación de repatriar y censura o reprimenda escrita, incluso una posible recomendación de que la persona quede inhabilitada para ser asignada a las Naciones Unidas en el futuro (párr. 23).

Miembros de los contingentes militares nacionales

Estatuto

A.27 El modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas dispone que se respetarán todas las leyes y reglamentos locales (párr.6); que el personal militar asignado al componente militar de la misión tendrá las prerrogativas e inmunidades otorgadas en el acuerdo (párr. 27); y que los miembros de las operaciones de mantenimiento de la paz estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de sus respectivos Estados participantes en lo referente a todo delito que hayan cometido en el Estado receptor (párr. 47 b)). Como no hay posibilidad de que el Estado receptor tenga jurisdicción sobre los miembros militares de los contingentes nacionales, el modelo de acuerdo dispone que el Secretario General obtendrá de los gobiernos de los Estados participantes seguridades de que estarán dispuestos a ejercer su jurisdicción con respecto a los delitos o infracciones que cometan los miembros de sus contingentes nacionales que prestan servicios en la operación de mantenimiento de la paz (párr. 48). El modelo de acuerdo preveía que esta cláusula se insertaría en el memorando de entendimiento. Sin embargo, en el modelo de memorando de entendimiento (véase A/51/967, anexo y Corr.1 y 2) no existe una disposición en este sentido, que sí figuraba en memorandos anteriores (véase párr. 78).

A.28 Según el modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas, en caso de entablarse una acción civil contra un miembro de la operación de mantenimiento de la paz ante un tribunal del Estado receptor, si el jefe de la misión certifica que la acción guarda relación con las funciones oficiales, se pondrá término a las actuaciones. Si el jefe de la misión certifica que la acción no está relacionada con las funciones oficiales, las actuaciones podrán proseguir. Sin embargo, no podrá restringirse la libertad personal de un miembro de una operación de mantenimiento de la paz como resultado de tal acción civil (párr. 49).

A.29 El acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas prevé procedimientos para resolver las diferencias de opinión entre el Estado receptor y el Secretario General sobre estas cuestiones.

Reglas de conducta

A.30 El modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas dispone que el Representante Especial del Secretario General tomará todas las medidas conducentes a asegurar el mantenimiento de la disciplina y el orden entre los miembros de la operación de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (párr. 40). Los miembros militares de los contingentes nacionales están sujetos a las normas de conducta establecidas en el Código de conducta personal para los cascos azules y en la publicación titulada "Somos los miembros de las fuerzas de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas" (véanse párrs. A.18 y A.19). Estos documentos se distribuyen a todo el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas, se reproducen en las directrices para los países que aportan contingentes que se preparan para cada misión y se envían a los países participantes.

A.31 Esas directrices contienen disposiciones detalladas sobre la conducta de los miembros del contingente. Entre otras cosas, estipulan que los miembros de los contingentes militares no cometerán actos de abuso o explotación contra la población local, en particular las mujeres y los niños, y manifestarán respeto y cortesía a toda la población. Desde la promulgación del boletín del Secretario General

de 2003, se ha empezado a incluir en las directrices un resumen de las reglas de ese boletín y a aplicarlas a los miembros de los contingentes nacionales.

Reglas de disciplina

A.32 Los miembros militares de un contingente nacional acusados de haber cometido una “falta grave de conducta” (expresión que está definida e incluye la explotación y el abuso sexuales) están sujetos a los procedimientos de la misión estipulados en las directivas sobre cuestiones disciplinarias en que estén involucrados miembros militares de contingentes nacionales, que se entregan a los países que aportan contingentes. Naturalmente también están sujetos a los procedimientos instituidos por sus contingentes nacionales.

A.33 La sección 2.2 del boletín del Secretario General de 2003, aunque no se aplica per se a los miembros de los contingentes nacionales, estipula que las fuerzas de las Naciones Unidas que lleven a cabo operaciones bajo las órdenes y el control de la Organización tienen prohibido cometer actos de explotación y abuso sexuales y tienen el deber especial de proteger a las mujeres y los niños, de conformidad con la sección 7 del boletín del Secretario General ST/SGB/1993/13, titulado “Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de las Naciones Unidas”. Según la sección 1.1 de ese boletín, sus normas se aplican a las fuerzas de las Naciones Unidas cuando participen activamente como combatientes en situaciones de conflicto armado, en la medida de su participación y mientras dure ésta y, por consiguiente, serán también aplicables en acciones coercitivas o en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa. La sección 7.2 prohíbe expresamente la violación, la prostitución forzada y cualquier forma de agresión sexual y trato humillante. La sección 7.4 dispone que los niños serán objeto de respeto y serán protegidos contra todo tipo de atentado al pudor.

A.34 Los procedimientos de la misión para efectuar una investigación preliminar e instituir una junta de investigación para que examine las acusaciones de falta grave de conducta contra miembros de un contingente nacional son en el fondo idénticos a los procedimientos enunciados en las directrices que se describen en los párrafos A.22 a A.26. Como en el caso de la policía civil y los observadores militares, el jefe de la misión sólo puede recomendar la repatriación. La decisión la toma el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Sede sobre la base de la recomendación del jefe de la misión. Si el Departamento dispone la repatriación, se notifica a la misión permanente del país que aporta el contingente, que corre con los gastos de la repatriación.

A.35 Cabe subrayar que la decisión de repatriar a un miembro de un contingente nacional es una medida administrativa y no una sanción disciplinaria. La disciplina de un miembro militar de un contingente nacional es de la competencia exclusiva del país que aporta el contingente.

Voluntarios de las Naciones Unidas

Estatuto

A.36 En los últimos años, los acuerdos sobre el estatuto de las fuerzas suscritos por la Organización han asimilado el estatuto de los Voluntarios de las Naciones Unidas al de los funcionarios amparados por la Convención General. Por consiguiente, los

voluntarios tienen las mismas prerrogativas e inmunidades que esos funcionarios en el Estado receptor (véanse párrs. A.1 a A.7).

Reglas de conducta

A.37 Los Voluntarios de las Naciones Unidas tienen sus propias reglas de conducta, que disponen que respetarán las leyes, los códigos morales y las tradiciones del país receptor y no podrán dedicarse a ninguna actividad incompatible con los propósitos y objetivos de las Naciones Unidas.

Reglas de disciplina

A.38 Los Voluntarios de las Naciones Unidas pueden ser destituidos inmediatamente por transgredir las reglas de conducta. El Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz recomendará a las misiones que hagan firmar a los voluntarios un acuerdo por el que reconocen que toda violación de las prohibiciones contra la explotación y el abuso sexuales enumeradas en el boletín del Secretario General de 2003 constituirá una falta grave de conducta que puede ser motivo de repatriación inmediata.

A.39 En caso de que un voluntario de las Naciones Unidas impugne una decisión administrativa de la Organización, el contrato dispone que la cuestión se someterá a arbitraje y que el laudo de los árbitros será aceptado por las partes como fallo definitivo.

Contratistas individuales

Estatuto

A.40 Las misiones de mantenimiento de la paz pueden emplear los servicios de consultores o contratistas individuales de conformidad con las condiciones estándar para la contratación que se especifican en una instrucción administrativa sobre consultores y contratistas individuales (ST/AI/1999/7). Los consultores tienen conocimientos especializados de que no dispone la Secretaría. Los contratistas pueden desempeñar funciones similares a las que desempeña el personal pero por períodos breves. La instrucción administrativa dispone que los consultores y los contratistas individuales no tienen el estatuto de funcionarios ni de expertos en misión y están sujetos a la legislación local. Sin embargo, se puede reconocer a los consultores el estatuto de expertos en misión si tienen que viajar en comisión de servicio para la Organización. Las prerrogativas e inmunidades de los expertos en misión se describen en los párrafos A.15 y A.16.

Reglas de conducta

A.41 Los contratos de los consultores y los contratistas individuales disponen, entre otras cosas, que sus titulares deben abstenerse de toda conducta que pueda desacreditar a las Naciones Unidas y deben comprometerse a no realizar ninguna actividad que sea incompatible con los propósitos y objetivos de la Organización.

Reglas de disciplina

A.42 Los contratos estándar para consultores y contratistas individuales disponen que el incumplimiento de las normas de conducta que allí se especifican determinará la rescisión del contrato por iniciativa de las Naciones Unidas. El Departamento de

Operaciones de Mantenimiento de la Paz recomendará a las misiones que amplíen esta disposición para incluir una referencia expresa a las violaciones de las prohibiciones de la explotación y abuso sexuales enumeradas en el boletín del Secretario General de 2003.

A.43 En caso de que un consultor o contratista individual impugne una decisión de las Naciones Unidas, el contrato estándar dispone que la cuestión se someterá a arbitraje y que el laudo de los árbitros será aceptado por las partes como fallo definitivo.
