



Consejo Económico y Social

Distr. general
10 de diciembre de 2018
Español
Original: inglés

Adopción de decisiones

Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia

Junta Ejecutiva

Primer período ordinario de sesiones de 2019

5 a 7 de febrero de 2019

Tema 8 del programa provisional*

Examen del grupo de expertos independiente sobre las iniciativas del UNICEF en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales**

Resumen***

Resumen

En marzo de 2018, la Directora Ejecutiva del UNICEF solicitó a la Oficina de Evaluación que llevara a cabo un examen independiente de las iniciativas del UNICEF en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales. Los objetivos del examen independiente eran examinar lo que está funcionando y los ámbitos que deben mejorar, encontrar maneras de aumentar la rendición de cuentas de la administración y mejorar las políticas, los sistemas y las respuestas de la organización, así como su cultura. Con este fin, la Oficina de Evaluación estableció un grupo de expertos independiente, cuyo informe refleja las opiniones que el grupo se ha formado tras realizar entrevistas clave, visitas sobre el terreno y un examen de los documentos pertinentes.

El informe recomienda 32 medidas que deberían adoptarse en los cuatro pilares de las normas operacionales mínimas del Comité Permanente entre Organismos para la protección contra la explotación y los abusos sexuales: gestión y coordinación, participación comunitaria, prevención y respuesta. Uno de los mensajes generales del grupo es que el UNICEF necesita una estrategia para toda la organización y un plan de acción para la protección contra la explotación y los abusos sexuales. La estrategia y el plan de acción deben tener en cuenta cinco condiciones para que el UNICEF mejore sustancialmente la protección contra la explotación y los abusos sexuales: la rendición de cuentas, el liderazgo, la cultura institucional, la coherencia (en el UNICEF y en todo el sistema de las Naciones Unidas) y el efecto conjunto que estas condiciones tienen sobre el terreno. El grupo considera que, aunque ya se dan algunos elementos de estas condiciones, aún no tienen la magnitud suficiente o no son lo bastante sólidos para constituir un sistema plenamente eficaz de protección contra la explotación y los abusos sexuales.

En la sección IV del presente documento se presentan los elementos de una decisión para que la Junta Ejecutiva los examine.

* E/ICEF/2019/1.

** El examen y su resumen fueron elaborados por un grupo independiente y, por lo tanto, no reflejan necesariamente las políticas u opiniones del UNICEF. A fin de mantener la independencia del texto, fue editado por el grupo y no por el UNICEF.

*** El resumen de la evaluación del grupo se distribuye en todos los idiomas oficiales. El informe completo puede consultarse en inglés en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF (véase el anexo).



I. Resumen

1. Tras la creciente preocupación por el modo en que las Naciones Unidas gestionan los casos de explotación, abuso y acoso sexuales, la Directora Ejecutiva entrante del UNICEF solicitó a la Oficina de Evaluación que estableciera un grupo de expertos independiente a fines de mayo de 2018 para realizar un examen del enfoque del UNICEF en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales. Los miembros del grupo son Yasmin Sooka, Kathleen Cravero y Susanne Frueh¹. El grupo independiente se basó en la labor de investigación que había realizado previamente un equipo de consultores entre marzo y mayo de 2018.

2. Este examen independiente de las necesidades de protección contra la explotación y los abusos sexuales debe enmarcarse en el contexto de dos exámenes paralelos que se encargaron durante este período y resultan pertinentes al respecto: por una parte, en febrero de 2018 un bufete de abogados inició un examen, que finalizó en agosto de 2018, sobre el modo en que el UNICEF ha investigado el acoso sexual en los últimos cinco años; por otra, en junio de 2018 se puso en marcha un Grupo de Tareas Independiente sobre Discriminación y Acoso de Género en el Lugar de Trabajo en el marco del UNICEF, que se prevé que concluya su labor en febrero de 2019.

3. Este informe refleja la opinión expresada por un grupo de expertos independiente tras realizar entrevistas clave, visitas sobre el terreno y un examen de los documentos pertinentes, y no constituye una evaluación. En el núcleo del examen se encuentra la necesidad de evaluar las medidas de protección que ha aplicado el UNICEF en relación con la explotación y los abusos sexuales y en qué medida tales iniciativas se conocen, se aplican y se financian, así como la necesidad de plantearse cómo puede mejorar el UNICEF en este ámbito para garantizar que las medidas en vigor se apliquen o se mejoren si no cumplen las condiciones necesarias.

4. El grupo aplicó en su labor un enfoque que refleja cinco condiciones necesarias para una protección eficaz contra la explotación y los abusos sexuales: rendición de cuentas, liderazgo, cultura institucional, coherencia (en el UNICEF y en todo el sistema de las Naciones Unidas) y efecto conjunto de estas condiciones sobre el terreno. El informe se estructura en cuatro pilares: gestión y coordinación, participación comunitaria, prevención y respuesta, de acuerdo con las normas operacionales mínimas para la protección contra la explotación y los abusos sexuales establecidas en 2012 por el Comité Permanente entre Organismos.

5. En este contexto, en el presente examen se evalúan las cinco esferas de la labor del UNICEF en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales:

- a) Mecanismos de presentación de informes;
- b) Asistencia a las víctimas;
- c) Investigación, rendición de cuentas y gobernanza;
- d) Coordinación y refuerzo de la capacidad; y
- e) Prevención, incluida la protección.

6. El grupo considera que, en el sistema de las Naciones Unidas, el UNICEF tiene una función particular de defensa de los derechos del niño, sobre la base de la Convención sobre los Derechos del Niño. Es especialmente importante que, como organización que protege y ayuda a los niños y los adolescentes, el UNICEF cuente con políticas y mecanismos pertinentes contra la explotación y los abusos sexuales. El grupo coincide en que el UNICEF no puede garantizar la protección contra la explotación y los abusos sexuales por sí solo: esta responsabilidad atañe a todo el sistema. El logro de una protección eficaz contra la explotación y los abusos sexuales corresponde al sistema de las Naciones Unidas en su conjunto y, a un nivel aún más amplio, a las comunidades internacionales de ayuda y asistencia en los ámbitos humanitario, del desarrollo y del apoyo a la paz. El grupo alienta al UNICEF a que adopte más estrategias para ejercer

¹ En su labor, el grupo contó con la ayuda de una consultora superior, Eleanor O’Gorman.

su función específica a fin de que las políticas, las prácticas y los procesos de protección contra la explotación y los abusos sexuales en todo el sistema se adapten a las necesidades de los niños y los traten adecuadamente, como titulares de derechos.

7. El grupo considera que deberían haberse adoptado más medidas hace tiempo y que las Naciones Unidas se han demorado haciendo excesivo hincapié en las estructuras y las orientaciones, en lugar de concentrarse en la mejora del funcionamiento. Este informe forma parte de una serie de exámenes ya en marcha, previstos o permanentes sobre la explotación y los abusos sexuales que deben evaluarse conjuntamente para extraer lecciones prácticas que permitan aumentar la rendición de cuentas y adoptar nuevas medidas.

II. Resumen de las constataciones principales

8. El grupo realiza constataciones principales en cada uno de los cuatro capítulos básicos y enuncia a lo largo del informe 32 medidas que deberían adoptarse para dar respuesta a tales constataciones. En resumen, las medidas abordan los siguientes aspectos:

A. Gestión y coordinación de la protección contra la explotación y los abusos sexuales

a) Deben actualizarse las normas operacionales mínimas del Comité Permanente entre Organismos sobre la protección contra la explotación y los abusos sexuales, de 2012, para que funcionen de forma más completa como marco de rendición de cuentas y de análisis comparado para todo el sistema.

b) Hay demasiados documentos de política y de orientación distintos que indican la falta de una estrategia coherente del UNICEF para la protección contra la explotación y los abusos sexuales que abarque a toda la organización; hay un exceso de información y un déficit estratégico en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales, y se necesita apoyo en la ejecución de las operaciones.

c) Es preciso establecer un enfoque sistémico (para toda la organización) y una mejor estructura de liderazgo y disponer de recursos sostenidos para la protección contra la explotación y los abusos sexuales.

d) Es preciso aumentar la coherencia de las Naciones Unidas en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales a fin de que el sistema trabaje mejor de manera conjunta.

B. Participación comunitaria

a) Se debe cambiar el paradigma para tratar a las comunidades y las víctimas como titulares de derechos en lugar de calificarlas de beneficiarias.

b) Es preciso colaborar más con las comunidades en fases más tempranas de la prevención y no solo examinar esta posibilidad en situaciones humanitarias.

c) Los mecanismos de denuncia de base comunitaria son una necesidad en los países de alto riesgo y deben ponerse a prueba de forma integral, como parte de la necesidad global de establecer sistemas de presentación de informes a nivel nacional y en todos los entornos en el marco de la iniciativa Una ONU.

C. Prevención

a) Es necesario dejar de aplicar medidas de cumplimiento fragmentadas y elaborar un enfoque más sistémico de la prevención de la explotación y los abusos sexuales que incluya una promoción más activa de la disuasión.

b) La cultura institucional es el entorno propicio para la protección contra la explotación y los abusos sexuales, y requiere una perspectiva a largo plazo que cuente con medidas dinámicas continuas y un seguimiento de los cambios; esto implica promover una cultura que permita expresarse con franqueza.

c) La transferencia de dinero a los asociados en la ejecución no transfiere los riesgos relacionados con la explotación y los abusos sexuales.

d) La protección contra la explotación y los abusos sexuales todavía no está incorporada en la gestión de riesgos en la sede y sobre el terreno.

D. Respuesta

a) El problema crónico del bajo número de denuncias constituye un motivo de preocupación sistémico y un obstáculo para la rendición de cuentas y la prevención de la explotación y los abusos sexuales.

b) Es preciso mejorar considerablemente el enfoque, la gestión y los resultados de las investigaciones sobre los casos de explotación y abusos sexuales y aumentar su coherencia.

c) Debe revisarse urgentemente la asistencia a las víctimas desde la perspectiva de los derechos para aclarar el apoyo a las víctimas, así como las funciones, las responsabilidades y los recursos del UNICEF en el contexto de la rendición de cuentas a nivel de todo el sistema.

III. Mensajes clave y camino a seguir

9. El mensaje fundamental del grupo es que el UNICEF necesita una estrategia y un plan de acción para toda la organización en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales. En ambos instrumentos deben reflejarse las cinco condiciones necesarias para que el UNICEF mejore sustancialmente la prevención de la explotación y los abusos sexuales: rendición de cuentas, liderazgo, cultura institucional, coherencia (en el UNICEF y en todo el sistema de las Naciones Unidas) y efecto conjunto de estas condiciones sobre el terreno.

10. El grupo considera que, aunque ya se dan algunos elementos de estas condiciones, aún no tienen la magnitud suficiente o no son lo bastante sólidos para constituir un sistema plenamente eficaz de protección contra la explotación y los abusos sexuales.

11. La rendición de cuentas debe ser el eje de este sistema, lo que requiere un cambio de paradigma en el modo en que el UNICEF aborda la explotación y los abusos sexuales, de acuerdo con los principios que se indican a continuación.

a) Las personas y las comunidades con que trabaja el UNICEF deben considerarse titulares de derechos y no beneficiarias. El UNICEF ejerce la función de garante en relación con estos derechos.

b) Las medidas fragmentadas y puntuales que se aplican en los múltiples niveles del UNICEF deben sustituirse por una estrategia clara y obligatoria para toda la organización.

c) La protección contra la explotación y los abusos sexuales debe considerarse responsabilidad de la administración, y no una extensión de los programas de protección del niño o de lucha contra la violencia por razón de género.

d) Debe centrarse la atención en pasar de un entramado de documentos normativos sobre la protección contra la explotación y los abusos sexuales a un sistema que tenga en cuenta la realidad operacional. El personal del UNICEF necesita orientación práctica y fácil de usar sobre la protección contra la explotación y los abusos sexuales, y debe entender su obligación de rendir cuentas como garante de los derechos de los niños y las comunidades en que estos viven.

e) La protección contra la explotación y los abusos sexuales debe considerarse importante en todas las operaciones del UNICEF, no solo en situaciones humanitarias. El UNICEF debe determinar y gestionar activamente los riesgos en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales y no limitarse a responder a las crisis. Deben determinarse las causas fundamentales de la explotación y los abusos sexuales y los riesgos de que se produzcan en todos los contextos, esferas programáticas y entornos en que trabaja el UNICEF.

f) Los asociados en la ejecución deben verse como posibles aliados en la protección contra la explotación y los abusos sexuales y, como tales, debe dárseles apoyo, orientación y recursos para garantizar la protección contra la explotación y los abusos sexuales en sus operaciones. Si bien los asociados en la ejecución deben rendir cuentas en este sentido, el UNICEF no puede transferir sus propios riesgos y responsabilidades a estos asociados.

g) Debe crearse una cultura que recompense a quienes denuncian casos de explotación y abusos sexuales, elimine el miedo a las represalias e inspire confianza en que “el sistema funciona”.

h) La disuasión contribuye a prevenir la explotación y los abusos sexuales y refuerza la rendición de cuentas. Para ello, las consecuencias de la explotación y los abusos sexuales deben comunicarse y verse respaldadas por sanciones creíbles.

i) El UNICEF debe asumir su papel de principal defensor de los derechos y las necesidades del niño en todas las políticas, mecanismos y medidas sobre el terreno en relación con todo el sistema.

j) La explotación y los abusos sexuales y su prevención no son solo problemas para el UNICEF, sino cuestiones que afectan a todo el sistema y, por tanto, requieren la rendición de cuentas y la adopción de medidas en todo el sistema. El UNICEF no puede ni debe permitir que el resto del sistema renuncie a su responsabilidad de prevención o de asistencia a las víctimas. El UNICEF tiene dos funciones clave que se refuerzan mutuamente: lograr que el sistema haga más y mejores esfuerzos para prevenir la explotación y los abusos sexuales y velar por que las medidas que se adopten en todo el sistema se centren en los derechos y las necesidades de los niños.

12. El grupo concluye que deben aplicarse las medidas cuya adopción se recomienda en el presente informe, sobre la base de las orientaciones estratégicas que se indican a continuación.

a) Mantener un discurso constante en los niveles superiores a fin de cambiar la cultura a todos los niveles por varios medios, en particular velando por que la rendición de cuentas sea el eje de todas las actividades del UNICEF para la protección contra la explotación y los abusos sexuales.

b) Dejar de centrarse en la presentación de informes, el desarrollo de políticas y el material de orientación para hacer hincapié en la prevención y velar por la rendición de cuentas en los planos mundial y nacional.

c) Desarrollar una estrategia trienal concisa y estratégica para toda la organización, acompañada de una teoría del cambio y un marco de rendición de cuentas.

d) Elaborar un enfoque de comunicaciones claro sobre la protección contra la explotación y los abusos sexuales que sea adaptable al contexto específico de cada país.

e) Utilizando un enfoque basado en los riesgos, proporcionar apoyo (en particular mediante recursos adicionales) para la implantación plena de la protección contra la explotación y los abusos sexuales en todo el UNICEF, tanto en contextos humanitarios como de desarrollo.

f) Establecer la rendición de cuentas como eje de la detección y la investigación de los casos, y de las sanciones que se aplican, y tratar a las víctimas como titulares de derechos en todas las fases de la presentación de informes, la investigación, la asistencia y el resultado.

g) Aprovechar la presidencia del Comité Permanente entre Organismos sobre la explotación y los abusos sexuales y el acoso y los abusos sexuales para fomentar la rendición de cuentas y el aprendizaje interinstitucionales, la mancomunación de recursos para lograr el máximo efecto a nivel nacional, la implantación de un enfoque basado en los derechos en lo que respecta a la participación comunitaria en las actividades de protección contra la explotación y los abusos sexuales, y la simplificación y centralización de las denuncias a nivel nacional en un solo punto focal responsable ante el Representante Especial del Secretario General/Coordinador Residente/Coordinador de Asuntos Humanitarios, que a su vez se encargaría de garantizar unos sistemas sostenibles de protección contra la explotación y los abusos sexuales.

IV. Proyecto de decisión

La Junta Ejecutiva

Toma nota de los siguientes documentos que se le han presentado en el primer período ordinario de sesiones de 2019:

- a) Evaluación formativa de la Iniciativa sobre los Niños Sin Escolarizar, su resumen ([E/ICEF/2019/3](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2019/4](#));
- b) Examen del grupo de expertos independiente sobre las iniciativas del UNICEF en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales, su resumen ([E/ICEF/2019/5](#)) y la respuesta de la administración ([E/ICEF/2019/6](#)).

Anexo**Examen del grupo de expertos independiente sobre las iniciativas del UNICEF en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales**

Debido a las limitaciones de espacio, el texto del informe independiente titulado “Independent panel review of the UNICEF response to protection from sexual exploitation and abuse” (Examen del grupo de expertos independiente sobre las iniciativas del UNICEF en materia de protección contra la explotación y los abusos sexuales) no se incluye en el presente anexo. El informe (de 78 páginas) puede consultarse en el sitio web de la Oficina de Evaluación del UNICEF:

www.unicef.org/evaluation/files/Independent_Panel_Report_UNICEF_Review_PSEA.pdf.
