

برنامج
الأغذية
العالمي



Programme
Alimentaire
Mondial

World
Food
Programme

Programa
Mundial
de Alimentos

**Tercer período de sesiones ordinario
de la Junta Ejecutiva**

Roma, 21-25 de octubre de 2002

NOTAS INFORMATIVAS

S

Distribución: GENERAL

WFP/EB.3/2002/INF/27

9 octubre 2002

ORIGINAL: INGLÉS

MEDIDAS DEL PMA PARA IMPEDIR LA EXPLOTACIÓN Y EL ABUSO SEXUAL EN CRISIS HUMANITARIAS

La tirada del presente documento es limitada. Los documentos de la Junta Ejecutiva se pueden consultar en el sitio Web del PMA (<http://www.wfp.org/eb>).

INTRODUCCIÓN

1. En el período de sesiones anual de 2002 de la Junta Ejecutiva, el Director Ejecutivo estudió las alegaciones de explotación sexual en África Occidental y la política de tolerancia cero del PMA para el personal que incurra en la explotación sexual u otras formas de abuso de poder a expensas de los beneficiarios. Funcionarios de alto rango informaron a la Junta de la participación activa del Programa en actividades interinstitucionales encaminadas a abordar la cuestión en África Occidental y a garantizar que en adelante el personal humanitario no perpetrara abusos de este tipo en ninguna parte del mundo. La Junta manifestó su apoyo a la política de tolerancia cero y pidió a la Secretaría que volviera a informar del asunto en el tercer período de sesiones ordinario de 2002 de la Junta.

LA INVESTIGACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

2. A finales de febrero de 2002, en un informe encargado por el ACNUR y *Save the Children Fund* (SCF) — Reino Unido, se ponía de manifiesto el problema de la explotación y el abuso sexual de mujeres y niños en entornos de refugiados de África Occidental y se expresaba gran preocupación al respecto. En ese informe se recogían diversas acusaciones de gravedad dirigidas contra funcionarios de organizaciones humanitarias, incluidos organismos de las Naciones Unidas y el mundo de las organizaciones no gubernamentales (ONG) y las organizaciones humanitarias de la región en general.
3. Partiendo de las acusaciones recogidas en el informe, y en respuesta a la petición formulada directamente por el ACNUR, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna de las Naciones Unidas (OSSI) abrió de inmediato una investigación encaminada a determinar el grado del abuso perpetrado y a descubrir a los autores del mismo. El PMA ha seguido muy de cerca las investigaciones llevadas a cabo por la OSSI y ha facilitado su labor. El Programa está dispuesto a adoptar rigurosas medidas disciplinarias en relación con cualquier acusación confirmada relativa al personal del PMA.
4. Cuando se preparó el presente documento todavía no se habían presentado a la Asamblea General de las Naciones Unidas los resultados de la investigación de la OSSI. No obstante, se ha informado al PMA de que la OSSI no ha hallado prueba alguna de que ningún funcionario del PMA haya perpetrado explotación o abuso sexual de beneficiarios. En conjunto, la investigación no reveló el nivel generalizado de explotación sexual que se señalaba en el informe inicial encargado por el ACNUR y SCF.

MEDIDAS INICIALES ADOPTADAS POR EL PMA

5. Cuando se dio a conocer el informe encargado por el ACNUR y SCF, el PMA adoptó medidas de inmediato a efectos de condenar cualquier forma de abuso y violencia perpetrados contra poblaciones beneficiarias de cualquier parte del mundo. En vista de la gravedad de las acusaciones, el PMA puso en marcha diversas iniciativas encaminadas a mejorar la protección de los beneficiarios y evitar en el futuro todo uso indebido de los recursos alimentarios para ayuda humanitaria. Se transmitió la política de tolerancia cero a todas las oficinas y todos los funcionarios. El PMA pasó también a formar parte activa de



todos los foros e iniciativas interinstitucionales que se ocupan del problema, como por ejemplo el grupo de trabajo sobre modalidades de protección contra la explotación y el abuso sexual en crisis humanitarias del Comité Permanente entre Organismos¹.

6. En concreto, el PMA aplicó en África Occidental las siguientes medidas inmediatamente después de haberse dado a conocer el informe del ACNUR y SCF:
 - a) Se convocó a todo el personal del PMA asignado a las oficinas y suboficinas en los países para someter a examen las conclusiones del informe. Se analizó y examinó con el personal el Código de Conducta de las Naciones Unidas y los temas relativos al abuso de poder y el acoso sexual.
 - b) El PMA revisó la composición de género del personal encargado de la supervisión de los alimentos y la ejecución, partiendo del supuesto de que la probabilidad de abuso sexual disminuye según aumenta la proporción de mujeres encargadas de la supervisión de los alimentos. Estas medidas concuerdan con la política de género del PMA, encaminada a lograr que en su personal estén representados equitativamente los hombres y las mujeres.
 - c) Se incrementó el número del personal internacional dedicado a la supervisión y a otras actividades sobre el terreno, con el fin de acrecentar la capacidad para supervisar al personal contratado localmente. Además, y según procedía, se reasignó a otros lugares a parte del personal nacional con objeto de lograr una mayor objetividad en relación con la distribución y la supervisión de los alimentos.
 - d) Se fortaleció el sistema de seguimiento después de la distribución en los campamentos de refugiados por considerarse un importante instrumento para detectar los factores socioeconómicos que pueden conducir al abuso de poder. El PMA, el ACNUR y los asociados en la ejecución suscribieron varios acuerdos tripartitos en los que se aclaraban la distribución de responsabilidades respecto del sistema de seguimiento después de la distribución.
 - e) Se modificaron los memorandos de entendimiento suscritos con los asociados en la ejecución, a fin de incorporar disposiciones sobre la prevención del abuso de poder. Se adjuntaron a esos acuerdos normas en materia de responsabilidad.

EL GRUPO DE TRABAJO DEL COMITÉ PERMANENTE ENTRE ORGANISMOS

7. Alertado por las acusaciones relativas a África Occidental y reconociendo el posible riesgo de explotación y abuso sexual que existe en cualquier crisis humanitaria, el Comité Permanente entre Organismos estableció de inmediato un grupo de trabajo sobre modalidades de protección contra la explotación y el abuso sexual en crisis humanitarias. El grupo de trabajo se creó para delimitar las medidas concretas necesarias para eliminar la explotación y el abuso sexual perpetrados por personal humanitario y el uso indebido de la asistencia humanitaria con fines sexuales.

¹ El Comité Permanente entre Organismos está formado por miembros (la FAO, la OCHA, el PNUD, el FNUAP, el UNICEF, el ACNUR, el PMA, la OMS) y por invitados permanentes (el Comité Internacional de la Cruz Roja, el Consejo Internacional de Entidades Benéficas, la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, InterAction, la Organización Internacional para las Migraciones, el Comité Directivo de la Acción Humanitaria, el Representante del Secretario General de las Naciones Unidas encargado de la cuestión de los desplazados internos, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y el Banco Mundial).



8. El grupo de trabajo se creó en marzo de 2002 para actuar de inmediato en relación con las acusaciones de explotación sexual en África Occidental mientras la OSSI seguía llevando a cabo su investigación. Aunque los resultados de la investigación de la OSSI indican que el abuso no estaba tan generalizado como se temía en un principio, las acusaciones ponen de relieve el posible riesgo de que los beneficiarios sean objeto de explotación en las intervenciones de urgencia.
9. El grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos, de cuya coordinación se encargan la OCHA y el UNICEF, cuenta con amplia participación de organismos de las Naciones Unidas y ONG. Desde el principio, el PMA ha tomado parte activa en la labor del grupo de trabajo.
10. Lejos de ser un órgano de investigación, el grupo de trabajo se centra en el estudio de la manera de fortalecer y mejorar los sistemas y mecanismos existentes revisando y perfeccionando lo siguiente:
 - los códigos de conducta de los agentes de ayuda humanitaria;
 - la capacidad para proteger a los beneficiarios contra el abuso y la explotación sexual; y
 - los mecanismos de prestación de asistencia de socorro.Se formaron subgrupos dedicados a cada uno de estos tres objetivos; el PMA preside el subgrupo encargado de los mecanismos de prestación de asistencia.
11. En junio de 2002 el grupo de trabajo publicó un informe en el que se indicaba una serie de factores causantes de que las mujeres y los niños corran riesgo de sufrir abuso y explotación sexual. Además, se preparó un plan de acción interinstitucional pormenorizado para disminuir la vulnerabilidad de los beneficiarios en las crisis humanitarias y reducir al mínimo el riesgo de explotación y abuso. En junio de 2002 el grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos hizo suyo el plan de acción, tras lo cual hicieron lo propio los jefes ejecutivos de 16 de los 17 organismos integrantes o invitados permanentes del Comité Permanente entre Organismos².
12. En la reunión de noviembre del grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos se presentará un informe sobre la aplicación del plan de acción. En la reunión de septiembre de ese foro se presentó un informe preliminar.
13. Se han incorporado al plan de acción interno del PMA las principales recomendaciones del grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos, que también son aplicables a los asociados en la ejecución del Programa.
 - a) Se han establecido (véase el anexo) los principios básicos del código de conducta, que están relacionados, en particular, con la protección contra la explotación y el abuso sexual y que se incorporarán a los códigos de conducta que proceda, con inclusión del proceso disciplinario en caso de infracción.
 - b) Se preparará y pondrá en práctica una estrategia de divulgación del código de conducta y de actividades de capacitación al respecto, que estará dirigida al personal del organismo y al personal de los asociados en la ejecución.
 - c) Se fomentará el respeto de los principios básicos con la ayuda de todos los asociados en las operaciones humanitarias, incluidos los gobiernos.

² El CICR, que es invitado permanente, se mantiene al margen de las declaraciones de política formuladas por el Comité Permanente entre Organismos y sus órganos subsidiarios.



- d) Se incorporarán a los procesos y directrices en materia de evaluación indicadores de vulnerabilidad a la explotación y el abuso sexual y se establecerán directrices específicas aplicables a los casos de explotación y abuso sexual.
- e) Se establecerán índices de referencia para determinar si es adecuada la plantilla encargada directamente de las actividades de protección y asistencia por lo que respecta al volumen y al sexo. Todos los organismos utilizarán estos índices.
- f) Se fomentará la potenciación económica y social de la mujer y la niña con objeto de reducir su vulnerabilidad al abuso. Este objetivo se cumplirá procurando que los hombres y las mujeres estén representados por igual en el personal contratado entre los beneficiarios, en las estructuras de adopción de decisiones y en los programas escolares o de capacitación.
- g) Se adoptarán las medidas que proceda para conseguir que los beneficiarios estén informados de la razón de ser de las condiciones necesarias para tener acceso a la asistencia, de las subvenciones concretas que les corresponden y de los puntos de distribución y el calendario correspondiente.
- h) Se ofrecerán oportunidades adecuadas de educar a las poblaciones expuestas al riesgo de explotación y abuso sexual. En esas actividades educativas se incluirá información sobre los derechos, las subvenciones que corresponde a la población y las responsabilidades que ésta debe asumir, los procedimientos para los casos de denuncia y la asistencia a las víctimas.
- i) Se recopilarán y se difundirán a todos los organismos directrices y material de referencia pertinentes relacionados con la protección, que servirán para entender las cuestiones relativas a la responsabilidad y la rendición de cuentas.
- j) Se establecerán sistemas confidenciales para recibir, directa e indirectamente, comunicaciones de posibles casos de explotación y abuso sexual. Se garantizarán el seguimiento de estas comunicaciones y la determinación del resarcimiento y el apoyo que correspondan a las víctimas.
- k) Se procederá a potenciar el grado de rendición de cuentas y la capacidad del personal directivo superior para garantizar la protección contra la explotación y el abuso sexual.
- l) Se llevarán a cabo exámenes interinstitucionales sobre el terreno encaminados a determinar el grado en que el personal y los programas especializados contribuyen a fortalecer la prevención y la reacción con respecto a la explotación y el abuso sexual, a determinar el modo de establecer mejor las prioridades relativas a la distribución directa a los beneficiarios de artículos alimentarios y no alimentarios para reducir al mínimo el riesgo de explotación, a establecer y entender la relación entre el nivel y el carácter de la asistencia humanitaria y la vulnerabilidad a la explotación y el abuso sexual y a facilitar asistencia y apoyo de carácter técnico para aplicar el plan de acción.

PLAN DE ACCIÓN DEL PMA

14. El PMA está decidido a poner en práctica las recomendaciones del grupo de trabajo del Comité Permanente entre Organismos, cuyo plan de acción se distribuyó sin dilación a las oficinas del PMA por conducto de los despachos regionales. Se ha preparado un plan de acción interno del PMA en el que se especifican las actividades concretas que se han previsto y se indica cada dirección u oficina del PMA a la que corresponde coordinar la puesta en práctica.



15. El PMA ya pone en práctica varias recomendaciones del Comité Permanente entre Organismos al tiempo que sigue elaborando iniciativas interinstitucionales e internas encaminadas a mejorar los sistemas, las estructuras y los procedimientos. Las iniciativas que tienen por objeto reducir el riesgo de explotación y abuso sexual se encuentran especialmente avanzadas en África Occidental, pero en otras regiones se han puesto en marcha diversas iniciativas.
16. En África Meridional el PMA se ha dedicado con empeño a incorporar controles de lucha contra la explotación sexual de los beneficiarios desde las primeras fases de la actual operación de urgencia, colaborando con sus asociados para llevar a cabo estas tareas. Además, el PMA y el UNICEF organizan conjuntamente una campaña de sensibilización y capacitación dirigida a su personal y al de sus asociados. Este programa de capacitación podría servir de modelo a otros durante las fases iniciales de las ulteriores intervenciones de urgencia.

CONCLUSIÓN

17. Aunque la explotación y el abuso sexual pueden surgir en muy diversas situaciones, la dependencia de las poblaciones afectadas por crisis humanitarias con respecto a los organismos humanitarios, que son los que atienden sus necesidades básicas, entraña una responsabilidad especial para los agentes de ayuda humanitaria. La desigualdad de las relaciones de poder sirve de base a la explotación y el abuso sexual. La comunidad internacional debe garantizar que la escasez de asistencia, con inclusión de la escasez de alimentos, no se convierta en un arma en manos de posibles autores de abusos. El PMA está decidido a resolver este problema y adoptará las medidas necesarias con dicho fin.
18. Además, es fundamental que los donantes aporten apoyo para evitar situaciones en que aumenta la vulnerabilidad de los beneficiarios debido a la escasez de ayuda humanitaria, que tan urgentemente hace falta. Es frecuente que los recursos de que disponen las poblaciones afectadas y la comunidad internacional encargada de prestarles ayuda sobre el terreno no basten para atender las necesidades básicas. Las interrupciones en la distribución de alimentos y otros artículos de socorro pueden contribuir a crear un entorno propicio al abuso de poder.



ANEXO

Principios básicos del Comité Permanente entre Organismos relativos a los códigos de conducta

Incumben a los organismos humanitarios la obligación de ocuparse de los beneficiarios y la responsabilidad de garantizar que se trata a los beneficiarios con dignidad y respeto y que se aplican determinadas normas de conducta mínimas. Para prevenir la explotación y el abuso sexual deben incorporarse a los códigos de conducta de los organismos los siguientes principios básicos³:

- a) La explotación y el abuso sexual perpetrados por personal humanitario constituyen faltas graves, por lo que son motivo suficiente de despido.
- b) Están prohibidas las relaciones sexuales con niños (personas menores de 18 años de edad), con independencia de cuál sea la mayoría de edad o la edad mínima para dar consentimiento que estén establecidas localmente. Las suposiciones erróneas sobre la edad de un niño no servirán de justificación.
- c) Está prohibida la remuneración con dinero, trabajo, bienes o servicios a cambio de relaciones sexuales, con inclusión de la prestación de servicios sexuales u otro tipo de conducta humillante, degradante o basada en la explotación. Queda comprendida la remuneración con la asistencia reservada a los beneficiarios.
- d) Se insta encarecidamente al personal humanitario a que no mantenga relaciones sexuales con los beneficiarios, pues estas relaciones se fundan en una dinámica de poder intrínsecamente desequilibrada. Tales relaciones ponen en entredicho la credibilidad y la integridad de las actividades de ayuda humanitaria.
- e) Cuando un agente de ayuda humanitaria se sienta inquieto o albergue sospechas en relación con un caso de abuso o explotación sexual perpetrado por un compañero de su mismo organismo o de otro distinto, deberá dejar constancia de esas inquietudes mediante los mecanismos de comunicación a los organismos que estén establecidos.
- f) El personal humanitario está obligado a crear y mantener un entorno que prevenga la explotación y el abuso sexual y fomente la aplicación del código de conducta del organismo que corresponda. Incumbe al personal directivo de todos los niveles la responsabilidad de apoyar y elaborar sistemas que mantengan este entorno.

³ Se plantearán distintas consideraciones en lo que respecta al cumplimiento de algunos de estos principios por parte del personal humanitario contratado entre la comunidad beneficiaria. Aunque siempre estarán prohibidos la explotación y el abuso sexual y el uso indebido de la asistencia humanitaria, el rigor en la aplicación de los principios relativos a las relaciones sexuales podrá variar en lo que respecta a esta categoría de personal humanitario.

