



Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, ONU-Mujeres y el PMA celebrada en 2019

Documento de antecedentes – Tema 2

Hostigamiento, acoso sexual, abuso de autoridad y discriminación, y explotación y abuso sexuales

El presente documento de antecedentes servirá para facilitar información sobre el tema arriba mencionado a los participantes en la Reunión conjunta de las Juntas Ejecutivas del PNUD/UNFPA/UNOPS, el UNICEF, ONU-Mujeres y el PMA que tendrá lugar el 31 de mayo de 2019.

I. INTRODUCCIÓN

1. El acoso sexual y la explotación y el abuso sexuales son expresiones de la desigualdad de género y constituyen una violación de los derechos humanos. Además, representan una traición profunda a nuestros valores fundamentales y a los ideales que defienden nuestras organizaciones.
2. Las víctimas no se eligen de forma aleatoria e individual, sino en función de su condición (mujeres, niñas, mujeres jóvenes, etc.). Por lo tanto, la explotación y el abuso sexuales y el acoso sexual son formas de discriminación que siguen representando un problema estructural persistente. El Secretario General ha señalado que están “profundamente arraigados en los desequilibrios históricos de poder y en una cultura dominada por los hombres” que impregna a los Gobiernos, al sector privado, a la sociedad civil y a las organizaciones internacionales. En estos casos, se suelen dar formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, por ejemplo, en función de la edad, la discapacidad, la orientación sexual, la etnia y la condición de inmigrante, que pueden influir en los patrones de la explotación y abuso sexuales y de acoso sexual.
3. Los Estados Miembros han manifestado su compromiso de poner fin a la discriminación por razón de género (Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, Plataforma de Acción de Beijing, Agenda 2030) y a todas las formas de discriminación y violencia contra las mujeres y las niñas (Objetivo de Desarrollo Sostenible 5 sobre la igualdad de género). Las Naciones Unidas apoyan plenamente esa visión y esos criterios normativos y están ampliando sus esfuerzos para que esta visión se haga realidad en su labor.
4. Las desigualdades en el lugar de trabajo determinan quién comete acoso sexual y quién lo sufre, e impregnan otras expresiones del abuso de poder, tales como el hostigamiento, la intimidación y otros abusos de autoridad, aunque no todas compartan el mismo componente de desigualdad de género que la explotación y el abuso sexuales y el acoso sexual.

5. Los seis organismos respaldan la visión común de hacer realidad el derecho que tienen todas las personas y comunidades a las que servimos de acceder a la protección y la asistencia. Tratamos de eliminar la explotación y el abuso sexuales y afirmamos el derecho de todo nuestro personal y personal asociado a trabajar en un entorno libre de toda forma de hostigamiento y abuso, en el que todas las personas que trabajan con y para nuestras organizaciones respeten los criterios de conducta más elevados, en el que los valores y la conducta ética sean importantes y en el que exista una tolerancia cero hacia todas las formas de conducta interpersonal indebida.

6. Se está prestando a estas cuestiones una atención mundial sin precedentes y aprovecharemos esa dinámica para promover un cambio rápido en nuestras organizaciones, tanto en el plano nacional en cada una de nuestras oficinas como en las operaciones en todo el mundo.

II. INTERVENCIÓN ANTE LOS PRINCIPALES PROBLEMAS Y DIFICULTADES

7. Las cuestiones que están en juego en torno a este programa son comunes a los seis organismos y, como tales, se abordan por conducto de varios órganos interinstitucionales, como el Equipo de Tareas de la Junta de los Jefes Ejecutivos sobre la Lucha contra el Acoso Sexual en los Organismos del Sistema de las Naciones Unidas, la Oficina del Coordinador Especial para mejorar la respuesta de las Naciones Unidas a la explotación y el abuso sexuales y el Comité Permanente entre Organismos.

8. En los dos últimos años se han realizado importantes inversiones para hacer frente a los principales problemas en este ámbito, lo que ha dado lugar a progresos tangibles, en particular en lo que respecta a una mejora de las políticas institucionales y los cambios en el sistema, una mayor concienciación del personal y de los asociados en la ejecución, una mayor capacidad jurídica y de investigación para hacer frente a las denuncias y una mayor rapidez en la adopción de medidas colectivas. Varios organismos han llevado a cabo exámenes internos de los sistemas existentes y nuevos para prevenir y abordar la explotación y el abuso sexuales y el acoso sexual en el lugar de trabajo, con miras a determinar las lagunas que sigue habiendo y los puntos de partida para la adopción de nuevas medidas. Cada organización proporcionará información actualizada a su propia Junta sobre las iniciativas específicas que se hayan adoptado.

9. En lo que hace a las políticas y procedimientos, los seis organismos cuentan con marcos de políticas sólidos para hacer frente a la explotación y el abuso sexuales, el acoso sexual y otras formas de conducta interpersonal indebida en el lugar de trabajo. En materia de acoso sexual, el Equipo de Tareas de la Junta de los Jefes Ejecutivos elaboró y aprobó una política modelo interinstitucional que proporciona un marco para armonizar las políticas de los distintos organismos en torno a los mismos criterios y promover un enfoque centrado en las víctimas. Con respecto a la explotación y el abuso sexuales, se está revisando el Boletín del Secretario General sobre las medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales, el cual se espera que comience a tener efecto a finales de 2019.

10. Esta sección se centra en la coordinación y los enfoques conjuntos que se están aplicando a nivel de todo el sistema para agilizar la aplicación de este programa, que se presentan bajo los siguientes epígrafes: i) prevención y cambio de cultura, ii) mecanismos de notificación y denuncia, iii) medidas a nivel de los países para agilizar y mejorar las intervenciones centradas en las víctimas de explotación y abuso sexuales, y iv) investigaciones y rendición de cuentas.

Prevención y cambio de cultura

11. La mejora de las políticas y procedimientos, el fortalecimiento de la notificación y las investigaciones, la inversión en la verificación de los antecedentes del personal y los asociados y en medidas de mitigación de riesgos en los programas, y las acciones de sensibilización entre el personal de los organismos y los asociados son medidas fundamentales para prevenir las conductas indebidas, y los seis organismos ya han realizado inversiones en esos campos. Además, los seis organismos reconocen la necesidad de pasar de centrarse en el cumplimiento a centrarse en un cambio más profundo de la cultura institucional, que es esencial en el ámbito de la prevención. Por ello, todos los organismos han invertido en programas destinados a promover la diversidad, la inclusión, la apertura, la confianza y el respeto en los lugares de trabajo. Entre ellos figuran iniciativas para lograr la paridad entre hombres y mujeres y un entorno propicio para la igualdad de género, así como programas para aumentar la capacidad del personal directivo a fin de crear entornos de trabajo respetuosos y propicios para el empoderamiento.

12. Además de los esfuerzos internos, los organismos están de acuerdo en la necesidad de invertir en procesos de cambio en las comunidades en las que trabajan para hacer frente a las desigualdades de género y de poder y a las normas y prácticas sociales perjudiciales que normalizan la violencia y que son un caldo de cultivo para las conductas sexuales indebidas. Se trata de objetivos a más largo plazo que requieren ir más allá de la sensibilización y la difusión de información.

Mecanismos de notificación y denuncia

13. Existe un riesgo considerable de que los casos de explotación y abuso sexuales o de acoso sexual y, en menor medida, otras formas de conductas interpersonales indebidas dentro de las seis organizaciones no se denuncien. Esto se debe a varias razones, entre otras, la falta de conocimiento; la falta de confianza en los mecanismos existentes de denuncia y respuesta, que a menudo se consideran demasiado engorrosos, largos y de acceso difícil e inseguro; el temor a represalias, y la percepción generalizada de que el incidente no se tomará en serio ni se abordará de manera eficaz.

14. En cuanto a la explotación y el abuso sexuales, los organismos están trabajando colectivamente para poner en marcha mecanismos de denuncia comunitarios en varios países. Se está elaborando un mecanismo común de notificación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas en el plano nacional —el formulario de notificación de incidentes—, mediante una iniciativa general de las Naciones Unidas. Además, todas las entidades están aplicando estrictos protocolos internos de notificación de denuncias de explotación y abuso sexuales y están presentando información para los informes trimestrales del Secretario General sobre las medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales. En dichos informes se proporcionan datos sobre todas las denuncias presentadas por los distintos organismos y misiones de las Naciones Unidas, desglosados por países, tipos de denuncias, autores y víctimas, mediante un nuevo sistema de notificación seguro en línea (iReport SEA Tracker), en consonancia con la iniciativa del Secretario General de aumentar la transparencia.

15. En cuanto al acoso sexual, se han tomado medidas destacadas para fortalecer los mecanismos internos de notificación sobre conductas interpersonales indebidas mediante la armonización y modificación de las políticas y procedimientos respectivos, incluida la protección contra las represalias por denunciar conductas indebidas. Algunos organismos también han modificado sus políticas para eliminar los plazos de prescripción y permitir la notificación anónima y al cargo de terceros, y han establecido mecanismos de notificación independientes gestionados externamente (línea directa) y de apoyo psicosocial, lo que ha permitido centrarse más en las víctimas.

16. Estas iniciativas, junto con las actividades específicas de divulgación y sensibilización, han dado lugar a un aumento significativo del número de casos de acoso sexual denunciados en todo el sistema de las Naciones Unidas, que aumentó drásticamente en 2018 pese a que solo hubo cambios menores en el número de funcionarios de las Naciones Unidas (algo más de 200.000 personas). Así, en 2018 se presentaron 281 denuncias de acoso sexual, frente a las 99 presentadas en 2017 y las 66 presentadas en 2016. Los datos disponibles muestran que las mujeres siguen viéndose afectadas de manera desproporcionada (90 % de todos los casos notificados) y los hombres son los principales autores (96 % de los casos).

17. El Subgrupo sobre Mejora de la Notificación a cargo del Equipo de Tareas de la Junta de los Jefes Ejecutivos se ocupa de que se reúnan y compartan datos uniformes sobre las denuncias de conductas sexuales indebidas en 31 órganos intergubernamentales de las Naciones Unidas y de que estos sirvan de base para las políticas y procedimientos.

Medidas a nivel de los países para agilizar y mejorar las intervenciones centradas en las víctimas de explotación y abuso sexuales

18. Bajo la dirección del Comité Permanente entre Organismos, se presentó una propuesta para agilizar las actividades y las inversiones en materia de protección contra la explotación y el abuso sexuales en el plano nacional, en todos los contextos humanitarios y de refugiados. La propuesta fue aprobada por todos los altos cargos del Comité en diciembre de 2018. De este modo, se ha agilizado la labor en el plano nacional y se ha aumentado la coherencia dentro del sistema humanitario en torno a un conjunto de tres resultados centrados en los supervivientes, a saber: i) acceso a canales de información seguros y fiables, ii) acceso a servicios de respuesta de calidad y iii) acceso a investigaciones rápidas y respetuosas. El plan también incluye una estructura de rendición de cuentas a cargo del Coordinador de Asuntos Humanitarios para coordinar y cumplir las prioridades estratégicas comunes determinadas.

19. Asimismo, se han seguido implementando las iniciativas colectivas para aplicar la estrategia del Secretario General de lucha contra la explotación y el abuso sexuales bajo la dirección de la Oficina del Coordinador Especial de las Naciones Unidas. Los seis organismos han participado, en diferentes grados y en función de sus respectivos mandatos, en varios ámbitos de trabajo sobre la explotación y el abuso sexuales relacionados con la mejora de la notificación (véanse los puntos anteriores), el fortalecimiento del apoyo a las víctimas y de los enfoques centrados en ellas, en particular en las investigaciones, y una mayor colaboración con los asociados en la ejecución.

20. El 27 de septiembre de 2018, los miembros del círculo de liderazgo sobre la acción preventiva y la respuesta frente a la explotación y los abusos sexuales en las operaciones de las Naciones Unidas, a cargo del Secretario General, emitieron una declaración colectiva en la que reafirmaron su firme compromiso personal como líderes mundiales de apoyar las iniciativas para combatir la explotación y el abuso sexuales en todo el sistema de las Naciones Unidas. Hasta la fecha, esa declaración ha sido refrendada por 49 Jefes de Estado y de Gobierno y 22 jefes de entidades de las Naciones Unidas. Se anima a los líderes mundiales a unirse al círculo de liderazgo, que ahora cuenta con 72 miembros.

21. Según una reciente cartografía de referencia de los mecanismos y recursos para hacer frente a la explotación y el abuso sexuales en 34 países con planes de respuesta humanitaria y planes de respuesta para los refugiados, solo cerca de la mitad de las redes de protección contra la explotación y el abuso sexuales tienen un coordinador específico y menos del 25 % de la población afectada tiene acceso a canales de denuncia en aproximadamente un tercio de esos países. Solo cuatro países informaron de que más del 75 % de la población afectada tenía acceso a servicios de respuesta. Esto confirma que las diferencias sobre el terreno siguen siendo enormes. La asistencia jurídica para las

supervivientes de la explotación y el abuso sexuales y los servicios de atención a las víctimas de violencia de género siguen careciendo de fondos suficientes. Este programa requiere recursos significativos y sostenidos: no se trata de un compromiso para un plazo determinado.

22. En cuanto al futuro, la movilización y el mantenimiento de los recursos para la aplicación de este programa en el plano nacional siguen siendo las principales prioridades de los seis organismos. La falta de recursos adecuados, particularmente en relación con la asistencia a los supervivientes de la explotación y el abuso sexuales, por conducto de la programación que aborda cuestiones relacionadas con la violencia de género y otras vías, es un obstáculo importante para la plena realización de los enfoques centrados en las víctimas.

Investigaciones y rendición de cuentas

23. Exigir una mayor rendición de cuentas a los autores de conductas prohibidas es una cuestión fundamental en los seis organismos. Teniendo esto presente, se ha dado prioridad a las inversiones para fortalecer las funciones de investigación interna, reconociendo también la importante función que pueden desempeñar los órganos de investigación para evitar que se adopten conductas indebidas. Para ello, será necesario aumentar el número de investigadores especializados y elaborar más orientaciones acerca de los criterios probatorios de acoso sexual, el tipo de pruebas aceptadas al examinar las sanciones disciplinarias y los factores pertinentes para evaluar la credibilidad de los testigos, sobre la base de la jurisprudencia disponible.

24. Se está creando una base de datos confidencial (“Clear Check”) para evitar que se contrate o se vuelva a contratar a personas cuya relación de trabajo con una organización del sistema de las Naciones Unidas terminara debido a conductas indebidas de carácter sexual o, en el caso de algunos organismos, que hubieran sido despedidos mientras se encontraban bajo una investigación con la que no habían cooperado.

25. Por conducto del Subgrupo de Trabajo sobre Fortalecimiento de la Capacidad de Investigación y Mejora de las Investigaciones sobre Acoso Sexual a cargo del Equipo de Tareas de la Junta de los Jefes Ejecutivos, se está realizando una notable labor para elaborar un modelo de mejores prácticas y dotar con más recursos la función de investigación del acoso sexual y la rendición de cuentas.

26. También es importante reconocer que la rendición de cuentas va más allá de la investigación y las acciones judiciales. Hacer justicia a las víctimas de explotación y abuso sexuales, de acoso sexual y de otras formas de conducta interpersonal indebida también significa, entre otras cosas, facilitarles el acceso a los servicios pertinentes y ofrecerles oportunidades de subsistencia, cuando proceda, reconocer su sufrimiento, así como su derecho a la reparación y la reconciliación. Los organismos reconocen que es necesario un debate más amplio sobre el “acceso a la justicia” de todos aquellos que son víctimas de conductas indebidas.

III. ENSEÑANZAS EXTRAÍDAS

27. Con respecto a la explotación y el abuso sexuales, es importante hacer hincapié en el cumplimiento, la notificación y la transparencia, que han estado en el centro de las medidas de intervención hasta la fecha. Sin embargo, para mejorar realmente la situación sobre el terreno, los organismos necesitan aumentar significativamente la inversión en la prevención de la explotación y el abuso sexuales y en la asistencia a los supervivientes. Para ello se necesitan más recursos para establecer mecanismos de notificación seguros y accesibles en las comunidades donde trabajan los organismos, servicios eficaces, seguros y confidenciales para los supervivientes, así como una mayor atención a los programas de desarrollo destinados a mejorar los medios de subsistencia, promover la igualdad de género y prevenir la violencia de género.

28. En 2018, el Secretario General pidió que se realizara una encuesta sobre los espacios seguros en el sistema de las Naciones Unidas, con el objetivo de ayudar a comprender mejor la prevalencia, la naturaleza y la experiencia del acoso sexual. Los resultados de la encuesta pusieron de relieve la necesidad de contar con mecanismos de protección más sólidos, un mayor apoyo y mejores métodos para denunciar el acoso sexual. También pusieron de manifiesto los vínculos entre los tipos de contratos vulnerables, la edad del personal y la prevalencia de comportamientos incívicos dentro del sistema y su relación con el acoso sexual.

29. En cuanto a los problemas interpersonales en el lugar de trabajo, en particular el acoso sexual, es importante seguir abordando estos problemas de manera integral, sobre la base de una comprensión más profunda de las desigualdades complejas que existen y del alcance, la escala y la gravedad de los comportamientos discriminatorios y abusivos, que son el perfil más común de los abusadores en el lugar de trabajo y los principales factores de riesgo, a fin de diseñar estrategias más eficaces para fomentar y mantener lugares de trabajo respetuosos. Las medidas que están en vigor han dado lugar a progresos notables, pero es necesario seguir actuando.

30. La cultura institucional desempeña un papel importante por cuanto influye en la conducta del personal. Los organismos han aprendido que el liderazgo ético es fundamental para cambiar la calidad de la cultura de una organización. Así, los líderes de los seis organismos están comprometidos a impulsar este programa desde arriba, sirviendo de modelo para conductas éticas de manera constante y haciendo que el personal rinda cuentas de forma transparente. Para contar con un entorno de trabajo más saludable y respetuoso también es fundamental promover una cultura en la que la forma de lograr resultados sea tan importante como los resultados en sí mismos.

IV. CONCLUSIÓN

31. Poner fin a la explotación y el abuso sexuales, al acoso sexual y a otras formas de conducta interpersonal indebida en el lugar de trabajo son prioridades institucionales para los seis organismos. Hacerles frente es un compromiso a largo plazo que requiere valor, una acción sostenida y recursos adecuados. Últimamente se ha avanzado mucho para atajar tales cuestiones, pero aún queda mucho por hacer para consolidar los progresos alcanzados y eliminar las causas profundas de estas formas de discriminación.

32. El cambio cultural, la ética y las iniciativas generales para promover un ambiente de trabajo propicio son elementos que pueden llegar a generar un verdadero programa de transformación, y constituyen una oportunidad y un desafío que los organismos se han comprometido colectivamente a afrontar.

33. Las iniciativas futuras estarán respaldadas por estudios longitudinales sobre las percepciones del personal en torno a la cultura del lugar de trabajo, así como por el fomento del aprendizaje continuo sobre lo que funciona y lo que no. Centrar la atención en las voces y experiencias de las víctimas y los supervivientes será esencial en esta tarea. También será importante aprender de otros sectores, incluido el sector privado, y proporcionar un espacio seguro, protegido y de confianza para que el personal participe en debates sobre el lugar de trabajo, en particular mediante soluciones tecnológicas innovadoras. Las decisiones sobre las medidas prioritarias se adoptarán en función de los recursos disponibles.

34. Los organismos también se han comprometido a apoyar a los Estados Miembros para que sigan impulsando este programa y esperan con interés que se mantenga la colaboración con las Juntas Ejecutivas Conjuntas y las Juntas Ejecutivas individuales en los meses y años venideros.