
Naciones Unidas frente al espejo

De la política de tolerancia cero contra la explotación y los abusos sexuales a la exigencia de responsabilidad penal en operaciones de paz.

Propuestas para frenar la impunidad sobre el terreno

The United Nations in the Mirror

From zero tolerance of sexual exploitation and sexual abuse to criminal accountability in peace operations. Proposals to curb impunity on the ground

Raquel VANYÓ VICEDO

Profesora Contratada Doctora de Derecho Internacional
Universitat de València

raquel.vanyo@uv.es

<https://orcid.org/0000-0003-4740-2608>

RECIBIDO: 29 DE ENERO DE 2023 / ACEPTADO: 20 DE FEBRERO DE 2023

Resumen: Este trabajo realiza una revisión crítica de las medidas adoptadas por Naciones Unidas en los últimos años para frenar la impunidad sobre el terreno. El impacto mediático de los escándalos sexuales y las crecientes denuncias de corrupción relacionadas con el comportamiento del personal que participa en operaciones de paz, han obligado a replantear todo el sistema de conducta y disciplina de la Organización. Esta investigación denuncia las debilidades de la política de tolerancia cero contra la explotación y los abusos sexuales y aboga por la necesidad de depurar responsabilidades penales para luchar contra la impunidad imperante. La protección de las víctimas –y no la credibilidad y legitimidad de la propia Organización (que también, aunque no debemos errar el enfoque)–, es lo que verdaderamente está en juego.

Palabras clave: Tolerancia cero; explotación y abusos sexuales; operaciones de paz; Naciones Unidas; impunidad

Abstract: This work provides a critical review of the actions taken by the United Nations in recent years aimed at curbing impunity on the ground. The media impact of sex scandals and growing allegations of corruption concerning the behaviour of personnel involved in peace operations have called for a complete overhaul of the UN's conduct and disciplinary system. This research exposes the shortcomings of the zero-tolerance policy against sexual exploitation and abuse and argues in favour of the need for criminal accountability to tackle the prevailing state of impunity. It is the protection of victims –rather than the credibility and legitimacy of the Organisation itself (not to be neglected but we should not miss the point)– what is really at stake.

Keywords: Zero Tolerance; sexual exploitation and sexual abuse; peace operations; United Nations; impunity.

* Este trabajo se ha llevado a cabo en el marco del Proyecto de investigación «Tiempos y espacios de una justicia inclusiva. Derechos para una sociedad resiliente para los nuevos retos» (PID2021-126552OB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación, y de la Subvención para realizar una estancia de investigación en la Università degli studi di Brescia, Italia, financiada con cargo al programa BEST 2022 de la Conselleria de Innovación, Universidades, Ciencia y Sociedad Digital de la Generalitat Valenciana. En paralelo, la autora forma parte del proyecto europeo «Multiplying Educational Capacities to combat Sexual Violence against Children (EDUCAP), número de referencia 101005439).

Sumario. I. INTRODUCCIÓN. II. LA CARA OCULTA DE LAS OPERACIONES DE PAZ. II.1. La corrupción y las «economías de paz». II.2. La explotación y los abusos sexuales. III. FACTORES QUE FAGOCITAN LA IMPUNIDAD SOBRE EL TERRENO. III.1 Factores ambientales. III.2. Factores funcionales. III.3. Factores personales. III.4. Factores jurídicos. III.5. Factores de género. IV. LA CONDUCTA Y LA DISCIPLINA EN EL MATENIMIENTO DE LA PAZ. IV.1. De la negación del problema a la acción. IV.2. Las primeras medidas en materia de conducta y disciplina. IV.3. La Agenda 1325: el punto de inflexión. IV.4. Los escándalos sexuales de los *peacekeepers* en África como detonante. V. LA POLÍTICA DE TOLERANCIA CERO CONTRA LA EXPLOTACIÓN Y LOS ABUSOS SEXUALES DE NACIONES UNIDAS. V.1. Las medidas del Secretario General. V.2. Las medidas de la Asamblea General. V.3. Las medidas del Consejo de Seguridad. V.4. Las medidas en las operaciones de paz. VI. EL NUEVO ENFOQUE ¿HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD PENAL? VI.1. Dar prioridad a las víctimas. VI.2. Poner fin a la impunidad. VI.3. Fomentar la participación de los Estados miembros, la sociedad civil y los asociados externos. VI.4. Mejorar las comunicaciones estratégicas en aras de fomentar la concienciación y la transparencia. VII. CONSIDERACIONES FINALES. VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

I. INTRODUCCIÓN

En las últimas décadas, varios escándalos de corrupción, muchos de ellos de índole sexual, han mancillado la reputación de las principales organizaciones de carácter humanitario, entre ellas, la de Naciones Unidas. Desde que el foco mediático empezó a visibilizar una realidad hasta entonces silenciada, las denuncias no han dejado de aumentar y contabilizarse. Derribar el muro del silencio y difundir públicamente estos casos, empero, no ha sido tarea fácil, habida cuenta de la política de negación sistemática, ocultamiento premeditado y complicidad institucional existente en la mayoría de estas organizaciones; que, lamentablemente, ha conducido a relativizar, cuando no a blanquear directamente, muchas de estas conductas, abonando de impunidad los escenarios de intervención –ya de por sí fustigados por los desastres, las emergencias, y los conflictos armados–, y sembrando una cosecha de víctimas (muchas de ellas menores de edad) a su paso.

Unos actos totalmente reprobables no únicamente por su magnitud –nótese que algunos de ellos, como los abusos y la explotación sexual, pueden constituir verdaderos crímenes internacionales–, sino por su paradójica autoría, al ser los operadores humanitarios, los que se convierten en sus verdugos.

El caso de Oxfam tras el terremoto de Haití de 2010, con las escabrosas filtraciones sobre las redes de prostitución y trata de personas (incluida la «celebración de fiestas con prostitutas») a cargo de los fondos de la ONG y que salpicaron a sus principales dirigentes, es lo suficientemente ilustrativo a estos efectos, aunque por desgracia no se trata de un caso aislado. Por eso es más necesario si cabe empezar a nombrar el problema. Esto pasa por identificar a los agresores y sancionarlos, señalar a cada institución, agencia u organismo que apadrine estas prácticas e individualizar cada caso de abuso y explotación sexual. Hay que exigir responsabilidades y adoptar pautas para que tales hechos, sobre todo los más graves, no se repitan. Exhortar a los Estados que aportan personal y a todos los contingentes

que participan en labores humanitarias, con independencia de su adscripción, a tomar todas las medidas necesarias para erradicar cualquier tipo de corruptela. Y, sobre todo, escuchar a las víctimas y velar por su reparación integral, porque ellas, y no la credibilidad ni la imagen de ninguna institución, sino su propia dignidad y el imperativo de justicia, son las que verdaderamente están en juego.

Por ello, en las siguientes líneas, nos proponemos derribar el último tabú y abordar con detenimiento el caso de las Naciones Unidas, más concretamente, el de sus operaciones de paz. O, mejor dicho, el lado oscuro y perverso de estas misiones, convertidas, a veces, en auténticos avisperos de corrupción. Centrarse en la ONU es perentorio como organismo de referencia internacional dentro del ámbito humanitario. Una «herida abierta»¹ que nos permitirá detenernos en los casos más graves, como son la explotación y los abusos sexuales cometidos por el personal de la propia organización, para identificar las causas que los propician, pero también para proceder a la autocrítica, es decir, analizar las medidas que se han adoptado hasta la fecha para contrarrestarlos, tanto desde el plano institucional como operativo, y hacer balance. Esto es, poner a la ONU frente a su propio espejo.

Empezaremos, así, por denunciar las sombras que acechan al mantenimiento de la paz para poder situar el origen del fenómeno, lo que nos permitirá comprender después, una vez articulado el marco contextual del estudio a raíz del escrutinio de las operaciones de paz, las políticas que se han adoptado en los últimos años para erradicar la corrupción sexual. Sólo entonces podremos valorar las propuestas de futuro para erradicar la impunidad imperante sobre el terreno.

II. LA CARA OCULTA DE LAS OPERACIONES DE PAZ

Mucho se habla de las economías de guerra en escenarios de intervención posconflicto, pero muy poco, en cambio, de las llamadas economías de paz², que proliferan de igual modo alrededor de las misiones que se despliegan sobre el terreno.

¹ WHITE, N. D., «In search of due diligence Obligations in UN Peacekeeping Operations. Identifying standards for accountability», *Journal of International Peacekeeping*, vol. 23, 2020, p. 204. <https://doi.org/10.1163/18754112-02303005>

² Término acuñado, entre otros, por EDU-AFFUL, F. & ANING, K., «Peacekeeping Economies in a Sub-Regional Context: The Paradigmatic Cases of Liberia, Sierra Leone and Côte d'Ivoire», *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 9, n. 3, 2015, pp. 391-407, <https://doi.org/10.1080/17502977.2015.1070020>.

II.1. *La corrupción y las «economías de paz»*

A menudo, tanto el contexto como las circunstancias en las que se desarrollan las operaciones de paz, propician la aparición de una especie de industria paralela que, bajo los auspicios de Naciones Unidas, se beneficia y se lucra de proporcionar seguridad, bienes y servicios a la población afectada por la catástrofe. Unas actividades humanitarias fundamentales para subsistir convertidas muchas veces, y aprovechando el caos generado por el conflicto, el vacío de poder y la picaresca, en auténticos negocios³.

Basta con imaginar mínimamente la logística que requiere la reconstrucción posconflicto y ponerla en correlación directa con el mandato que posibilita tal despliegue, cada vez más ambicioso y multidimensional (con implicaciones directas sobre la esfera personal, económica, política, social, judicial, sanitaria, etc.), para atestiguar que la ecuación de poder se distorsiona con la llegada de los *peacekeepers*. Evidentemente si en un lado de la balanza ponemos a los que detentan y proporcionan la ayuda humanitaria, y justo en el otro lado ponemos a las víctimas del conflicto, con todas sus necesidades básicas por cubrir, el resultado no puede ser más desalentador. No es de extrañar, por ello, que alrededor de estas misiones florezca fácilmente la corrupción.

Nótese que el despliegue de toda operación de paz conlleva, por sí misma, una serie de exigencias, tanto de carácter personal como técnico, que provocan un indudable impacto sobre la población local. Para instalarse, las misiones de paz necesitan una gran cantidad de mano de obra (personal administrativo, conductores, traductores, mantenimiento, etc.) y una mínima infraestructura (agua, saneamiento, alojamiento, manutención, transporte, etc.). Unos requisitos previos, de carácter puramente logístico, que requieren de múltiples proveedores, lo que sumado a las difíciles circunstancias en las que se opera, retroalimentan el mercado negro y la economía sumergida, dando lugar a la aparición de todo tipo de prácticas corruptas que mercadean

³ Sobre estas «economías de paz», véase: PUGH, M., COOPER, N. & TURNER, M. (ed.), *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, London, 2011. JENNINGS, K. M., «Unintended consequences of intimacy: political economics of peacekeeping and sex tourism», *International Peacekeeping*, vol. 17, n. 1, 2010, pp. 229-243. <https://doi.org/10.1080/13533311003625126> JENNINGS, K. M. & NIKOLIĆ-RISTANOVIĆ, V., «UN Peacekeeping Economies and Local Sex Industries: Connections and Implications», MICROCON Research Working Paper 17, Brighton, 2009. JENNINGS, K. M., «Unintended Consequences of Intimacy: Political Economics of Peacekeeping and Sex Tourism», *International Peacekeeping*, vol. 17, n. 2, April 2010, pp. 229-243.

sin escrúpulos con la supervivencia ajena⁴: desde los casos más leves –como el engaño, el fraude, el soborno y el contrabando, entre otros⁵–, a los casos más graves, donde encontraríamos auténticas redes de explotación, tráfico o expolio –de recursos naturales, de materias primas, de diamantes, de seres humanos, etc.–. Y donde la explotación y los abusos sexuales suelen estar al orden del día, pese a que no todas las conductas son equiparables y podemos encontrar también cierta gradación: desde las relaciones con prostitutas (que en algunos países pueden ser legales), a la violación o la pedofilia, que podrían considerarse delitos en cualquier jurisdicción nacional⁶, hasta la comisión de crímenes internacionales⁷.

II.2. *La explotación y los abusos sexuales*

En el seno de Naciones Unidas, los casos de explotación y abusos sexuales del personal de paz no son un fenómeno nuevo. De hecho, la industria del sexo⁸ ha florecido siempre alrededor de estas misiones desde los primeros despliegues, aunque el problema no se empieza a documentar hasta la década de los noventa, tras los escándalos sexuales de Bosnia y Herzegovina, Camboya, la República Democrática del Congo, Liberia, Sudán del Sur, Timor-Leste, Kosovo, Haití, y África Occidental, extendiéndose, por

⁴ Sobre la corrupción existente en escenarios de paz, véase: LE BILLON, P., «Corrupting peace? Peacebuilding and post-conflict corruption», *International Peacekeeping*, vol. 15, n. 3, 2008, pp. 344-361, <http://dx.doi.org/10.1080/13533310802058851>. HOLT, V. K. & BOUCHER, A. J., «Framing the Issue: UN Responses to Corruption and Criminal Networks in Post-Conflict Settings», *International Peacekeeping*, vol. 16, n. 1, 2009, pp. 20-32. <http://dx.doi.org/10.1080/13533310802485492>. PHILP, M., «Peacebuilding and Corruption», *International Peacekeeping*, vol. 15, n. 3, 2008, pp. 310-327. <https://doi.org/10.1080/13533310802058786>

⁵ Un ejemplo podría ser el fraude de la reventa de raciones de comida destinado al uso exclusivo de las tropas de la UNIFIL (Fuerza Interina de la ONU para el Líbano) detectado en los supermercados libaneses y que motivó la apertura de una investigación interna. https://elpais.com/internacional/2016/05/19/actualidad/1463693834_373926.html [consulta: 14/12/2022].

⁶ Informe del Asesor del Secretario General sobre la cuestión de la explotación y el abuso sexual por el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/59/710). Más conocido como Informe Zeid, p. 7.

⁷ Sobre esta cuestión, una obra de referencia dentro de la doctrina española es: LIROLA DELGADO, I. y MARTÍN MARTÍNEZ, M. M., *Crímenes internacionales de violencia sexual y conflictos armados*, 2016, Aranzadi-Thomson Reuters.

⁸ REHN, E. & SIRLEAF, E., *Women, War and Peace, The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and the Role of Women in Peace-building*, UNIFEM, New York, 2002, p. 52.

desgracia, hasta nuestros días, como en República Centroafricana⁹. En todos estos escenarios se han denunciado una serie de prácticas totalmente reprobables: prostitución, trata o tráfico sexual, intercambio de sexo por alimentos, otros bienes (medicamentos, enseres, galletas, zapatillas, etc.) o servicios básicos, esclavitud sexual, «turismo sexual», etc.; que, en muchos casos, han conllevado un repunte en la proliferación de enfermedades de transmisión sexual –como el VIH-sida– que apuntan directamente al personal de paz. A efectos meramente indicativos, utilizaremos la categoría de explotación y abusos sexuales para englobarlas y referirnos a todas ellas, aunque esto nos obligue también a realizar ciertas precisiones terminológicas y conceptuales cuando sea necesario.

Esto ocurre con la violencia sexual contra los menores, por ejemplo, dada su especial virulencia y crudeza.

En un marco de crisis y emergencia, los menores devienen más vulnerables si cabe, especialmente las niñas. El conflicto altera siempre el tejido familiar y comunitario, y muchos niños se quedan solos, huérfanos, a merced de otros familiares u otras personas desconocidas, lo que acrecienta exponencialmente su fragilidad. Esta delicada situación les expone también a la depravación sexual e incrementa el riesgo que tienen de sufrir todo tipo de explotación y abusos sexuales, incluso de ser traficados. De hecho, aprovechando la «oportunidad criminal»¹⁰ que brindan las situaciones de conflicto, los menores son utilizados en muchos casos como auténticos juguetes sexuales a través del engaño, el chantaje, la fuerza, la coacción o la extorsión. Los menores que ya arrastran el trauma del conflicto, son revictimizados de nuevo por el personal encargado del mantenimiento de la paz, lo que les marca de por vida.

Una de las consecuencias directas es el repunte de embarazos no deseados a consecuencia de las múltiples violaciones que sufren las niñas¹¹. Sin ir más lejos, de 1990 a 1998, en Liberia se registraron 6600 nacimientos tras el

⁹ ONU, Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, A/71/99, 23 de junio de 2016, p. 32.

¹⁰ SOLARI-MERLO, M. N., «La oportunidad criminal en situaciones de crisis. Abusos y explotación sexual de menores en Misiones de Paz de la ONU», *Revista Electrónica de Estudios Penales y de Seguridad*, vol. 5, 2019, pp. 1-26.

¹¹ Sobre esta cuestión, véase: SIMIĆ, O., & O'BRIEN, M., «Peacekeepers babies»: an unintended legacy of United Nations Peace Support Operations», *International Peacekeeping*, vol. 21:3, pp. 345-363, 2014, <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.938581>

paso del personal de paz¹². Desgraciadamente, estas madres son abandonadas a su suerte lidiando solas con el trauma sexual y la manutención de los bebés, pero también con la estigmatización de su comunidad por engendrar hijos con extranjeros (un cruce étnico que les señala físicamente de por vida)¹³.

En otras ocasiones, encontramos otro fenómeno conexo, como es el del llamado «sexo de supervivencia», y al que muchos menores se ven abocados por pura necesidad o incluso para lograr una ventaja en sus condiciones de vida. El fenómeno de las *bush wives*¹⁴, esto es, el sexo en apariencia consentido entre las mujeres locales y los *peacekeepers*, al igual que las relaciones sexuales con las tropas que operan en conflicto armado, responde a estos mismos parámetros y necesidades.

Por todas estas razones, y habida cuenta de la generalización y la sistematicidad de estos casos en operaciones de paz, merece la pena profundizar en las causas que propician la impunidad sobre el terreno.

III. FACTORES QUE PROPICIAN LA IMPUNIDAD SOBRE EL TERRENO

Podemos distinguir varios factores que dividiremos, a efectos de sistematización, en las siguientes categorías: 1) Factores ambientales, que tienen que ver con el convulso escenario donde se despliegan las misiones; 2) Factores funcionales, que marcan las tareas a realizar según el mandato conferido; 3) Factores personales, relativos al personal que necesitan para llevarlo a cabo; 4) Factores jurídicos, que determinan el estatuto jurídico de cada componente de paz; y 5) Factores de género, referentes a la vigencia de los sesgos y estereotipos de género existentes en las misiones y a las desiguales relaciones de poder y de género que se articulan.

¹² SMITH, S., «Accountability and sexual exploitation and abuse in peace operations», *Australian Journal of International Affairs*, vol. 71, n. 4, 2017, p. 414, <https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1287877>

REHN, E. & SIRLEAF, E., *Women, War and Peace, The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and the Role of Women in Peace-building*, UNIFEM, New York, 2002, 52.

¹³ MAZURANA, D. & PIZA, E., «Gender Mainstreaming in Peace Support Operations: Moving beyond Rhetoric to Practice», *International Alert*, July 2002, p. 42. Un ejemplo de la estigmatización que causan estos casos y de su gravedad, lo ofrece: TORRECADRADA, GARCÍA-LOZANO, S., «Los derechos humanos de los hijos de los soldados alemanes tras la Segunda Guerra Mundial. El caso de Noruega», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 35, 2019, pp. 181-218, <https://doi.org/10.15581/010.35.181-218>

¹⁴ REHN, E. & SIRLEAF, E., «Women, War and Peace»..., *op. cit.*, p. 71.

III.1. *Factores ambientales*

Operar en un territorio azotado por un conflicto armado o tras una emergencia humanitaria, con el múltiple y desigual colapso que estos provocan, no es nada fácil. Son numerosos los factores ambientales que entran en juego y que condicionan el contexto de intervención. Sin ánimo exhaustivo, podemos hablar de factores políticos, económicos, jurídicos, sociales, sanitarios, securitarios, comunitarios, etc., que nos adentran en un frágil escenario marcado por la destrucción generalizada, las violencias cíclicas, la escasez de recursos, la miseria y la pobreza, la fragmentación comunitaria, la inhabilitación de las infraestructuras básicas, la presencia de actores armados o de armas, la extremada militarización, la devastación, el éxodo masivo o el desplazamiento interno, la falta de servicios básicos y la proliferación de traumas, entre otros condicionantes. Lidar con estos factores ambientales y tratar de paliar sus efectos colaterales se convierte en una tarea titánica, pero también nos sitúa ante un marco de impunidad de facto¹⁵, donde el vacío de autoridad y de poder pueden convertirse fácilmente en el caldo de cultivo idóneo para mercadear con las necesidades básicas de la población, como hemos señalado antes. Sobre todo, en aquellos lugares más remotos y aislados, o los que han quedado incomunicados a consecuencia del conflicto, donde la presencia internacional puede marcar la diferencia a la hora de sobrevivir. Otros factores, como la geografía o la orografía del terreno, junto con la determinante existencia o no de recursos naturales –agua, tierra fértil, etc.– también pueden condicionar la supervivencia.

III.2. *Factores funcionales*

En segundo lugar, y sin dissociarse del contexto de intervención, existen otros factores de carácter funcional que vienen predeterminados por el propio mandato de paz. Naciones Unidas tiene por delante la implementación de un mandato que abarca cada vez más áreas de la rehabilitación posbélica: entre otras y, sin carácter exhaustivo, la reconstrucción de las infraestructuras dañadas.

¹⁵ ONU, Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexual en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, Informe Zeid, A/59/710, 24 de marzo de 2005, p. 10.

das, el restablecimiento de las comunicaciones, la asistencia política (convocatoria de elecciones), el sistema judicial, la recuperación de la economía y del comercio, la reforma del sector de seguridad (con el restablecimiento de las fuerzas del orden y de seguridad), la distribución de la asistencia humanitaria, la asistencia sanitaria, etc. En síntesis, hacer realidad todo aquello que el ex Secretario General de la ONU, Brutos Ghali, ya marcó como deseable en su famosa *Agenda for Peace*; esto es, alcanzar los postulados de una paz duradera no únicamente a través del *peacekeeping*, sino del *peacemaking*, del *peace building*, y del *peace enforcement*. Todo un ideario acerca del mantenimiento de la paz que encuentra su versión actualizada en «Nuestra Agenda Común» de 2021¹⁶, y, en el ámbito que nos ocupa, en la agenda *Action For Peacekeeping* (más conocida por su acrónimo en inglés A4P), aunque en este trabajo, siguiendo la doctrina de referencia, utilicemos la expresión «operaciones de paz¹⁷» para referirnos a estas misiones multidimensionales con el objetivo de denunciar la incidencia que pueden tener en numerosos ámbitos de la reconstrucción, más teniendo en cuenta la heterogeneidad de personal que demanda la implementación de tales mandatos.

III.3. Factores personales

Sobre el terreno, la intervención posconflicto exige un amplio despliegue de personal, tanto en términos cuantitativos –en número de efectivos–, como en términos cualitativos –profesionales que sean capaces de abarcar todas las actividades que exige el mandato multidimensional–. De esta forma, en las operaciones de paz podemos encontrar tanto personal uniformado (que puede ser miliar o policial), como personal civil (profesionales, voluntarios, miembros de ONG, contratistas, consultores, entidades religiosas, etc.). En la actualidad, sólo Naciones Unidas tiene destacados por todo el mundo a un total de 100.000 efectivos militares y policiales uniformados y a 95.000 civiles

¹⁶ Para un estudio detallado del alcance multidimensional de esta nueva Agenda, véase: LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., «De la agenda para la paz a nuestra agenda común: la sostenibilidad de la paz», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 8, n. 2, 2022, <http://dx.doi.org/10.18847/1.16.3>

¹⁷ Esta preferencia terminológica responde a las razones que aducen PONS RAFOLS, X. (dir.) y CALVET MARTÍNEZ, E. (coord.), *La responsabilidad penal del personal de Naciones Unidas. Supuestos de explotación y abusos sexuales*, Informes 6/2012, Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2012, p. 50.

pertencientes a la más de 30 entidades que conforman el sistema¹⁸. Y aunque es verdad que la mayoría de ellos prestan servicio con gran profesionalidad, dedicación y diligencia, en entornos difíciles, complejos y muy peligrosos, es prácticamente imposible controlar a todo el personal. Más cuando entran en juego otras organizaciones, ONG, entidades y, sobre todo, empresas privadas y compañías militares y de seguridad. De hecho, ante el crecimiento exponencial de tareas, muchas veces es la propia ONU la que se ve obligada a subcontratar y a recurrir a contratistas externos para cumplir con los mandatos. Esta progresiva externalización o privatización de la paz resulta altamente preocupante por una serie de razones, pero, principalmente, porque la indefinición jurídica de su estatuto les brinda total discrecionalidad para actuar¹⁹.

La suma de todos estos factores propicia una torre de babel a pequeña escala, pues en una única misión convergen una multiplicidad de actores, mandatos, nacionalidades, tipo de adscripción (pública o privada), geografías y latitudes, culturas, religiones, sensibilidades, estándares éticos y morales, formación y educación, y, como no podía ser de otro modo, estatutos jurídicos, normas y responsabilidades que complican la exigencia de responsabilidad y la rendición de cuentas²⁰.

III.4. *Factores jurídicos*

La complejidad de las operaciones de paz se traslada también al ámbito jurídico, provocando no pocos problemas a la hora de determinar el estatuto aplicable al personal (derechos, deberes, privilegios e inmunidades); el tipo de responsabilidad (civil o penal); la legislación aplicable en cada caso (la de Naciones Unidas, la del Estado contribuyente o la del Estado anfitrión); el régimen disciplinario o sancionador; el tipo de acuerdo sobre el estatuto de las

¹⁸ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/74/705, 15 de febrero de 2020, p. 2.

¹⁹ Sobre los interrogantes que suscita esta irrupción, véase POZO, P., «Las compañías de seguridad privadas como nuevo actor en el ámbito de la paz y seguridad internacionales: actividades y marco jurídico», en BLANC, A. (ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2009.

²⁰ Los mantenedores de la paz provienen de diferentes culturas, con concepciones acerca de la salud e higiene variadas y expectativas de conducta o nivel de educación diferentes; factores considerados a menudo como dispensa cuando se producen agresiones sexuales. UNFPA, «The Impact of Conflict on Women and Girls. A UNFPA Strategy for Gender Mainstreaming in Areas of Conflict and Reconstruction», A Consultative Meeting on Mainstreaming Gender in Areas of Conflict and Reconstruction, Bratislava, 13-15 November 2002, p. 4.

fuerzas aplicable (SOFA por sus siglas en inglés); o la calificación penal de los hechos, entre otros muchos aspectos. Por suerte, ahora todos los efectivos de paz quedan vinculados al menos por la normativa de derechos humanos y por la normativa de derecho internacional humanitario –lo que en su día generó un intenso debate doctrinal²¹–, aunque esto no obsta a que los obstáculos para exigir responsabilidades y rendir cuentas en caso de mala conducta persistan.

Como acabamos de ver y sólo en una operación de paz de Naciones Unidas, pueden existir hasta cinco categorías de personal distintas²²: 1. el personal de la ONU (funcionarios)²³; 2. los voluntarios de la ONU²⁴; 3. los consultores y contratistas individuales²⁵; 4. la policía civil y los observadores militares²⁶; y 5. los miembros militares de los contingentes nacionales²⁷. Cada uno de ello con una serie de inmunidades, derechos y prerrogativas, lo que agrava

²¹ SEGURA SERRANO, A., *El derecho internacional humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2007.

²² Esta es la clasificación que propone el Informe Zeid. Véase: ONU, Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexual en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, Informe Zeid, A/59/710, 24 de marzo de 2005, p. 4 y pp. 11-13.

²³ Como funcionarios, están cubiertos por la Convención sobre las Prerrogativas e Inmunidades de Naciones Unidas (una inmunidad que únicamente a la que puede renunciar el Secretario General). Su régimen disciplinario se recoge en el Estatuto y el Reglamento de Personal, y, en su defecto, en los Boletines del Secretario General y otras instrucciones administrativas subordinadas, cuyo cumplimiento se lleva a cabo a través de los procedimientos disciplinarios de la misma Organización (Informe Zeid).

²⁴ Los voluntarios se rigen por sus propias normas de conducta, de obligado cumplimiento, y sus procedimientos, aunque en los acuerdos recientes sobre el estatuto de las fuerzas, se les extienden las prerrogativas e inmunidades que gozan los funcionarios con arreglo a la Convención General (Informe Zeid).

²⁵ Los consultores y contratistas privados están obligados por las cláusulas estándar de los contratos que firman con la Organización y quedan sujetos a la legislación local (Informe Zeid).

²⁶ La policía civil y los observadores militares están cubiertos por las prerrogativas e inmunidades de los expertos en misión que establece la Convención General (aunque el Secretario General puede renunciar a esa inmunidad). Firman un compromiso en el que aceptan cumplir todas las normas, procedimientos y directivas de carácter administrativo y operativo (Informe Zeid).

²⁷ Los privilegios e inmunidades de los contingentes militares nacionales se estipulan en el acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas (SOFA, por sus siglas en inglés) y, en caso de que éste no exista todavía, en el Modelo de acuerdo de Naciones Unidas, que resultará aplicable hasta que se concierte uno propio con el Estado receptor. Según el Modelo de SOFA de la ONU, los países que aportan contingentes poseen la jurisdicción penal y disciplinaria respecto de ellos. La única medida administrativa que el Secretario General puede ordenar es la repatriación de un militar que haya sido declarado culpable de falta grave de conducta tras la correspondiente investigación aunque, con el tiempo, también se les aplican las normas generales de conducta de la ONU (Informe Zeid). Para complementar la información relativa al estatuto de las fuerzas armadas en estas misiones, véase: LIÑÁN NOGUERAS, D. J. y ROLDÁN BARBERO, J. (eds.), *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2008.

las dificultades a la hora de dilucidar su implicación en caso de explotación y abusos sexuales porque convergen distintas reglas, regímenes y procedimientos disciplinarios²⁸. Por no hablar de la exigencia de responsabilidad penal, que, hasta el momento, y a pesar de que la Asamblea General de la ONU viene trabajando en esta línea desde hace tiempo²⁹, no ha conseguido materializarse jurídicamente. Y de llegar a ser factible, únicamente sería exigible a una única categoría de personal, el personal funcionario y experto en misión³⁰, aunque para ello el proyecto de Convención que la contempla desde 2006 tendría que superar primero la fase de borrador.

Con todo, el problema no acaba ahí. La situación sobre el terreno se complica sobremedida cuando aparecen en escena otros actores ajenos a Naciones Unidas: como el personal de otras organizaciones internacionales o regionales, las ONG, las entidades religiosas y los contratistas privados. La irrupción de estos últimos, con la cada vez mayor presencia de compañías y empresas militares y de seguridad, y la ausencia de un régimen de responsabilidad específico, abre la puerta a la impunidad³¹.

Dejando de lado el problema de la concreción del estatuto jurídico del personal, encontramos también otras fricciones propiciadas por la colisión de los distintos ordenamientos jurídicos que pueden entrar en juego: puesto que el régimen disciplinario y sancionador de Naciones Unidas, converge con las legislaciones y jurisdicciones del Estado que envía tropas y el del Estado que alberga las operaciones de paz. Así mismo, tanto los agresores como las víctimas pueden tener una nacionalidad distinta, por lo que el enjambre de ordenamientos jurídicos complica la determinación del foro de jurisdicción. Nótese,

²⁸ ONU, Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexual en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, Informe Zeid, A/59/710, 24 de marzo de 2005, pp. 11-13.

²⁹ A estos efectos, la Asamblea General de la ONU creó en 2005 un grupo de expertos jurídicos con el mandato específico de efectuar recomendaciones para garantizar la rendición de cuentas y evitar la impunidad. Los resultados del estudio pueden se publicaron un año después y pueden consultarse en: ONU, Informe del Grupo de Expertos Jurídicos sobre la necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz, A/60/980, 16 de agosto de 2006.

³⁰ Sobre la complejidad que plantea este debate doctrinal, véase: PONS RAFOLS, X. (dir.) y CALVET MARTÍNEZ, E. (coord.), *La responsabilidad penal del personal de Naciones Unidas. Supuestos de explotación y abusos sexuales*, Informes 6/2012, Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2012.

³¹ BUSCEMI, M., «Misconduct committed by (civilian) private contractors in peacekeeping. The direct and indirect responsibility of the United Nations», *Journal of International Peacekeeping*, vol. 23, 2020, pp. 176-202.

en este sentido, que incluso las legislaciones a priori aplicables pueden diferir abiertamente, lo que propicia no pocos problemas en el caso que nos ocupa. Por ejemplo, puede ser que el matrimonio infantil³² esté legalizado en el país, o que se toleren determinadas prácticas que para nosotros serían auténticos crímenes de honor, que se permita abiertamente la prostitución o que se prevean otros tratos, penas y castigos humillantes o degradantes. Lo peor es que en muchos de estos casos, la dispensa cultural se convierte a menudo en un eximente de la responsabilidad, lo que resulta muy peligroso.

III.5. Factores de género

Las distorsiones de género que provoca cualquier conflicto armado o emergencia humanitaria³³ se trasladan también al ámbito de la reconstrucción posbélica. Acabamos de ver cómo son de heterogéneos los factores que retroalimentan la desigualdad en estos contextos, y el género, que ya de por sí tiene un evidente sesgo estructural, se convierte en un elemento catalizador cuando se distorsiona el poder, más en un escenario heteropatriarcal como el que nos asiste.

Los contingentes de paz, con independencia del componente militar, policial o civil al que se adscriben, están formados en su gran mayoría por hombres. No es de extrañar dado que la gran parte de ellos se nutre del personal que envían los estados, y tanto las fuerzas armadas como los cuerpos de seguridad de éstos, han sido ámbitos tradicionalmente masculinos. En paralelo, las exigentes condiciones de trabajo que existen sobre el terreno o la peligrosidad del escenario de intervención también desalientan las postulaciones de mujeres. Sumado a que el perfil técnico requerido para desempeñar algunos puestos dentro de la Organización es bastante específico o elevado –en muchos casos se exige demostrar experiencia militar previa–, lo que constituye un freno importante a la hora de fomentar la participación femenina en las operaciones de paz.

En un ámbito extremadamente masculinizado y militarizado, el hecho de que la mayoría de estos abusadores sean hombres y la mayoría de víctimas

³² Para un estudio en profundidad de las violencias de derechos humanos que puede acarrear el matrimonio infantil, véase DÍEZ PERALTA, E. M., *El matrimonio infantil y forzado en el Derecho internacional. Un enfoque de género y de derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.

³³ Sobre el impacto de género de las emergencias humanitarias, un ámbito menos explorado que el conflicto armado, puede verse: ALEMANY JORDÁN, M., *La violencia contra las mujeres en los desastres, pandemias y otras emergencias humanitarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.

sean mujeres –ninguna mujer *peacekeeper* ha sido acusada hasta ahora de abuso y explotación sexual³⁴–, tampoco es baladí, y guarda estrecha relación con las concepciones militaristas y el enfoque clásico de seguridad que impera en el mantenimiento de la paz³⁵.

El problema, evidentemente, no radica en el mero hecho de ser hombre, sino más bien en la cultura hiper masculinizada o en los cánones de masculinidad imperantes en estas formaciones altamente masculinizadas³⁶, donde el compadreo, la complicidad, el silencio, el encubrimiento y los (pseudo)códigos de virilidad y honor, pueden acabar normalizando casos de abusos y explotación sexuales³⁷. Una especie de legitimación inter pares, bajo la temida retórica «*the boys will be boys*»³⁸ que impregna la mayoría de los ambientes castrenses, donde la existencia de un modelo o prototipo de masculinidad hegemónico (y a menudo homófobo), cimentado a base de la explotación de estereotipos y roles de género tradicionales, no menos misóginos y excluyentes, cuenta a menudo con la dispensa de compañeros y autoridades superiores o jerárquicas, lo que afianza una suerte de «cultura de la impunidad»³⁹. Varios ejemplos pueden traerse a colación.

Sonado es, a estos efectos, el caso de Camboya⁴⁰. Cuando ante el repunte de denuncias que implicaban al personal de paz en casos de abuso y explotación

³⁴ COOMARASWAMY, R., Preventing conflict, transforming justice, securing the peace, A Global Study on the implementation of United Nations Security resolution 1325, UN WOMEN, 2015, p. 149.

³⁵ SMITH, S., «Accountability and sexual exploitation and abuse in peace operations», *Australian Journal of International Affairs*, vol. 71: 4, 2017, p. 406, <https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1287877>

³⁶ Sobre «*military masculinities in peacekeeping*» véase: HIGATE, P., «Peacekeepers, Masculinities and Sexual Exploitation», *Men and Masculinities*, vol. 10, n. 1, July, 2007, pp. 99-119.

³⁷ MARTIN, S., «Must Boys be Boys?. Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions», Refugees International, October 2005, pp. 5-6. RICARDO, C. y BARKER, G., «Hombres, masculinidades, explotación sexual y violencia sexual. Una revisión literaria y llamada a la acción», MenEngage, Promundo, noviembre 2008, p. 33.

³⁸ ENLOE, C., «Demilitarization -or More of the Same? Feminist Questions to ask in the Postwar Moment», in COCKBURN, C. & ZARKOV, D. (ed.), *The Postwar Moment: Militaries, Masculinities and International Peacekeeping*, Lawrence and Wishart Limited, London, 2002, p. 34. MARTIN, S., «Must Boys be Boys?. Ending Sexual Exploitation & Abuse in UN Peacekeeping Missions», Refugees International, October 2005, p. ii. WHITWORTH, S., *Men, militarism & UN Peacekeeping. A gendered analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2004, p. 13. SIMIĆ, O., «Does the Presence of Women really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations», *International Peacekeeping*, vol. 17, n. 2, p. 192.

³⁹ BAMBARA, S. T., «La justiciabilité des infractions des forces armées dans les opérations de paix», *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 29, n.1, 2016, p.5., <https://doi.org/10.7202/1045108ar>

⁴⁰ Textualmente, dijo que «*era natural que los jóvenes soldados de sangre caliente que habían padecido los rigores del conflicto quisieran tomar unas cervezas y perseguir a las jóvenes bellezas del sexo opuesto*»:

sexual, el Representante Especial del Secretario General en la UNTAC pidió a sus soldados mayor discreción, instándoles a evitar la presencia de coches, uniformes o signos distintivos de la ONU en los burdeles; asimismo, conforme aumentaban las denuncias, decidió repartir 800.000 preservativos adicionales sobre el terreno y, finalmente, cuando el escándalo explotó, intentó minimizar las acusaciones normalizando abiertamente el recurso a la prostitución bajo el argumento de «que sus jóvenes soldados merecían divertirse con mujeres después del conflicto». Preguntado acerca de este mismo tema, Richard Holbrooke, el primer embajador americano de la ONU, afirmó públicamente que «la naturaleza humana era la naturaleza humana» y que, en consecuencia, «era normal que los mantenedores de la paz atrajesen prostitutas»⁴¹. Estas «cosas de chicos»⁴² atestiguan la existencia de una suerte de *Blue Wall of Silence*⁴³ y nos llevan directamente a cuestionar, como bien apuntan Du Plessis y Pete⁴⁴, el *sed quis custodiet ipsos custodiet* de Juvenal, esto es, a interrogarnos sobre quién nos protege de quien que nos protege. Una interpelación que apunta, inexorablemente, a Naciones Unidas.

IV. LA CONDUCTA Y LA DISCIPLINA EN EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ

IV1. *De la negación del problema a la acción*

Durante mucho tiempo, Naciones Unidas, al igual que el resto de las organizaciones que intervienen en estos escenarios, ha sido renuente a aceptar la implicación de su personal en casos de abusos y explotación sexual en aras de preservar su reputación.

WHITWORTH, S., «Gender, Race and the Politics of Peacekeeping», in MOXON-BROWNE, E. (ed.): *A Future for Peacekeeping?*, Palgrave Macmillan, London, 1998, pp. 182-183.

⁴¹ Ejemplo citado en MAZURANA, D.; RAVEN-ROBERTS, A. & PARPART J., *Gender, Conflict and Peacekeeping...*, *op. cit.*, p. 34.

⁴² FORTE, D., «Violaciones de derechos humanos por integrantes de las misiones de paz de la ONU», *Papeles*, vol. 96, 2006/2007, p. 132.

⁴³ HORNE, C., LLOYD, M., & PIEPER, A., «Explaining police misconduct in United Nations Peacekeeping Operations, 2010-2019», *International Peacekeeping*, vol. 2022, p. 12, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2022.2132233>

⁴⁴ La vieja cuestión formulada por Juvenal «*Sed quis custodiet ipsos custodiet?*», puede traerse perfectamente a colación en este casos. DU PLESSIS, M., & PETE, S., «Who guards the guards? The ICC and serious crimes committed by United Nations peacekeepers in Africa», *African Security Studies*, vol. 13, n. 4, 2010, p. 14, <https://doi.org/10.1080/10246029.2004.9627314>

De esta manera, ha intentado relativizar los casos aduciendo a la «teoría de las pocas manzanas podridas»⁴⁵, esto es, calificándolos de hechos excepcionales, aislados, inusuales e incluso infundados-; ha ocultado información confidencial y comprometida –como los 27 anexos que implicaban directamente a su personal y que desaparecieron misteriosamente del Informe Machel⁴⁶–; ha tratado de dispensar las conductas con los pretextos más dispares⁴⁷ –«la hombría», «la juventud», «estar fuera de casa», «la cultura»–; ha contribuido a naturalizar la existencia de la industria sexual alrededor de las misiones de paz⁴⁸–; e incluso ha promocionado al personal implicado en casos de explotación y abuso sexual obviando todos sus antecedentes –como el del coronel canadiense Mac Kenzie, que fue ascendido a General después de demostrarse su participación directa en casos de explotación sexual y prostitución en Bosnia⁴⁹.

Derribar este muro de silencio no ha sido nada fácil, pero a partir de los años noventa, al tiempo que se empieza a documentar la violencia sexual en los conflictos armados⁵⁰ y a considerarla progresivamente como crimen internacional (gracias a la jurisprudencia de los tribunales penales internacionales)⁵¹,

⁴⁵ La ONU se negaba a reconocer la implicación de sus tropas y ante las denuncias crecientes, siempre defendía que se trataba de hechos excepcionales y aislados. WHITWORTH, S., *Men, Militarism & UN Peacekeeping. A Gendered Analysis...*, op. cit., p. 17 y p. 93.

⁴⁶ El Informe de la experta especial del Secretario General Graça Machel, analizó por primera vez y con carácter integral las repercusiones de los conflictos armados sobre los niños. MIER, A., «La otra cara de las fuerzas de seguridad de las Naciones Unidas y las mujeres como agentes de paz», *Tiempo de paz*, n. 84, primavera 2007, p. 78.

⁴⁷ WHITWORTH, S., «Gender, Race and the Politics of Peacekeeping», en MOXON-BROWNE, E. (ed.): *A Future for Peacekeeping?*, Palgrave Macmillan, London, 1998, pp. 182-183.

⁴⁸ MAZURANA, D., RAVEN-ROBERTS, A. & PARPART J., *Gender, Conflict and Peacekeeping...*, op. cit., p. 34.

⁴⁹ En unos casos, la ONU ha ocultado directamente información comprometida, como los 27 anexos adicionales al Informe Machel que fueron extraídos de la publicación oficial por contener las violaciones cometidas por el personal internacional. En otros casos, incluso, ha premiado a sus culpables, como en el del coronel canadiense Mac Kenzie, un alto cargo militar de la operación de paz de Bosnia que fue ascendido a general después de saberse que no sólo era cliente habitual de unas mujeres bosnias que habían sido recluidas y obligadas a prostituirse por los serbios, sino que además acudía al burdel con personal a sus órdenes. MIER, A., «La otra cara de las fuerzas de seguridad de las Naciones Unidas y las mujeres como agentes de paz», *Tiempo de paz*, n. 84, primavera 2007, p. 78.

⁵⁰ LIROLA DELGADO, I. y MARTÍN MARTÍNEZ, M. M., *Crímenes internacionales de violencia sexual y conflictos armados*, 2016, Aranzadi-Thomson Reuters.

⁵¹ Para comprender esta evolución por la vía jurisprudencial, véanse: TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., «Los avances de la jurisprudencia internacional contra la impunidad de las violaciones en los conflictos armados», *Estudios Internacionales*, vol. 190, 2018, pp. 63-84. BOU, V., «Los crímenes sexuales en la jurisprudencia internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 24, 2012, pp.1-46.

los primeros casos que implican al personal de paz empiezan a ver la luz. Las investigaciones llevadas a cabo en la antigua Yugoslavia, Ruanda, Somalia, Camboya, Timor-Leste o Kosovo, por citar tan sólo algunos ejemplos, no dejan lugar a dudas y provocan, casi a finales de la década, la primera reacción de Naciones Unidas.

IV.2. *Las primeras medidas en materia de conducta y disciplina*

Un tímido primer paso se da con la aprobación del Decálogo de conducta dirigido a los cascos azules, que plasma por escrito las diez reglas básicas de conducta exigibles para desempeñarse con integridad y en consonancia con los más altos estándares de diligencia y comportamiento que exige el mantenimiento de la paz⁵². Sin embargo, y a pesar de que casi todos los enunciados van más dirigidos a mantener intacta la reputación y la buena imagen de los cascos azules y de Naciones Unidas, que a velar por los derechos y la dignidad de las víctimas⁵³, elabora, al menos, un alegato claro en pro de la necesidad de respetar los derechos humanos, que se complementará con la aprobación, un año después, del Boletín para la observancia del Derecho internacional humanitario de las fuerzas de Naciones Unidas. Este nuevo Boletín, pese a tener una aplicación más limitada⁵⁴, prohíbe literalmente actos como la violación, la prostitución forzada y toda forma de acoso y humillación sexual⁵⁵.

⁵² UN, Ten Rules Code of Conduct for blue helmets, New York, 1998.

⁵³ Entre las reglas, destacan los alegatos a comportarse y actuar según los altos grados de integridad que demanda la disciplina militar (regla 1). Respetar las leyes locales y tratar «con respeto» a la población local (reglas 2 y 3); o no cometer «actos inmorales» de explotación sexual y abusos (regla 4). Respetar los derechos humanos de todos, especialmente de los más vulnerables (regla 5). También a no prevalecerse ni comerciar con los bienes de la Organización, como el dinero, los vehículos, el uniforme (regla 6). Recordar mostrar cortesía militar con otros componentes de las misiones de paz (regla 7). Respetar el medio de la misión, incluida la flora y la fauna (regla 8). La recomendación de que «se controle» el abuso de alcohol o el consumo o tráfico de drogas (regla 9). Mostrar la mayor discreción para tratar asuntos confidenciales (regla 10).

⁵⁴ El Boletín se aplica a las fuerzas de las Naciones Unidas cuando participen activamente en éstas como combatientes en situaciones de conflicto armado, aunque también será aplicable en acciones coercitivas y en operaciones de mantenimiento de la paz cuando esté permitido el uso de la fuerza en legítima defensa. Artículo 1 del ONU, Boletín del Secretario General para la Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de Naciones Unidas, ST/SGB/1999/13, 6 de agosto de 1999.

⁵⁵ FORTE, D., «Violaciones de derechos humanos por integrantes de las misiones de paz de la ONU», *Papeles*, vol. 96, 2006/2007, p. 133.

IV.3. *La Agenda 1325: el punto de inflexión*

El año 2000 marca un punto de inflexión, con la aprobación de la resolución 1325 del Consejo de Seguridad y la recién estrenada Agenda sobre Mujeres, Paz y Seguridad, a la que le preceden toda una serie de reformas en el ámbito de las operaciones paz, como el llamado Informe Brahimi, donde se aboga por un «cambio necesario»⁵⁶. A partir de este momento, la sensibilidad acerca de las cuestiones de género y, especialmente, de la violencia sexual, crece exponencialmente. Aunque la resolución no contiene ninguna referencia explícita a la explotación y los abusos sexuales de los *peacekeepers* y el Informe Brahimi tampoco hace ninguna mención del género, las cuestiones que afectan a las mujeres en los conflictos armados y en el posconflicto comienzan a permear el debate internacional.

Recordemos que la resolución 1325 reivindica el papel fundamental que juegan las mujeres en la prevención, la gestión y la solución de los conflictos armados y su importancia capital en el mantenimiento de la paz. El llamamiento a erradicar todo tipo de violencia sexual será generalizado a partir de entonces, por eso no es de extrañar que los escándalos sexuales que se destapan a principio del siglo XXI en las operaciones de mantenimiento de la paz de África –investigados por las propia Asamblea General⁵⁷–, y tras el descrédito específico que para el mantenimiento de la paz supone la filtración de los graves casos documentados en República Democrática del Congo, provoquen una reacción institucional sin precedentes. El primer toque de atención lo da la Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, la Sra. Radhika Coomaraswamy, a través de un informe dirigido a la Comisión de Derechos Humanos de 23 de enero de 2001⁵⁸, al que seguirán otros muchos, aunque el detonante lo provoca en este caso la filtración de los abusos sexuales cometidos por el personal de mantenimiento de la paz en África.

⁵⁶ Informe publicado por el Grupo de Operaciones de Paz de Naciones Unidas el 13 de noviembre de 2000, en el que se elabora un primer diagnóstico sobre la situación de las misiones de paz y los desafíos a los que deben hacer frente. ONU, Informe del Grupo de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, A/55/305, S/2000/809, de 13 de noviembre de 2000.

⁵⁷ Resolución 57/306 de la Asamblea General de Naciones Unidas, de 15 de abril de 2003, titulada «Investigación de la explotación sexual de refugiados por parte de trabajadores de asistencia humanitaria en África occidental».

⁵⁸ ONU, Integración de los derechos humanos y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer, Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/73, 23 de enero de 2001.

IV.4. *Los escándalos sexuales de los peacekeepers en África como detonante*

En el año 2002, la ONG *Save the Children* y el Alto Comisionado de Ayuda a los Refugiados, publican un demoledor informe denunciando el intercambio de sexo por dinero, alimentos u otros bienes, entre el personal de paz desplegado en Guinea, Liberia y Sierra Leona y menores desplazados o refugiados en esos mismos territorios, que ratifica la existencia de un patrón común y generalizado de abusos y explotación sexual⁵⁹. La infamia de estos hallazgos, junto con la difusión de otros casos escabrosos (como el de la niña mutilada en Angola a quien violaron prevaleciéndose de que no podía huir⁶⁰), obliga a intervenir al Secretario General mediante una serie de boletines especiales.

Encontramos así, de un lado, 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 (ST/SGB/2002/9), de 18 de junio de 2002⁶¹, en el que se incluye una cláusula que prohíbe «toda forma de discriminación u hostigamiento, en particular, el hostigamiento sexual o basado en el género, así como de agresión física o verbal, en el lugar de trabajo o en relación con el trabajo». Una cláusula que se incluye también –esta vez haciéndose extensiva a todo el personal de la ONU–, en el Boletín que propugna el Estatuto, los derechos y los deberes básicos de todo el personal de Naciones Unidas, publicado el 1 de noviembre de 2002⁶². Sin embargo, será el Boletín

⁵⁹ El personal de paz se prevalece de su estatuto para cometer todo tipo de prácticas y abusos con menores. UNHCR & Save the Children-UK, Note for Implementing and Operational Partners on Sexual Violence & Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leon based on Initial Findings and Recommendations from Assessment Mission 22 October – 30 November 2001, February 2002, <https://www.unhcr.org/partners/partners/3c-7cf89a4/note-implementing-operational-partners-unhcr-save-children-uk-sexual-violence.html> [consulta: 23/12/2022], p. 3. El informe se hace eco también del recurso al sexo como forma de supervivencia en los campos de refugiados, donde muchos padres o familiares de los niños les conminan a realizar estas prácticas (o hacen la vista gorda) en aras de conseguir un beneficio, ya sea en forma de alimento u otros bienes. A veces, incluso, por una simple galleta, galletas, una hoja de plástico, una barra de jabón (p. 5).

⁶⁰ Caso recogido por MIER, A., «La otra cara de las fuerzas de seguridad de las Naciones Unidas y las mujeres como agentes de paz», *Tiempo de paz*, n. 84, primavera 2007, p. 78.

⁶¹ ONU, 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), Nueva York, 2002.

⁶² Rule 101.2 (d) «*Any form of discrimination or harassment, including sexual or gender harassment, as well as physical or verbal abuse at the workplace or in connection with work, is prohibited*», del UN, Status, basic rights and duties of United Nations staff members, ST/SGB/2002/13, 1 November 2002

de medidas especiales de protección frente al abuso y la explotación sexual (ST/SGB/2003/13), de 9 de octubre de 2003⁶³, el que inaugure oficialmente la llamada Política de Tolerancia Cero de Naciones Unidas⁶⁴ y de la cual destacaremos ahora los hitos más importantes.

V. LA POLÍTICA DE TOLERANCIA CERO CONTRA LA EXPLOTACIÓN Y LOS ABUSOS SEXUALES DE NACIONES UNIDAS

A continuación, para proceder al análisis de la Política de Tolerancia Cero contra la explotación y los abusos sexuales de Naciones Unidas, y reseñar sus principales logros a medida que va desarrollándose en el tiempo, nos referiremos, de un lado, a las medidas institucionales –las impulsadas por sus principales órganos, como el Secretario General, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, respectivamente–, y, de otro lado, a las medidas operativas –aquellas implementadas sobre el terreno, en las misiones de paz–, para frenar los casos.

V.1. *Las medidas del Secretario General de Naciones Unidas*

Como se acaba de referir, podemos situar la génesis de la Política de Tolerancia Cero de Naciones Unidas en el Boletín de medidas especiales de protección frente al abuso y la explotación sexual del Secretario General (en adelante, el Boletín de 2003). En su sección 3, se definen de manera precisa las conductas sexuales prohibidas, como los dos términos de referencia que constituyen el objeto de este análisis, la explotación y los abusos sexuales⁶⁵,

⁶³ ONU, Boletín del Secretario General de Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003.

⁶⁴ De hecho, este Boletín se conoce generalmente como la política de tolerancia cero de Naciones Unidas. ONU, Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, A/71/99, 23 de junio de 2016, p. 33.

⁶⁵ La terminología que utiliza el Boletín de 2003 es la siguiente: *la expresión «explotación sexual» se refiere a todo abuso cometido o amenaza de abuso en una situación de vulnerabilidad, de relación de fuerza desigual o de confianza, con propósitos sexuales, a los efectos, aunque sin estar exclusivamente limitado a ellos, de aprovecharse material, social o políticamente de la explotación sexual de otra persona. De modo análogo, la expresión «abuso sexual» se refiere a toda intrusión física cometida o amenaza de intrusión física de carácter sexual, ya sea por la fuerza, en condiciones de desigualdad o con coacción.* ONU, Boletín del Secretario General de Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003.

al tiempo que se recoge de manera categórica la interdicción de mantener cualquier tipo de actividad sexual con niños (es decir, con personas menores de 18 años) «con independencia de la edad fijada localmente para alcanzar la mayoría de edad o la edad de consentimiento». Por si cupieran dudas y, de igual forma, el intercambio de dinero, empleo, bienes o servicios por sexo, incluidos los favores sexuales u otras formas de comportamiento humillantes, degradantes o explotadoras, esto es, de cualquier tipo de prestación o de asistencia que se esté obligado a proporcionar, quedan igualmente prohibidos.

Todas estas conductas (que no constituyen una lista exhaustiva, como bien se puntualiza) son obligatorias para todos los funcionarios de la ONU con independencia de su tipo de nombramiento⁶⁶, y se consideran *faltas graves de conducta*, a pesar de que únicamente pueden acarrear medidas disciplinarias, incluida la destitución sumaria. Por otro lado, el hecho de que su ámbito de aplicación se circunscriba únicamente al personal de la ONU deja fuera, técnicamente, a las tropas de países que contribuyen con efectivos a la misión, a la policía civil y a los contratistas independientes⁶⁷.

En cualquier caso, la recién estrenada Política de Tolerancia Cero se topa pronto con la realidad, y ante el terrible escándalo propiciado por las tropas de la MONUC (República Democrática del Congo), el Secretario General nombra al príncipe Zeid Ra'ad Zeid Al-Hussein –Representante Permanente de Jordania ante la ONU (uno de los países que más contingentes aporta) y antiguo funcionario civil en operaciones de paz–, como Asesor sobre la cuestión de la explotación y el abuso sexual por el personal de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas (A/59/710), con el mandato de realizar una exhaustiva investigación para detectar qué está fallando sobre el terreno. El llamado Informe Zeid que recoge el resultado de esta investigación acaba proponiendo «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», en forma de recomendaciones dirigidas tanto a los órganos de Naciones Unidas como a los Estados miembros en cuatro áreas prioritarias: las normas de conducta aplicables; el proceso de investigación; la responsabilidad

⁶⁶ ONU, Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexual en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, Informe Zeid, A/59/710, 24 de marzo de 2005. p. 8.

⁶⁷ FORTE, D., «Violaciones de derechos humanos por integrantes de las misiones de paz de la ONU», *Papeles*, vol. 96, 2006/2007, p. 134.

de la Organización y de los jefes y comandantes; y la responsabilidad disciplinaria, financiera y penal individual.

Por otro lado, el Secretario General decide lanzar su primera campaña internacional de lucha contra la violencia sexual para el período 2008-2015 (más conocida como UNITE⁶⁸), al tiempo que publica el primer informe exhaustivo y global sobre todas las formas de violencia contra la mujer –no sólo las de tipo sexual– en 2006⁶⁹, que se irá complementando progresivamente con las medidas impulsadas por los otros órganos de Naciones Unidas.

V.2. *Las medidas de la Asamblea General*

La Asamblea General toma el testigo mediante la resolución de 21 de diciembre de 2007⁷⁰, a través de la adopción de una Estrategia amplia sobre la asistencia y el apoyo a víctimas de la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y personal asociado, que se complementará con una serie de informes anuales para efectuar su seguimiento desde entonces.

A partir de ese momento, la política de Tolerancia cero se afianza con toda una serie de iniciativas relativas a la documentación, la investigación, la asistencia a las víctimas y la rendición de cuentas frente a la explotación y los abusos sexuales.

En lo que concierne a la documentación, la ONU mantiene abierto desde el año 2006, un registro para recabar datos sobre denuncias por faltas de conducta. Dos años después, es el Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno el que lanza su propia base de datos –el *Misconduct Tracking System* (MTS)–, con un sistema de seguimiento restringido y confidencial de todas las denuncias de mala conducta en las que esté implicado el personal de mantenimiento de la paz. Este registro puede consultarse online en la Dependencia de Conducta y Disciplina de la ONU⁷¹. No obstante, resulta fundamental con-

⁶⁸ <https://www.unwomen.org/en/what-we-do/ending-violence-against-women/unite> [consulta: 01/12/2022].

⁶⁹ ONU, Poner fin a la violencia contra la mujer: De las palabras los hechos. Estudio del Secretario General Naciones Unidas, 2006, <https://www.refworld.org/es/docid/5b6892064.html> [consulta: 10/12/2022].

⁷⁰ A/RES/62/214, Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2007, Estrategia amplia de las naciones unidas sobre la asistencia y el apoyo a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y personal Asociado.

⁷¹ <https://conduct.unmissions.org/data> [consulta: 01/12/2022].

tinuar perfeccionando las técnicas de encuesta e informe, para que los datos reflejen fielmente la realidad de estos crímenes⁷².

En materia de investigación y de conformidad con la Resolución A/59/287, la Asamblea General faculta a la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSI) para realizar investigaciones sobre denuncias de faltas graves de explotación y de abuso sexual⁷³, al tiempo que establece el Grupo de Trabajo conjunto sobre la Protección contra la Explotación y el Abuso Sexual (*Task Force*), que culmina en 2008, con la creación del Mecanismo de Asistencia a las víctimas de explotación y abusos sexuales con la intención de brindar ayuda médica, legal o psicosocial así como orientación específica para las demandas de paternidad. No obstante, y aunque trata de adaptarse a las particularidades de cada contexto específico, tiene el inconveniente de que no incluye asistencia financiera ni compensación personal⁷⁴. En paralelo, y para mejorar esta política, la Asamblea aprueba la «Estrategia amplia de las Naciones Unidas sobre la asistencia y el apoyo a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y personal asociado⁷⁵», que constituye un importante marco de actuación.

Finalmente, y en aras de valorar seriamente el tema de la exigencia de responsabilidad, se designa a un Grupo de Expertos jurídicos, en cuyo informe final, además de propugnar la necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz⁷⁶, incluye en su anexo III un Proyecto de Convención sobre la exigencia de responsabilidades penales a los funcionarios y los expertos de las Naciones Unidas, que, por desgracia y habida cuenta de los numerosos obstáculos que representa tocar el régimen de inmunidades del que gozan en el desempeño de sus funciones, sigue pendiente de aprobación a día de hoy.

⁷² LINDSEY, C., TERCIER, F. & ANDERSON, L., «Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados», Guía Práctica del Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra 2004, p. 13.

⁷³ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales (A/61/957), 15 de junio de 2007, p. 2.

⁷⁴ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales (A/61/957), 15 de junio de 2007.

⁷⁵ ONU, Estrategia amplia de las Naciones Unidas sobre la asistencia y el apoyo a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y personal asociado, A/RES/62/214, 7 de marzo de 2008.

⁷⁶ ONU, Informe del Grupo de Expertos Jurídicos sobre la necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz, A/60/980, 16 de agosto de 2006.

V.3. *Las medidas del Consejo de Seguridad*

La concienciación sobre los abusos sexuales aumenta a medida en que se toma en consideración la situación de la mujer en el ámbito de la paz y la seguridad internacionales. De esta manera, todas las medidas dirigidas a fortalecer la Agenda 1325, tienen una repercusión directa sobre la Política de Tolerancia Cero, en la medida en que se trata de fomentar la participación femenina en las operaciones de paz o erradicar la violencia sexual sobre el terreno, por citar tan sólo dos ejemplos. Las resoluciones del Consejo de Seguridad a partir del año 2000 no dejan margen de dudas, y priorizan por primera vez temas que habían quedado fuera de la agenda política, tales como: la protección de los civiles en los conflictos armados –S/RES/1296 (2000)–; la situación de los niños en los conflictos armados –S/RES/1314 (2000)–; la situación del VIH/SIDA en todo el mundo y en África en particular –(S/RES/1308 (2000)–; el uso de la violencia sexual como arma de guerra –S/RES/1820 (2008)–, entre otros asuntos novedosos que demuestran, como nos señala BARBÉ⁷⁷, cierto «proceso de humanización» del Consejo de Seguridad.

El informe del Secretario General (S/2015/716), en el que se presentan los resultados del Estudio Mundial sobre la aplicación de la resolución 1325 coordinado por Rhadika Coomaraswamy⁷⁸, demuestra que se ha realizado un innegable esfuerzo institucional para introducir una perspectiva de género en muchos de estos ámbitos y, especialmente, en el de las operaciones de paz, donde varias de las medidas adoptadas permiten afianzar también la política de tolerancia cero. Entre ellas, las distintas estrategias para conseguir la paridad de género dentro de Naciones Unidas⁷⁹; la creación de un organigrama propio con unidades, puntos focales, asesores y expertos de género en misión; la mayor atención a las cuestiones relacionadas con la salud femenina, como el apo-

⁷⁷ BARBÉ IZUEL, E., «Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la Agenda de mujeres, paz y seguridad o de la resolución 1325 a la resolución 2242», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68/2, julio-diciembre 2016, pp. 103-131, <http://dx.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.03>

⁷⁸ COOMARASWAMY, R., *Preventing conflict, transforming justice, securing the peace, A Global Study on the implementation of United Nations Security resolution 1325, UN WOMEN*, 2015.

⁷⁹ Una retrospectiva reciente sobre el tema de la paridad en derecho internacional puede encontrarse en: PETTIT DE GABRIEL, E. W., «Gender parity in international legal bodies: are we there yet?», *Peace & Security- Paix et sécurité internationales (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, vol. 10, 2022. https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2022.i10.1204

yo psicológico, los servicios ginecológicos u obstetras; el esfuerzo por mejorar las investigaciones de mala conducta y estimular las denuncias de violencia sexual; la utilización de indicadores de género o de estadísticas desagregadas por sexo; los nombramientos de alto nivel, como el de la Relatora Especial para la violencia sexual en conflictos o el de la Coordinadora Especial para Mejorar la Respuesta de las Naciones Unidas a la Explotación y los Abusos Sexuales, etc.

No obstante, el paso definitivo en cuanto a Política de Tolerancia Cero se refiere, llega el 11 de marzo de 2016, con la adopción de la S/RES/2272 por el Consejo de Seguridad. Otra resolución histórica, en la medida en que reconoce y afronta por primera vez, de manera abierta, el tema de la explotación y los abusos sexuales cometidos por el personal de mantenimiento de la paz. En ella se ratifica la decisión del Secretario General de repatriar contingentes con carácter disciplinario⁸⁰, siempre que haya una evidencia creíble de explotación y abuso sexual generalizado o sistemático⁸¹. Una medida de choque que, si bien puede tener un efecto positivo a corto plazo, no contribuye a erradicar las causas estructurales de la violencia ni a evitar que la impunidad persista sobre el terreno⁸². No, al menos, como otras medidas que se han adoptado en el ámbito de las operaciones de paz y que pasamos a analizar a continuación.

V.4. *Las medidas adoptadas en las operaciones de paz*

Sobre el terreno, la Política de Tolerancia Cero se recoge como estándar de conducta en los «Principios y Directrices de las Operaciones de Paz de Naciones Unidas»⁸³, adoptados en 2008, donde se anuncia el marco doctrinal y operacional aplicable a las nuevas misiones multidimensionales que pronto se refuerza también por la vía orgánica.

⁸⁰ Se prevé la repatriación de los contingentes implicados en casos de explotación y abusos sexuales o la posibilidad de sustituirlos por otros cuando el país al que pertenecen no proceda a su investigación o a exigir la rendición de cuentas Véanse los apartados 1 y 2 de la S/RES/2272 (2016), de 11 de marzo de 2016.

⁸¹ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 2.

⁸² En este sentido, coincidimos con la postura crítica sobre las medidas de repatriación apuntada a estos efectos por SMITH, S., «Accountability and sexual exploitation and abuse in peace operations», *Australian Journal of International Affairs*, vol. 71: 4, 2017, pp. 405-422, <https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1287877>

⁸³ UN, United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, 2008.

Principalmente, mediante la creación de una Unidad General de Conducta y Disciplina dentro del Departamento de Apoyo a las Actividades sobre el Terreno de Naciones Unidas, que se encarga de facilitar las denuncias, dirimir las presuntas responsabilidades del personal implicado, de investigarlas y de proporcionar en su caso la asistencia adecuada a las víctimas; y que hoy en día cuenta con unidades específicas de conducta y disciplina en todas las misiones de paz⁸⁴. Cada una de estas unidades, incluye códigos de conducta específicos donde se penalizan determinados tipos de comportamientos sexuales, aunque, a nivel disciplinario, la ONU sigue sin poder adoptar medidas contra el personal no uniformado⁸⁵. Así mismo, el repunte de la industria del sexo alrededor de las misiones de paz también ha provocado la creación de unidades especializadas, como la Unidad de Investigación del Tráfico y la Prostitución de Kosovo, con dependencias en todo el país, el Proyecto Especial de Operaciones Anti-tráfico de Personas creado en Bosnia-Herzegovina y la Oficina contra el Abuso y la Violencia Sexual de la MONUC en la República Democrática del Congo, entre otras⁸⁶.

Unos compromisos claros en pro de la Tolerancia Cero que se trasladan a la actual agenda *Action For Peacekeeping* (A4P), la cual incluye, entre sus ocho ámbitos de compromiso prioritarios, la cuestión relativa a la conducta del personal de mantenimiento de la paz y las operaciones de mantenimiento de la paz⁸⁷.

Pese a todos estos esfuerzos institucionales y orgánicos que vienen a apuntalar la Política de Tolerancia Cero *de iure*, la impunidad subsiste *de facto*. Una nueva filtración de «sexo por alimentos» en África, concretamente en la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Centroafricana (en adelante MINUSCA), y que apunta directamente a la implicación del personal militar, concretamente, de una fuerza francesa conocida como *Sangaris* que actúa con autorización del Consejo de Seguridad aunque no bajo el mandato de la ONU, en la explotación y abuso sexual de menores desplazados en campamentos de refugiados cerca de Ban-

⁸⁴ <https://conduct.unmissions.org> [consulta: 10/12/2022].

⁸⁵ En este sentido cabe recordar que la ONU únicamente puede repatriar al personal implicado y prohibirle participar en más misiones de paz. Las otras sanciones disciplinarias continúan dependiendo del país que aporta los contingentes, tal y como se aprobó en la revisión del memorándum de entendimiento por la Asamblea General en 2007.

⁸⁶ POPOVIC, N., «Security Sector Reform. Assessment, Monitoring & Evaluation and Gender», Gender and Security Sector Reform Toolkit, Tool 11, DCAF, OSCE/ODIHR, UN-INSTRAW, Geneva, 2008, p. 17.

⁸⁷ <https://peacekeeping.un.org/es/action-for-peacekeeping-a4p> [consulta: 14/12/22]

gui⁸⁸. Precisamente para responder a estas acusaciones, proceder a la autocrítica y comprobar qué es lo que ha fallado en este caso, el Secretario General encarga un examen independiente⁸⁹. Los macabros hallazgos que revela el Informe final, publicado el 23 de junio de 2016, acreditan la existencia de un «cuadro generalizado de violencia sexual contra niños»⁹⁰ –en el que incluso llegan a documentarse casos de zoofilia forzada⁹¹–, que revelan la total dejadez y la preocupante falta de diligencia de los miembros de la Organización a la hora de investigar estas denuncias y tomar medidas⁹². Son precisamente las graves deficiencias que allí se evidencian, las que propician el replanteamiento integral de la Política de Tolerancia Cero de la ONU y la adopción de un nuevo enfoque en 2017.

VI. EL NUEVO ENFOQUE ¿HACIA LA RENDICIÓN DE CUENTAS Y LA EXIGENCIA DE RESPONSABILIDAD PENAL?

La evidente necesidad de mejorar la respuesta de la Organización frente a los casos de explotación y abuso sexuales de la República Centroafricana, lleva al Secretario General a adoptar un nuevo enfoque en la Política de Tolerancia Cero⁹³, que se concreta en cuatro puntos estratégicos: 1) Dar prioridad a las

⁸⁸ Las gravísimas acusaciones pueden leerse en: ONU, Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, A/71/99, 23 de junio de 2016, pp. 35-38.

⁸⁹ ONU, Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, A/71/99, 23 de junio de 2016.

⁹⁰ ONU, Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, A/71/99, 23 de junio de 2016, p. 4.

⁹¹ BAMBARA, S. T., «La justiciabilité des infractions des forces armées dans les opérations de paix», *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 29:1, 2016, p. 4, <https://doi.org/10.7202/1045108ar>

⁹² El examen independiente sobre el caso asegura, entre otros aspectos, que la jefatura de la misión no adoptó ninguna medida para hacer un seguimiento de las acusaciones, que la información fue pasando «de escritorio a escritorio, de bandeja de entrada, a bandeja de entrada, sin que nadie asumiera la responsabilidad». De hecho, el personal se preocupó más de si las acusaciones habían sido filtradas indebidamente a las autoridades francesas que al bienestar de las víctimas y a la rendición de cuentas. Una sinopsis de este informe puede leerse en: ONU, Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, A/71/99, 23 de junio de 2016, pp. 2-11.

⁹³ Este nuevo enfoque se contiene en: ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, que contiene la Estrategia del

víctimas; 2) Poner fin a la impunidad; 3) Fomentar la participación de la sociedad civil y los asociados externos; y 4) Mejorar las comunicaciones estratégicas en aras de fomentar la concienciación y la transparencia.

En las siguientes líneas trataremos de dimensionar el alcance de las principales medidas adoptadas en cada uno de estos ámbitos teniendo como horizonte la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad penal, dos pilares que, en vista de la gravedad de los hechos aquí relatados, parecen la única vía para sostener y reforzar verdaderamente la política de conducta y disciplina de Naciones Unidas.

VI.1. *Dar prioridad a las víctimas*

En primer lugar, la Estrategia del Secretario General incluye un enfoque centrado en la víctima, de manera que se priorizan su dignidad y sus derechos a la hora de responder a las faltas de conducta que tengan un componente sexual. Entre las medidas destinadas a fortalecer este enfoque podemos destacar la adopción, el 12 de diciembre de 2019, del Protocolo de las Naciones Unidas sobre la prestación de asistencia a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales⁹⁴. El Protocolo incorpora un conjunto de normas y estándares comunes para coordinar la respuesta dentro del sistema ONU, que se aplica también a las fuerzas externas a las Naciones Unidas que actúan bajo el mandato del Consejo de Seguridad⁹⁵, lo que denota los esfuerzos por integrar un enfoque basado en los derechos humanos⁹⁶.

La política de poner a la víctima en el centro se refuerza con la creación de la Defensoría de los Derechos de las Víctimas⁹⁷, que tiene como misión

Secretario General para mejorar el enfoque que aplica la Organización en todo el sistema para prevenir la explotación y los abusos sexuales y responder a los casos existentes, A/71/2017, 28 de febrero de 2017.

⁹⁴ ONU, Protocolo de las Naciones Unidas sobre la prestación de asistencia a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, 12 de diciembre de 2019.

⁹⁵ Esto incluye a los miembros de las fuerzas internacionales ajenas a las Naciones Unidas y al personal de los asociados en la ejecución del mantenimiento de la paz. ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/74/705, 15 de febrero de 2020, p. 8.

⁹⁶ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 3.

⁹⁷ La Defensoría de los Derechos de las Víctimas se crea a finales de 2017 y el Secretario General designa a Jane Connors para ocupar el puesto, que se sitúa en el mismo nivel que Subsecretaría General dentro del organigrama de Naciones Unidas.

garantizar que éstas tengan acceso a asistencia urgente, que puedan presentar denuncias de manera confidencial, segura y confiable, que se respeten plenamente sus derechos, su dignidad y su privacidad, y que puedan acceder a toda la información relativa al seguimiento de sus casos⁹⁸. Así mismo, se capacita a la Defensoría para que pueda realizar visitas a otros países y efectuar comprobaciones sobre el terreno, aunque también se contempla la posibilidad de crear la figura del defensor territorial o de un Oficial superior de los derechos de las víctimas en cada misión de paz⁹⁹. Pese a ello, son muchos los obstáculos que persisten para acceder a las víctimas, como reconoce el propio Secretario General; un acceso dificultado, también, por la irrupción del COVID-19¹⁰⁰. El lado positivo es que, por suerte, cada vez se están adoptando más medidas para evitar su revictimización: por ejemplo, reduciendo el número de veces que la víctima o el testigo de la explotación o el abuso sexual son entrevistados, lo que ayuda a minimizar el trauma¹⁰¹.

La prevención de la violencia sexual resulta también prioritaria y se está vehiculando a través de la adopción de Planes de Acción específicos. Cabe mencionar al respecto que los 191 planes recibidos en 2021, indican que todas las entidades del sistema ONU han desarrollado ya políticas y estándares de conducta sobre prevención de la explotación y los abusos sexuales¹⁰². Algo que no es de extrañar dado el empeño de la Organización en seguir fomentando una «cultura de revelación de la verdad»¹⁰³, a través de la protección a aquellos funcionarios que denuncien faltas de conducta o cooperen en una investigación de carácter sexual, mediante la adopción del Boletín del Secretario General para la Protección del personal contra las represalias por denunciar

⁹⁸ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 4.

⁹⁹ ONU, Protocolo de las Naciones Unidas sobre la prestación de asistencia a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, 12 de diciembre de 2019, p. 7.

¹⁰⁰ No ayudaron, en este sentido, las medidas de confinamiento adoptadas a nivel mundial para contener la pandemia, con restricción de las comunicaciones, el distanciamiento físico, los toques de queda, la restricción de la libertad de movimiento, etc. ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 12.

¹⁰¹ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 11.

¹⁰² ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 3.

¹⁰³ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 6.

faltas de conducta y por cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas, de 20 de enero de 2017¹⁰⁴.

Al mismo tiempo y para facilitar las denuncias, la Unidad de Conducta y Disciplina sobre el terreno de Naciones Unidas ha habilitado en su propia página web una plataforma novedosa para denunciar casos o proporcionar testimonios de explotación y abuso sexual de manera online¹⁰⁵. El sistema *Report Now* permite a cualquier persona (víctima, testigo, o cualquier otra persona externa) presentar una denuncia en tiempo real y con total confidencialidad, permitiendo identificar la misión de paz donde han ocurrido los hechos y detallarlos en el espacio habilitado a esos efectos. Esta posibilidad, que, por un lado, puede parecer un avance, presenta numerosos inconvenientes sobre el terreno, pues parte de ciertas presunciones que omiten totalmente la realidad de muchas mujeres: como el analfabetismo (saber leer y escribir), tener acceso a internet (se exige aportar una cuenta de email), o la mera comprensión del inglés (único idioma en el que está disponible la herramienta), etc. Una razón de más para seguir manteniendo activos los puntos físicos de denuncia sobre el terreno a través de los sistemas tradicionales, como los buzones, o recurrir a mecanismos de recepción de quejas basados en la comunidad o vías de referimiento que puedan generar más confianza y garantizar, efectivamente, las denuncias de la población¹⁰⁶.

Con todo, las denuncias que se reportan apenas constituyen la punta del iceberg de una realidad que, habida cuenta del miedo y el monopolio del poder que ejercen los pacificadores, continúa estando en gran medida invisibilizada. A ello se le añaden otros factores: como el riesgo de sufrir estigmatización, la destrucción de pruebas, la difícil localización de víctimas en áreas remotas¹⁰⁷, el traslado de las denuncias contra las fuerzas que no son de Naciones Unidas pero que operan bajo el mandato de seguridad del Estado miembro de donde proceden los efectivos¹⁰⁸, etc.

¹⁰⁴ ONU, Boletín del Secretario General para la Protección del personal contra las represalias por denunciar faltas de conducta y por cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas, ST/SGB/2017/2/Rev.1., 28 de noviembre de 2017.

¹⁰⁵ Cualquier persona que sea víctima o testigo de un abuso sexual puede denunciar a través de esta plataforma: <https://conduct.unmissions.org/report-now> [consulta: 02/12/2022].

¹⁰⁶ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 3.

¹⁰⁷ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 11.

¹⁰⁸ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 13.

En el caso de los menores, la situación deviene altamente preocupante¹⁰⁹, aunque la falta de denuncias infantiles es tan sólo uno de los múltiples problemas relacionados con la infancia a los que tiene que hacer frente la ONU. Hay otros asuntos mucho más urgentes, como encargarse de las reclamaciones de paternidad y manutención de los hijos engendrados por el personal de paz y abandonados a su suerte junto con sus madres después de cada misión.

A estos efectos, el mismo Protocolo de las Naciones Unidas sobre la prestación de asistencia a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales establece que, en estos casos, «las Naciones Unidas facilitarán la tramitación de las solicitudes de paternidad y manutención de los hijos de las víctimas, cuando así lo desee la víctima y sea legalmente aplicable, en cooperación con el Estado pertinente»¹¹⁰, y teniendo en cuenta la «especial consideración hacia los niños»¹¹¹.

Desde entonces, son varias las iniciativas que se han puesto en marcha para cubrir esta nueva política. En 2014, el Departamento de Apoyo de Campo ya compartió un protocolo de recolección de ADN con los Estados miembros interesados y les brindó ayuda para obtener muestras de madres y niños a efectos de poder contrastarlas con las de los presuntos padres¹¹². En otros casos, entre las medidas implementadas por algunos países para resolver las demandas de manutención o paternidad, ya se incluye la recogida de muestras de ADN de sus tropas con carácter previo al despliegue, o se recogen muestras de las madres y sus hijos en las propias misiones de paz¹¹³. Para ello, se ha pedido a los Estados que designen puntos focales de paternidad para recibir y asesorar en caso de que se produzcan estas reclamaciones¹¹⁴. El Defensor de

¹⁰⁹ CSÁKY, C., No one to turn to. The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers, Save the Children, UK, 2008.

¹¹⁰ ONU, Protocolo de las Naciones Unidas sobre la prestación de asistencia a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, 12 de diciembre de 2019, p. 5.

¹¹¹ Según el Protocolo, *al responder a los niños víctimas, las entidades de las Naciones Unidas y sus asociados adoptarán un enfoque que tenga en cuenta las vulnerabilidades y capacidades del niño, de manera compatible con la Convención sobre los Derechos del Niño: la no discriminación; el interés superior del niño; el derecho a la vida, a la supervivencia y al desarrollo; la capacidad evolutiva del niño; y su derecho a expresar sus opiniones y a que estas sean tenidas en cuenta*. ONU, Protocolo de las Naciones Unidas sobre la prestación de asistencia a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, 12 de diciembre de 2019, p. 5.

¹¹² ONU, Protocolo de las Naciones Unidas sobre la prestación de asistencia a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, 12 de diciembre de 2019.

¹¹³ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 10.

¹¹⁴ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 3.

los Derechos de las Víctimas sobre el terreno, por su parte, incluso ha llegado a intermediar para que los hijos nacidos a consecuencia de la explotación sexual puedan abrir cuentas bancarias para recibir las correspondientes pensiones alimenticias¹¹⁵.

Desgraciadamente, y pese a todos estos esfuerzos, una investigación interna que se ha ocupado de monitorizar todas las demandas de paternidad relativas a todas las categorías de personal recibidas desde enero de 2010 hasta diciembre de 2019¹¹⁶, señala que el 87% de las reclamaciones están todavía sin contestar y que, en el 78% de los casos, los Estados Miembros ni han respondido cuando se les ha notificado el caso¹¹⁷. Lo peor es que, según el último informe del Secretario General sobre la cuestión, se constata un incremento en la proporción de denuncias relativas a abusos sexuales contra menores¹¹⁸.

Por suerte, el establecimiento del Fondo Fiduciario en Apoyo a las Víctimas de Explotación y Abuso Sexual establecido en 2016 sigue en funcionamiento, y aunque no proporciona ayuda financiera individual¹¹⁹, les brinda otros recursos y servicios a través de proyectos específicos¹²⁰,

VI.2. *Poner fin a la impunidad*

Como Organización, Naciones Unidas utiliza todas las medidas a su alcance para controlar a su personal. En el caso que nos ocupa, fortalecer la responsabilidad de los *peacekeepers* es una prioridad, tal y como reconoce la misma iniciativa *Action for Peace+* del Secretario General lanzada en marzo de 2021, concretamente, su *Action for Peacekeeping Initiative* fijada para 2021-2023¹²¹. Este ambicioso programa está propiciando la adopción de una serie de medias.

¹¹⁵ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 13

¹¹⁶ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 9.

¹¹⁷ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, pp. 9-10.

¹¹⁸ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 15.

¹¹⁹ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 10.

¹²⁰ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 4.

¹²¹ Para una completa información sobre esta nueva Iniciativa, véase: <https://peacekeeping.un.org/en/action-peacekeeping> [consulta: 20/12/2022].

En el terreno de la información, son muchas las acciones que se están llevando a cabo para documentar los casos de explotación y abusos sexuales. De hecho, se ha creado una base de datos, de carácter general, para recoger todas las denuncias de todo el sistema ONU¹²², donde la información ya aparece desagregada por la fecha de denuncia, la categoría del personal implicado, el género de la víctima, la edad de la víctima, la naturaleza de la conducta denunciada (violación, TBD, abuso sexual, otra forma de explotación sexual, relación de explotación, solicitud de prostitución con menores, asalto sexual, etc.), las reclamaciones de paternidad, el tipo de asistencia requerida, el estado de la investigación y el estado de la denuncia¹²³. Mientras que la Unidad de Conducta y Disciplina sobre el Terreno sigue manteniendo en paralelo su propio registro específico, también desagregado por categorías, relativo a todas las denuncias existentes en las operaciones de paz¹²⁴, el cual, desde principios de 2023, ha empezado a incluir también la información relativa a los progresos realizados en materia de reclamaciones de paternidad y manutención de los hijos¹²⁵.

Unos datos que el propio Secretario General anexa también en sus informes periódicos¹²⁶, con la excepción de las denuncias que afectan a los miembros de contingentes militares nacionales en operaciones de paz que, como ya comentado, quedan sujetos a la jurisdicción penal exclusiva del Estado de su nacionalidad¹²⁷. Eso sí, para mejorar la transparencia y la responsabilidad, al menos se ha instado a cada país que aporta contingentes a que publique el marco legal que les sería aplicable a su personal en caso de mala conducta en una misión de paz, y los datos son de acceso público¹²⁸. Adicionalmente, cabe reseñar que, desde 2015, todos los países que aportan personal uniformado

¹²² <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide> [consulta: 16/12/2022].

¹²³ En este enlace se pueden ver los últimos datos. La información se actualiza mensualmente: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/content/data-allegations-un-system-wide> [consulta: 16/12/2022].

¹²⁴ <https://conduct.unmissions.org/data> [consulta: 01/12/2022].

¹²⁵ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022.

¹²⁶ Los informes pueden consultarse en el siguiente enlace: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/secretary-generals-reports> [consulta: 12/12/2022].

¹²⁷ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/74/705, 15 de febrero de 2020, p. 15.

¹²⁸ https://peacekeeping.un.org/es/standards-of-conduct#quicktabs-troops_police_legal_framework1 [consulta: 09/12/2022].

(militares y policías) están obligados a certificar con carácter previo que éstos no tienen antecedentes por conducta indebida o por violación de las leyes de derechos humanos y derecho internacional humanitario¹²⁹, lo que constituye, sin lugar a duda, una suerte de garantía.

La recogida de estos datos está facilitando mucho las investigaciones, que ahora se intentan cerrar en un plazo máximo de 6 meses, o de 3 meses, si requieren de un plazo acelerado, para lo cual se han establecido también Equipos de Respuesta Inmediata (IRT, por sus siglas en inglés)¹³⁰. Así mismo, se han facilitado unos modelos de cartas para informar a las víctimas al término de cada investigación, independientemente del resultado¹³¹. Sin embargo, en este ámbito, la iniciativa más relevante hasta ahora ha sido el establecimiento de una Comisión de Investigación independiente por parte de la Organización Mundial de la Salud para dilucidar la implicación del personal humanitario en casos de explotación y abusos sexuales durante la décima epidemia de ébola en la República Democrática del Congo¹³². Los resultados de esta comisión demuestran la necesidad de implementar una suerte de capacidad de investigación colectiva independiente en contextos de alto riesgo, precisamente para responder mejor¹³³.

En materia de disciplina, la ONU sigue haciendo uso de las medidas administrativas que tiene a su alcance. Sin ir más lejos, en 2021 repatrió a otro contingente militar que operaba en República Centroafricana¹³⁴, aunque la rendición de cuentas, incluida la resolución de las reclamaciones de paternidad

¹²⁹ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 1.

¹³⁰ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 2

¹³¹ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/72/751, 15 de febrero de 2018, p. 10.

¹³² WHO, Final report Final Report of the Independent Commission on the review of sexual abuse and exploitation during the response to the 10th Ebola virus disease epidemic in DRC, 28 September 2021. Available at: <https://www.who.int/publications/m/item/final-report-of-the-independent-commission-on-the-review-of-sexual-abuse-and-exploitation-ebola-drc> [consulta: 19/12/2022].

¹³³ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 2.

¹³⁴ Ante las graves acusaciones de explotación y abusos sexuales que se produjeron en Alindao en 2020 y 2021 y la inacción del país que aportaba los contingentes respecto a las denuncias entonces y en el pasado, las Naciones Unidas decidieron repatriar a un contingente militar de la MINUSCA (un total de 410 efectivos). Véase el Informe del Secretario General sobre República Centroafricana, S/2021/867, de 12 de octubre de 2021, p. 15.

y la manutención de los niños nacidos del abuso y la explotación sexual, sigue siendo un reto, y la asistencia jurídica brilla por su ausencia en gran medida¹³⁵. Además, desde 2015 se publica el nombre de los Estados cuyas tropas o policía se han visto implicadas en casos de explotación y abuso sexual¹³⁶, una política de *naming and shaming* que si bien puede convertirse en una poderosa herramienta, de momento presenta lagunas, pues evidentemente excluye las nacionalidades de las denuncias relativas al personal no uniformado¹³⁷.

Como no podía ser de otro modo, la rendición de cuentas pone sobre la mesa el eterno debate de la exigencia de responsabilidad penal. Mientras el proyecto de Convención de responsabilidad penal del personal funcionario y expertos en misión de Naciones Unidas sigue latente, las propuestas existentes para poner fin a la impunidad son de lo más variadas¹³⁸: obligar al Estado de la nacionalidad del acusado a juzgarlo; adoptar una convención internacional para que los Estados se comprometan a investigar, enjuiciar y extraditar a los presuntos culpables; conformar tribunales híbridos entre los estados que reciben el personal y la ONU; tantear la posibilidad de articular jurisdicciones compartidas, entre el Estado que envía el personal y el Estado que las recibe; establecer un tribunal internacional bajo un tratado internacional con jurisdicción para juzgar los crímenes cometidos en misión, etc.¹³⁹. Para la experta de la ONU Radhika Coomaraswamy, la opción más preferible pasaría por crear un tribunal internacional mediante un tratado entre Estados con jurisdicción para juzgar al personal de las Naciones Unidas sobre el terreno¹⁴⁰, aunque quizá con una resolución del Consejo de Seguridad, que identificara los tipos de crímenes y estipulara la obligación de los Estados de ejercer su jurisdicción, bastaría¹⁴¹.

¹³⁵ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 11.

¹³⁶ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 2.

¹³⁷ SMITH, S., «Accountability and sexual exploitation and abuse in peace operations», *Australian Journal of International Affairs*, vol. 71: 4, 2017, pp. 411, <https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1287877>

¹³⁸ COOMARASWAMY, R., Preventing conflict, transforming justice, securing the peace, A Global Study on the implementation of United Nations Security resolution 1325, 2015, p. 149.

¹³⁹ SMITH, S., «Accountability and sexual exploitation and abuse in peace operations», *Australian Journal of International Affairs*, vol. 71: 4, 2017, p. 418, <https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1287877>

¹⁴⁰ COOMARASWAMY, R., Preventing conflict, transforming justice, securing the peace, A Global Study on the implementation of United Nations Security resolution 1325, 2015, p. 149.

¹⁴¹ Opción contemplada por ODELLO, M. & BURKE, R., «Between immunity and impunity: peace-keeping and sexual abuses and violence», *The International Journal of Human Rights*, vol. 20:6, 2016, p. 844.

Con independencia de la opción elegida, lo cierto es que la Política de Tolerancia Cero no puede disociarse ni de la exigencia de responsabilidad penal ni de la exigencia de responsabilidad internacional. Naciones Unidas, como organización, también debería de ser responsable de la conducta que realice su personal en los casos más graves, y como tal, aunque hoy sigue siendo una quimera porque la convención que la contempla todavía es un proyecto de artículos, debería poder exigírsele responsabilidad. Del mismo modo, tendría que poder exigirse responsabilidad internacional al Estado al cual pertenezcan los agresores. En este punto, ya existe un precedente importante, como la condena a Holanda por los actos cometidos por sus tropas cuando actuaban como cascos azules en la misión de la ONU de Bosnia (Sentencia de las Madres de Srebrenica de la Corte Suprema de Holanda)¹⁴². Una excepción que, si bien está todavía lejos de generalizarse, debe marcar el camino a seguir. En este sentido, la ONU ha emplazado a los Estados Miembros a que establezcan procedimientos de corte marcial en aquellos países donde la legislación prohíba tales actos para poder juzgar allí mismo al personal militar implicado en los mismos y, hasta ahora, Egipto, Bangladesh y Sudáfrica ya lo han aplicado¹⁴³. En esta misma línea, continúa con sus llamamientos para que los Estados consideren la posibilidad de ampliar la jurisdicción extraterritorial por los delitos que puedan cometer sus nacionales mientras están asignados a la Organización u operan bajo su autoridad¹⁴⁴. No obstante, la barrera sigue siendo la misma, y es que los Estados siguen teniendo inmunidad de jurisdicción penal sobre los casos en los que estén involucrados sus nacionales en el Estado receptor y son reacios a ceder parte de su soberanía.

Mención aparte merece el resto de personal que participa en las misiones de paz, como los contratistas y las empresas privadas, que quedan fuera de la órbita de Naciones Unidas y respecto a los cuales, únicamente se han podido adoptar limitados códigos y estándares de conducta hasta ahora.

¹⁴² Para un completo análisis de este caso, véase: MORRIS, T., «State responsibility and accountability in UN peacekeeping: the case of *The Mothers of Srebrenica v. The Netherlands*», *International Peacekeeping*, vol. 29:2, 2022, pp. 204-234, <https://doi.org/10.1080/13533312.2021.1989304>

¹⁴³ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 3.

¹⁴⁴ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/71/818, 15 de febrero de 2018, p. 19.

En lo que concierne a los contratistas, la ONU exige la adhesión al Código de Conducta de los Proveedores de diciembre de 2017¹⁴⁵ para entablar cualquier relación comercial, lo que implica tanto a las entidades matrices que presten un bien o un servicio, como a las subsidiarias o a las afiliadas, incluidas las subcontratas.

En el terreno de las empresas y compañías privadas también se han efectuado tímidos avances en materia de buenas prácticas y diligencia debida, como la aprobación de *The Montreux Document Private Military and Security Companies*¹⁴⁶, una iniciativa conjunta del gobierno de Suiza y del Comité Internacional de la Cruz Roja presentada en septiembre de 2008, que describe las obligaciones jurídicas internacionales y las buenas prácticas de los Estados en lo que respecta a la participación de empresas militares y de seguridad privada durante los conflictos armados; o el Código de Conducta Internacional para Proveedores de Seguridad privada de 2010¹⁴⁷, impulsado también por el gobierno suizo, que estipula una serie de normas y principios internacionales para la provisión responsable de los servicios de seguridad privada (incluyendo las operaciones en entornos complejos) y cuya adhesión previa exige la ONU para que sus agencias puedan contratar con estas entidades¹⁴⁸. Unos esfuerzos que, por desgracia, distan mucho de ponerle cerco a la impunidad con la que siguen operando sobre el terreno.

VI.3. *Fomentar la participación de los Estados miembros, la sociedad civil y los asociados externos*

Como acabamos de ver, el compromiso de poner fin a la explotación y los abusos sexuales no puede llevarse a cabo sin la participación de los Estados miembros, la sociedad civil y todos los asociados externos. Con el objetivo de alinear a todos estos actores, coordinar los enfoques y la respuesta y dotar de coherencia la política de Tolerancia Cero, se han adoptado una serie de medidas.

¹⁴⁵ ONU, Código de Conducta de los proveedores de las Naciones Unidas, Rev. 06-diciembre de 2017.

¹⁴⁶ ICRC & FDFA, *The Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*, International Committee of the Red Cross (ICRC), Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), 2009.

¹⁴⁷ CONFÉDÉRATION SUISSE, *International Code of Conduct for private security service providers*, 2010.

¹⁴⁸ FLECK, D., «The legal status of personnel involved in United Nations peace operations», *International Review of the Red Cross*, vol. 95, issue 891/892, 2013, p. 634, <https://doi.org/10.1017/S1816383114000290>

Entre ellas destaca el *Clear Check*, una herramienta de verificación de antecedentes destinada a evitar la contratación de cualquier persona implicada previamente en casos de abuso, explotación u acoso sexual, y que ya utilizan 33 entidades de Naciones Unidas¹⁴⁹. Al mismo tiempo, se ha puesto en marcha el *Misconduct Disclosure Scheme*, un sistema de divulgación de las conductas indebidas entre los socios (incluyendo a los donantes, las ONGI, las ONG locales y otras entidades)¹⁵⁰. De hecho, para mitigar el riesgo de que el personal de los socios de Naciones Unidas incurrieran en estos comportamientos, el Programa Mundial de Alimentos, el UNHCR, el UNFPA y UNICEF, pusieron en marcha un mecanismo para escrutar a los socios comunes y proveer directrices para hacer efectivo el Protocolo que se firmó a estos efectos en 2018¹⁵¹.

Por otro lado, todas las entidades de Naciones Unidas deben presentar planes de acción obligatorios sobre las medidas adoptadas para prevenir la explotación y los abusos sexuales y darles respuesta¹⁵². Un mandato que se está cumpliendo con creces si tenemos en cuenta que su presentación aumentó en un 400%, pasando de 50 en el año 2019, a 207 en 2020¹⁵³, por lo que la tendencia es positiva.

Simultáneamente, la ONU está tratando de cooperar con otras organizaciones regionales que participan en misiones de paz, con el objetivo de estandarizar unos contenidos mínimos en materia de conducta y disciplina. Fruto de estos esfuerzos, podemos señalar avances importantes en la política de la Unión Africana¹⁵⁴, de la OTAN¹⁵⁵ y de la OCDE¹⁵⁶ que se articulan en consonancia con las directrices ONU.

¹⁴⁹ La lista de entidades participantes puede consultarse en el siguiente enlace: https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/sites/www.un.org.preventing-sexual-exploitation-and-abuse/files/list_of_participating_un_entities_clear_check.pdf [consulta: 02/12/2022].

¹⁵⁰ <https://misconduct-disclosure-scheme.org> [consulta: 03/12/2022]

¹⁵¹ Se trata del *Partner prevention of sexual exploitation and abuse capacity assessment*. ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022, p. 7.

¹⁵² ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/74/705, 15 de febrero de 2020, p. 6.

¹⁵³ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 7.

¹⁵⁴ <https://www.peaceau.org/uploads/english-final-au-policy-for-conduct-discipline-in-pso.pdf> y <https://www.peaceau.org/uploads/english-final-sea-policy-for-au-psos.pdf> [consulta: 15/12/2022].

¹⁵⁵ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_173038.htm [consulta: 15/12/2022].

¹⁵⁶ <https://www.oecd.org/dac/gender-development/dac-recommendation-on-ending-sexual-exploitation-abuse-and-harassment.htm> [consulta: 15/12/2022].

VI.4. *Mejorar las comunicaciones estratégicas en aras de fomentar la concienciación y la transparencia*

Para concienciar acerca del problema de la explotación y los abusos sexuales, el Secretario General ha lanzado un Pacto Voluntario¹⁵⁷ dirigido a todos los Estados que respaldan las operaciones de la ONU sobre el terreno y que establece un compromiso conjunto y de rendición de cuentas mutua para combatir la explotación y los abusos sexuales. A 15 de diciembre de 2021, ha sido ratificado por 105 Estados miembros¹⁵⁸, entre los que se incluyen más de 90 países que contribuyen con tropas y policía, y que equivalen al 70% de todo el personal uniformado¹⁵⁹.

Para mejorar las comunicaciones estratégicas, al tiempo que se fomenta la sensibilización acerca de este problema, se han puesto en marcha campañas de divulgación en las comunidades donde se opera; cursos de formación y capacitación obligatorios para el personal desplegado; distribución de folletos informativos (como la «tarjeta sin excusa» disponible en 6 idiomas¹⁶⁰); todo tipo de material audiovisual (como el vídeo institucional proyectado en los aviones que transportan al personal sobre el terreno¹⁶¹); la difusión de mensajes radiofónico para concienciar a la población acerca de la violencia o indicando las formas de denunciar¹⁶²; el uso de la telefonía móvil, habilitando líneas directas o suministrando teléfonos móviles o tarjetas SIM a las víctimas¹⁶³; la difusión de información a través de internet (como el sitio web del Secretario General que actúa de «ventanilla única» para facilitar la mayor transparencia¹⁶⁴); incluso el desarrollo de apps con carácter formativo (como la que ha lanzado la ONU con

¹⁵⁷ Toda la información acerca del Pacto Voluntario para combatir la explotación y los abusos sexuales puede consultarse en: <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/voluntary-compact> [consulta: 11/12/2022]

¹⁵⁸ <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/voluntary-compact> [consulta: 11/12/2022]

¹⁵⁹ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 5.

¹⁶⁰ ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019, p. 2.

¹⁶¹ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 17.

¹⁶² ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 17.

¹⁶³ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/73/744, 14 de febrero de 2019, p. 9.

¹⁶⁴ <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/> [consulta: 02/12/2022]

el apoyo gratuito de Ericsson¹⁶⁵). Todo ello en aras de lanzar un mensaje unívoco y contundente contra todo tipo de abuso o violencia sexual y «cambiar la cultura de la Organización», sobre todo, para que se puedan comprender mejor los efectos del poder y la desigualdad a estos efectos¹⁶⁶. En palabras del propio Secretario General, «se necesita un cambio cultural para mejorar radicalmente la forma en la que la ONU encara la explotación y los abusos sexuales»¹⁶⁷.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

A lo largo de estas líneas hemos podido analizar la evolución, aunque tardía, de la Política de Tolerancia Cero contra la explotación y los abusos sexuales de Naciones Unidas, así como su desarrollo progresivo, no exento de dificultades, en el ámbito de las operaciones de paz. Ello nos ha permitido examinar, en primer lugar, las causas que propician la impunidad sobre el terreno y valorar, después, las medidas y propuestas que se han adoptado para frenar la corrupción sexual en la práctica. De esta retrospectiva crítica podemos sacar ahora una serie de consideraciones finales:

1. En primer lugar, es innegable que en los últimos años se han realizado toda una serie de avances trascendentales para poner fin a la impunidad. Desde que la ONU empezó a reconocer públicamente el problema los esfuerzos se han dirigido en múltiples direcciones. En el plano normativo, encontramos pautas, códigos y estándares de conducta; protocolos preventivos; boletines especiales del Secretario General; estrategias amplias; planes de acción; resoluciones (tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General); numerosas directrices e incluso proyectos de Convención, etc. En el plano institucional, los esfuerzos se han encaminado a lograr una mayor transparencia a través de la mejora de las técnicas de recogida de la información, el tratamiento de la documentación y la publicación de datos y estadísticas desagregados por sexo, en aras de lograr un enfoque de atención integral a las víctimas y mejorar la comunicación estratégica y la coordinación con los Estados miembros y el

¹⁶⁵ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 18.

¹⁶⁶ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021, p. 8.

¹⁶⁷ ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/72/751, 15 de febrero de 2018, p. 2.

resto de las entidades y organizaciones que participan en las operaciones de paz. Estos avances han venido precedidos por el fortalecimiento del régimen sancionador y disciplinario, por la creación de un organigrama específico, tanto en las altas esferas como sobre el terreno –formado por las Defensorías de los derechos de las víctimas, las unidades de conducta y disciplina, las unidades o puntos focales para combatir otras formas de abuso, explotación y tráfico sexual, la designación de expertos o grupos de investigación independientes, los asesores y unidades de género, etc.–; por el empeño en remover los obstáculos para fomentar las denuncias; por ofrecer capacitación y formación específica en materia de prevención de los abusos y la explotación sexual a los efectivos de paz, etc. A la vista de todo ello podemos decir que el compromiso de Naciones Unidas por erradicar estas violencias es ahora firme.

2. Sin embargo, la existencia de la explotación y los abusos sexuales no deja de ser una clara manifestación del patriarcado existente en cualquier sociedad y, por tanto, una consecuencia directa de las desiguales relaciones de género que nos vehiculan (la violencia de género también lo es). De esta forma, es evidente que nunca podrá abordarse este fenómeno sin remover las causas estructurales que propician la desigualdad entre sexos y sin eliminar aquellas estructuras de poder que no únicamente lo apuntalan, sino que lo retroalimentan. En este sentido, el mantenimiento de la paz es otra manifestación de poder, donde los *peacekeepers* se colocan, de facto, en una situación de privilegio respecto a la población local, y aunque la mayoría cumple con diligencia y honestidad su mandato, en entornos difíciles y muy complejos, no es menos cierto que su llegada articula nuevas formas de control, de dependencia y de sumisión, donde la corrupción, alentada por violencias que son prácticamente endémicas, deviene muy tentadora.

3. Que la paz sea, asimismo, una esfera tradicionalmente heteropatriarcal, tampoco ayuda. Con ello, no únicamente nos referimos a la prevalencia masculina sobre el terreno –que también–, sino a la pervivencia de los enfoques clásicos, jerárquicos y militarizados de la seguridad que siguen monopolizando las intervenciones de la ONU, y que son reacios a incorporar otras ópticas de análisis, como la perspectiva transversal de género, por ejemplo, y las aproximaciones feministas a la seguridad –entre ellas, la llamada *seguridad humana*–, que se están reportando tan o más necesarias que aquéllos para lidiar con los múltiples desafíos contemporáneos, tal y como acaba de demostrar la gestión de la pandemia del COVID-19.

4. Se necesita, entonces, un cambio institucional. Que la ONU deje de ser el típico *Old men's club* para que bajo su bandera no se apadrine ningún tipo

de camaradería inter pares, dispensa u abuso de poder. Se necesita un impulso integral para acabar con la «cultura de la violación» y la trivialización o banalización de la violencia de género. Para ello es necesario seguir trabajando por la igualdad tanto en términos cuantitativos como cualitativos. En efecto, si bien tenemos que aplaudir las estrategias que se han adoptado en los últimos años para conseguir una mayor participación femenina en todas las esferas de decisión y poder –desde las altas esferas hasta el terreno–, la consecución de la igualdad real no puede supeditarse únicamente a las cuotas. De hecho, integrar a más mujeres tampoco asegura, per se, mayor compromiso en materia de género. De ahí la necesidad de cambiar la cultura de la Organización.

5. Para ello debemos ser también muy cuidadosos con el lenguaje, y cuestionar, revisar y depurar aquellos términos que utilizamos para acuñar el problema. No podemos seguir hablando de simples faltas de conducta (*misconduct*, en inglés) cuando en muchas ocasiones nos enfrentamos a verdaderos crímenes internacionales. El lenguaje permite nombrar realidades y, evidentemente, no tiene el mismo significado la palabra «tolerar» que el término «prohibir», de igual forma que la «política de tolerancia cero» es en sí misma un oxímoron. El lenguaje debe ser acorde con la gravedad de las conductas aquí descritas si queremos fomentar la concienciación y sancionarlas correctamente. En caso contrario corremos el riesgo de desnaturalizarlas y normalizar, por ejemplo, que una sanción administrativa o disciplinaria puede resultar suficiente para saldar una violación. Nótese que casi toda la normativa adoptada hasta ahora se basa más en términos de «deber ser» que propiamente de obligaciones, lo que nos obliga a recordar que la explotación y los abusos sexuales no son una simple falta disciplinaria, sino una violación en toda regla de los derechos humanos fundamentales.

6. Al mismo tiempo, se deben seguir realizando esfuerzos para reorientar el debate y centrarlo de verdad en las víctimas, en sus derechos y en su atención integral, que debe resultar prioritaria. Lo que está en juego, y conviene recordarlo, es su dignidad, no la imagen y la credibilidad de ninguna organización. Además, no hay mejor campaña publicitaria que hacer bien las cosas y castigar como es debido las conductas criminales. Dejemos por tanto de apelar a los códigos de conducta, al honor, a la cortesía militar, a la discreción y a la hombría, entre otros pretextos, para alentar la condena de estos hechos y pongamos el foco de atención en lo verdaderamente fundamental, que es preservar la integridad de las víctimas. Cambiemos el término reputación por el de responsabilidad y empecemos a demostrar con hechos que el compromiso por acabar con la impunidad es real.

7. Por otro lado, resulta prioritario seguir ocupándose de los menores que han sufrido explotación y abusos sexuales en misiones de paz; especialmente de las niñas que, a consecuencia de las violaciones, se han quedado embarazadas y de sus hijos abandonados después a su suerte. Estos «hijos de la paz» son responsabilidad de Naciones Unidas y no pueden quedar en el limbo. Si bien es cierto que ya se están adoptando medidas innovadoras, que incluso prevén en algunos casos la recogida de muestras de ADN entre el personal desplegado para dilucidar las futuras reclamaciones de paternidad o de manutención, hay que recordar que el enfoque de atención a la infancia no sólo es necesario, sino que debe ser integral. Y que los traumas de este tipo no se curan con una simple pensión alimenticia. En este ámbito queda mucho trabajo por hacer para sanar los abusos y evitar la estigmatización.

8. Por ello es urgente introducir una perspectiva transversal (e interseccional) de género en el análisis. De nada sirve contar con una Agenda sobre mujeres, paz y seguridad si, a la hora de la verdad, no se utiliza para resolver situaciones como ésta. Efectivamente, sorprende la escasa atención que la Política de Tolerancia Cero dedica a la Agenda 1325. De hecho, parecen compartimentos estancos y no se percibe un proceso de fertilización cruzada entre estas dos políticas, que, no sólo sería deseable, sino que tendría que darse de manera natural. Por desgracia, aquí nos topamos con otro problema de fondo que interpela directamente a Naciones Unidas, y es que la Agenda, a la hora de la verdad, se está revelando inoperativa. Varias son las hipótesis que pueden apuntarse al efecto, aunque el hecho de que su implementación venga precedida por los mismos enfoques hegemónicos de seguridad que apuntábamos con anterioridad, deja poco margen a las transformaciones y limita su eficacia práctica. Desgraciadamente, la seguridad sigue siendo el flanco débil de la resolución 1325, que, como herramienta política, queda relegada al ámbito considerado tradicionalmente –desde una perspectiva esencialista y no menos estereotipada–, «femenino», como el de la paz, lo que inhibe su poder de agencia. De esta manera, cuando verdaderamente existe un problema ligado a la seguridad –como en el caso que nos ocupa o, salvando todas las distancias, el de la reciente crisis sanitaria mundial–, nunca se invoca la Agenda MPS como revulsivo y eso debería ser motivo de preocupación.

9. Quizá, por ello, las operaciones de paz siguen siendo un campo minado de impunidad. A la vista están los factores –ambientales, funcionales, personales, jurídicos, y de género–, que retroalimentan la comisión de los abusos sexuales y convierten las misiones de paz en auténticos pozos ciegos de co-

rrupción. Que la paz se haya convertido en una floreciente industria tampoco ayuda. Menos todavía su privatización progresiva, esto es, la externalización del mandato multidimensional a un sinfín de agencias y entidades ajenas, y, sobre todo, a compañías y empresas militares y de seguridad.

10. Por este motivo, la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad penal constituyen el verdadero talón de Aquiles de la Política de Tolerancia Cero. En los casos de explotación y abusos sexuales, el régimen disciplinario resulta claramente insuficiente: más cuando el escudo de la inmunidad permite prevalecerse de las prerrogativas que brinda la institución, se utiliza para esquivar, al mismo tiempo, las obligaciones y los deberes que lleva aparejado cualquier ejercicio de derecho. Basta con comprobar las sanciones aplicadas hasta ahora en los casos de explotación y abuso sexual –como el arresto, la retirada del permiso de conducir, la repatriación, la prohibición de participar en otras misiones de paz, la congelación salarial u otras multas menores, etc.–, para comprobar lo barato que continúa siendo delinquir. Esto se resolvería afianzando de una vez por todas el régimen de la responsabilidad internacional, tanto en el caso de las organizaciones internacionales, que deberían poder responder por las infracciones cometidas por su personal (así como por cualquier otro daño ilícito causado), como en el de los Estados, que también deberían asumir la suya propia para con sus nacionales. La condena a Holanda por los hechos cometidos por sus cascos azules en el caso de las Madres de Srebrenica sirve de precedente y nos puede marcar el camino, aunque remover los obstáculos que lo impiden es una cuestión de voluntad política. En múltiples ocasiones se han habilitado medios y recursos extraordinarios para responder a las graves violaciones de derechos humanos. Y aunque esto no debería ser una excepción sino la regla, es necesario habilitar vías penales para poner fin a los crímenes sexuales en el ámbito de las operaciones de paz. Las propuestas son variadas –la adopción de una convención, de un tribunal internacional, utilizar mecanismos de justicia híbridos, recurrir a procedimientos de corte marcial in situ, insertar el componente de justicia en el mandado multidimensional, o hacerlo expeditivo a través de las resoluciones del Consejo de Seguridad, etc.–, pero ninguna de ellas será posible sin voluntad política. Menos sin la colaboración de los Estados, que siguen gozando de inmunidad de jurisdicción penal sobre los casos cometidos por sus nacionales en el Estado receptor y que deberían ser los primeros en habilitar mecanismos de exigencia de responsabilidad. Con ello queremos subrayar que la exigencia de rendición de cuentas debe hacerse extensiva a todos los actores que participan en misiones de paz.

En conclusión, hay que seguir poniendo a la ONU frente al espejo hasta que la imagen que nos devuelva sea la que le corresponde a la organización internacional de referencia en el ámbito humanitario. Esto pasa por rehuir de la autocomplacencia, hacer autocrítica y dar pasos firmes hacia la rendición de cuentas y la exigencia de responsabilidad penal en colaboración con los Estados miembros y todas las agencias y entidades que cooperan con la Organización. Hay que dar ejemplo, pues de nada sirve invocar una política de Tolerancia Cero si el Cero (léase la impunidad) se deja a la izquierda. Y ya se sabe: los trapos sucios hay que lavarlos en casa.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALEMANY JORDÁN, M., *La violencia contra las mujeres en los desastres, pandemias y otras emergencias humanitarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2022.
- BAMBARA, S. T., «La justiciabilité des infractions des forces armées dans les opérations de paix», *Revue Québécoise de Droit International*, vol. 29, n.1, 2016, pp. 1-26, <https://doi.org/10.7202/1045108ar>
- BARBÉ IZUEL, E., «Contestación normativa y Consejo de Seguridad: la Agenda de mujeres, paz y seguridad o de la resolución 1325 a la resolución 2242», *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 68/2, julio-diciembre 2016, pp. 103-131, <http://dx.doi.org/10.17103/redi.68.2.2016.1.03>
- BOU, V., «Los crímenes sexuales en la jurisprudencia internacional», *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, vol. 24, 2012, pp.1-46.
- BUSCEMI, M., «Misconduct committed by (civilian) private contractors in peacekeeping. The direct and indirect responsibility of the United Nations», *Journal of International Peacekeeping*, vol. 23, 2020, pp. 176-202.
- COOMARASWAMY, R., *Preventing conflict, transforming justice, securing the peace, A Global Study on the implementation of United Nations Security resolution 1325, UN WOMEN*, 2015.
- CONFÉDÉRATION SUISSE, *International Code of Conduct for private security service providers*, 2010.
- CSÁKY, C., *No one to turn to. The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, Save the Children, UK, 2008.
- DÍEZ PERALTA, E. M., *El matrimonio infantil y forzado en el Derecho internacional. Un enfoque de género y de derechos humanos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2019.
- DU PLESSIS, M., & PETE, S., «Who guards the guards? The ICC and serious crimes committed by United Nations peacekeepers in Africa», *African Security Studies*, vol. 13, n. 4, 2010, pp. 4-17, <https://doi.org/10.1080/10246029.2004.9627314>

- EDU-AFFUL, F. & ANING, K., «Peacekeeping Economies in a Sub-Regional Context: The Paradigmatic Cases of Liberia, Sierra Leone and Côte d'Ivoire», *Journal of Intervention and Statebuilding*, vol. 9, n. 3, 2015, pp. 391-407, <https://doi.org/10.1080/17502977.2015.1070020>
- ENLOE, C., «Demilitarization -or More of the Same? Feminist Questions to ask in the Postwar Moment», in COCKBURN, C. & ZARKOV, D. (ed.): *The Postwar Moment: Militarities, Masculinities and International Peacekeeping*, Lawrence and Wishart Limited, London, 2002.
- FLECK, D., «The legal status of personnel involved in United Nations peace operations», *International Review of the Red Cross*, vol. 95, issue 891/892, 2013, pp. 613-636. <https://doi.org/10.1017/S1816383114000290>
- FORTE, D., «Violaciones de derechos humanos por integrantes de las misiones de paz de la ONU», *Papeles*, vol. 96, 2006/2007.
- HIGATE, P., «Peacekeepers, Masculinities and Sexual Exploitation», *Men and Masculinities*, vol. 10, n. 1, July, 2007, pp. 99-119.
- HOLT, V. K. & BOUCHER, A. J., «Framing the Issue: UN Responses to Corruption and Criminal Networks in Post-Conflict Settings», *International Peacekeeping*, vol. 16, n. 1, 2009, pp. 20-32. <http://dx.doi.org/10.1080/135333110802485492>
- HORNE, C., LLOYD, M., & PIEPER, A., «Explaining police misconduct in United Nations Peacekeeping Operations, 2010-2019», *International Peacekeeping*, vol. 2022, pp. 1-40, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/13533312.2022.2132233>
- ICRC & FDFA, *The Montreux Document on pertinent international legal obligations and good practices for States related to operations of private military and security companies during armed conflict*, International Committee of the Red Cross (ICRC), Federal Department of Foreign Affairs (FDFA), 2009.
- JENNINGS, K. M., «Unintended consequences of intimacy: political economics of peacekeeping and sex tourism», *International Peacekeeping*, vol. 17, n. 1, 2010, pp. 229-243. <https://doi.org/10.1080/13533311003625126>
- JENNINGS, K. M. & NIKOLIĆ-RISTANOVIĆ, V., «UN Peacekeeping Economies and Local Sex Industries: Connections and Implications», MICROCON Research Working Paper 17, Brighton, 2009.
- LE BILLON, P., «Corrupting peace? Peacebuilding and post-conflict corruption», *International Peacekeeping*, vol. 15, n. 3, 2008, p. 344-361, <http://dx.doi.org/10.1080/135333110802058851>
- LINDSEY, C., TERCIER, F. & ANDERSON, L., «Responder a las necesidades de las mujeres afectadas por conflictos armados», Guía Práctica del Comité Internacional de la Cruz Roja, Ginebra 2004.
- LIÑÁN NOGUERAS, D. J., y ROLDÁN BARBERO, J. (eds.), *El estatuto jurídico de las Fuerzas Armadas Españolas en el exterior*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2008.
- LIROLA DELGADO, I., y MARTÍN MARTÍNEZ, M. M., *Crímenes internacionales de violencia sexual y conflictos armados*, 2016, Aranzadi-Thomson Reuters.

- LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E., «De la agenda para la paz a nuestra agenda común: la sostenibilidad de la paz», *Revista de Estudios en Seguridad Internacional*, vol. 8, n. 2, 2022, <http://dx.doi.org.10.18847/1.16.3>
- MARTIN, S., «Must boys be boys? Ending sexual exploitation and abuse in UN Peacekeeping Missions», *Refugees International*, 2005, Washington DC.
- MIER, A., «La otra cara de las fuerzas de seguridad de las Naciones Unidas y las mujeres como agentes de paz», *Tiempo de paz*, n. 84, primavera 2007, p. 78.
- MORRIS, T., «State responsibility and accountability in UN peacekeeping: the case of The Mothers of Srebrenica v. The Netherlands», *International Peacekeeping*, vol. 29:2, 2022, pp. 204-234, <https://doi.org/10.1080/13533312.2021.1989304>
- MAZURANA, D. & PIZA, E., «Gender Mainstreaming in Peace Support Operations: Moving beyond Rhetoric to Practice», *International Alert*, July 2002.
- ODELLO, M., & BURKE, R., «Between immunity and impunity: peacekeeping and sexual abuses and violence», *The International Journal of Human Rights*, vol. 20:6, 2016, pp. 839-853.
- ONU, Código de Conducta de los proveedores de las Naciones Unidas, Rev. 06-diciembre de 2017.
- ONU, 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), Nueva York, 2002.
- ONU, Informe del Grupo de Expertos Jurídicos sobre la necesidad de garantizar la rendición de cuentas por parte del personal y los expertos de las Naciones Unidas en misión por los actos delictivos cometidos en las operaciones de mantenimiento de la paz, A/60/980, 16 de agosto de 2006.
- ONU, Una completa estrategia para poner término en el futuro a la explotación y el abuso sexual en las operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, Informe Zeid, A/59/710, 24 de marzo de 2005.
- ONU, Estrategia amplia de las Naciones Unidas sobre la asistencia y el apoyo a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y personal asociado, A/RES/62/214, 7 de marzo de 2008.
- ONU, A/RES/62/214, Resolución aprobada por la Asamblea General el 21 de diciembre de 2007, Estrategia amplia de las naciones unidas sobre la asistencia y el apoyo a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales cometidos por personal de las Naciones Unidas y personal Asociado.
- ONU, Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, A/71/99, 23 de junio de 2016.
- ONU, Protocolo de las Naciones Unidas sobre la prestación de asistencia a las víctimas de la explotación y los abusos sexuales, 12 de diciembre de 2019.
- ONU, Hoja informativa: explotación y abuso sexual. Iniciativas de mantenimiento de la paz en acción, 18 de diciembre de 2019.

- ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/76/702, 15 de febrero de 2022.
- ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/75/754, 15 de febrero de 2021.
- ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/74/705, 15 de febrero de 2020.
- ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/73/744, 14 de febrero de 2019.
- ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, A/72/751, 15 de febrero de 2018.
- ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, que contiene la Estrategia del Secretario General para mejorar el enfoque que aplica la Organización en todo el sistema para prevenir la explotación y los abusos sexuales y responder a los casos existentes, A/71/2017, 28 de febrero de 2017.
- ONU, Boletín del Secretario General para la Observancia del derecho internacional humanitario por las fuerzas de Naciones Unidas, ST/SGB/1999/13, 6 de agosto de 1999.
- ONU, Poner fin a la violencia contra la mujer: De las palabras los hechos. Estudio del Secretario General Naciones Unidas, 2006, <https://www.refworld.org/es/docid/5b6892064.html>
- ONU, Informe del Secretario General sobre Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales (A/61/957), 15 de junio de 2007.
- ONU, Boletín del Secretario General para la Protección del personal contra las represalias por denunciar faltas de conducta y por cooperar con auditorías o investigaciones debidamente autorizadas, ST/SGB/2017/2/Rev.1., 28 de noviembre de 2017.
- ONU, Boletín del Secretario General de Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales, ST/SGB/2003/13, 9 de octubre de 2003.
- ONU, Informe del Grupo de Operaciones de Paz de Naciones Unidas, A/55/305, S/2000/809, de 13 de noviembre de 2000.
- ONU, Integración de los derechos humanos y la perspectiva de género. La violencia contra la mujer, Informe de la Sra. Radhika Coomaraswamy, Relatora Especial sobre la violencia contra la mujer, con inclusión de sus causas y consecuencias, presentado de conformidad con la resolución 2000/45 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/2001/73, 23 de enero de 2001.
- PETIT DE GABRIEL, E. W., «Gender parity in international legal bodies: are we there yet?», *Peace & Security- Paix et sécurité internationales (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, vol. 10, 2022. https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2022.i10.1204
- PHILP, M., «Peacebuilding and Corruption», *International Peacekeeping*, vol. 15, n. 3, 2008, pp. 310-327. <https://doi.org/10.1080/13533310802058786>

- PONS RAFOLS, X. (dir.) y CALVET MARTÍNEZ, E. (coord.), *La responsabilidad penal del personal de Naciones Unidas. Supuestos de explotación y abusos sexuales*, Informes 6/2012, Institut Català Internacional per la Pau (ICIP), 2012.
- POZO, P., «Las compañías de seguridad privadas como nuevo actor en el ámbito de la paz y seguridad internacionales: actividades y marco jurídico», en BLANC, A. (ed.): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2009.
- PUGH, M., COOPER, N. & TURNER, M. (ed.), *Whose Peace? Critical Perspectives on the Political Economy of Peacebuilding*, Palgrave Macmillan, London, 2011.
- REHN, E. & SIRLEAF, E., *Women, War and Peace, The Independent Experts' Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and the Role of Women in Peace-building*, UNIFEM, New York, 2002.
- RICARDO, C. y BARKER, G., «Hombres, masculinidades, explotación sexual y violencia sexual. Una revisión literaria y llamada a la acción», *MenEngage*, Promundo, noviembre 2008.
- SEGURA SERRANO, A., *El derecho internacional humanitario y las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas*, Plaza y Valdés Editores, Madrid, 2007.
- SIMIĆ, O., & O'BRIEN, M., «Peacekeepers babies»: an unintended legacy of United Nations Peace Support Operations», *International Peacekeeping*, vol. 21:3, pp. 345-363, 2014, <https://doi.org/10.1080/13533312.2014.938581>
- SIMIĆ, O., «Does the Presence of Women really Matter? Towards Combating Male Sexual Violence in Peacekeeping Operations», *International Peacekeeping*, vol. 17, n. 2, 2010
- SMITH, S., «Accountability and sexual exploitation and abuse in peace operations», *Australian Journal of International Affairs*, vol. 71, n. 4, 2017, pp. 405-422, <https://doi.org/10.1080/10357718.2017.1287877>
- SOLARI-MERLO, M. N., «La oportunidad criminal en situaciones de crisis. Abusos y explotación sexual de menores en Misiones de Paz de la ONU», *Revista Electrónica de Estudios Penales y de Seguridad*, vol. 5, 2019, pp. 1-26.
- TORRECUADRADA GARCÍA-LOZANO, S., «Los avances de la jurisprudencia internacional contra la impunidad de las violaciones en los conflictos armados», *Estudios Internacionales*, vol. 190, 2018, pp. 63-84.
- TORRECUADRADA, GARCÍA-LOZANO, S., «Los derechos humanos de los hijos de los soldados alemanes tras la Segunda Guerra Mundial. El caso de Noruega», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 35, 2019, pp. 181-218, <https://doi.org/10.15581/010.35.181-218>
- UN, Ten Rules, Code of personal conduct for blue helmets, 1998
- UN, A comprehensive strategy to eliminate future sexual exploitation and abuse in United Nations Peacekeeping Operations, New York, 2005.
- UN, Secretary General's Bulletin Protection against retaliation for reporting misconduct and for cooperating with duly authorized audits or investigations, ST/SGB/2017/2, 20 January 2017.

- UN, Secretary-General's Bulletin Addressing discrimination, harassment, including sexual harassment, and abuse of authority, ST/SGB/2019/8, 10 September 2019.
- UN, Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations, 15 de mayo de 2015, núm. IED-15-001.
- UN, United Nations Peacekeeping Operations Principles and Guidelines, Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, 2008.
- UN, Status, basic rights and duties of United Nations staff members, ST/SGB/2002/13, 1 November 2002
- UNFPA, «The Impact of Conflict on Women and Girls. A UNFPA Strategy for Gender Mainstreaming in Areas of Conflict and Reconstruction», A Consultative Meeting on Mainstreaming Gender in Areas of Conflict and Reconstruction, Bratislava, 13-15 November 2002.
- UNHCR & Save the Children-UK, Note for Implementing and Operational Partners on Sexual Violence & Exploitation, The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leon based on Initial Findings and Recommendations from Assessment Mission 22 October – 30 November 2001, February 2002, <https://www.unhcr.org/partners/partners/3c7cf89a4/note-implementing-operational-partners-unhcr-save-children-uk-sexual-violence.html>
- WHITE, N. D., «In search of due diligence Obligations in UN Peacekeeping Operations. Identifying standards for accountability», *Journal of International Peacekeeping*, vol. 23, 2020, pp. 203-225. <https://doi.org/10.1163/18754112-02303005>
- WHITWORTH, S., *Men, militarism & UN Peacekeeping. A gendered analysis*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 2004.
- WHITWORTH, S., «Gender, Race and the Politics of Peacekeeping», in Moxon-Browne, E. (ed.): *A Future for Peacekeeping?*, Palgrave Macmillan, London, 1998.
- WHO, Final report Final Report of the Independent Commission on the review of sexual abuse and exploitation during the response to the 10th Ebola virus disease epidemic in DRC, 28 September 2021. Available at: <https://www.who.int/publications/m/item/final-report-of-the-independent-commission-on-the-review-of-sexual-abuse-and-exploitation-ebola-drc>