

# Azul contra azul: investigando el abuso sexual entre el personal de mantenimiento de la paz

PHOEBE DONNELLY, DYAN MAZURANA Y EVYN PAPWORTH



**Foto de la portada:** Casco y chalecos antibalas de integrantes del batallón de paracaidistas 1 del contingente sudafricano de la Misión de Mantenimiento de la Paz de la Organización de Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) (Foto ONU/Marie Frechon).

**Limitación de responsabilidad:** Los puntos de vista expresados en este documento representan a los autores y no necesariamente al International Peace Institute. El IPI acoge favorablemente una amplia variedad de perspectivas en busca de un debate bien informado sobre políticas críticas y problemas en asuntos internacionales.

**Publicaciones de IPI**

Albert Trithart, *editor e investigador asociado*

Anna Sattler, *becaria de redacción*

**Traducción**

Daniel Garzón Rincón

Correo electrónico:

danielfgarzon@gmail.com

**Cita sugerida:**

Phoebe Donnelly, Dyan Mazurana y Eryn Papworth, "Azul contra azul: investigando el abuso sexual entre el personal de mantenimiento de la paz", International Peace Institute, abril de 2022.

© por International Peace Institute, 2021  
Todos los derechos reservados

www.ipinst.org

**ACERCA DE LAS AUTORAS**

PHOEBE DONNELLY es asociada sénior y directora del Programa de Mujeres, Paz y Seguridad del IPI.

Correo electrónico: donnelly@ipinst.org

DYAN MAZURANA es profesora de investigación en la Escuela Friedman de Ciencias y Políticas de Nutrición y en la Escuela Fletcher de la Universidad de Tufts. También es directora de investigación en el Feinstein International Center y miembro de la World Peace Foundation.

Correo electrónico: dyan.mazurana@tufts.edu

EVYN PAPWORTH es exbecaria de investigación en el Programa de Mujeres, Paz y Seguridad del IPI.

Correo electrónico: papworth@ipinst.org

**RECONOCIMIENTOS**

IPI le agradece a la Iniciativa Elsie para Mujeres en Operaciones de Paz del Gobierno de Canadá por financiar este proyecto.

Las autoras agradecen a las personas que participaron en la investigación, a quienes compartieron sus experiencias a través de la encuesta, asistieron al taller o participaron en las entrevistas.

Gracias a Gretchen Baldwin, Jenna Russo, Cynthia Enloe, Ian Johnstone, Rebecca Tapscott, Llani Kennealy, Purna Sen, Phillipa Adams, Jane Connors y Sophie Boudre por sus comentarios sobre el proyecto.

Las autoras también agradecen la ayuda de Laura Huber, Sabina Robillard y Marina Laztec por su asesoría en la realización de la encuesta, así como a las muchas personas que ayudaron a distribuirla en sus redes.

Por último, las autoras desean agradecer a Anna Sattler y Albert Trithart el tiempo que han dedicado a la revisión de los borradores y a la creación de imágenes para la publicación.

# ÍNDICE

---

Abreviaturas .....	iii
Resumen ejecutivo .....	v
Introducción .....	1
Dinámicas culturales dentro de las instituciones militarizadas y políticas formuladas en respuesta al abuso sexual al interior de la ONU .....	4
Abuso sexual y dinámicas de género en instituciones militarizadas .....	4
La respuesta de la ONU al abuso sexual .....	5
Conclusiones sobre el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz .....	8
Alcance, frecuencia y tipo de abuso .....	8
Responsables de los abusos .....	11
Culturas organizacionales del abuso .....	13
Experiencias y percepciones del personal de mantenimiento de la paz sobre la respuesta de la ONU al abuso sexual .....	15
Aplazar la responsabilidad para abordar el abuso .....	16
Desconfianza en los sistemas para denunciar abusos .....	17
Respuestas inadecuadas a las denuncias de abuso .....	18
Falta de atención a la prevención del abuso sexual en las misiones de mantenimiento de la paz .....	19
Respuestas por cuenta propia frente a un apoyo limitado .....	20
Percepciones del progreso general y pasos adicionales necesarios .....	21
Conclusión y recomendaciones .....	21
Anexos .....	25



## ABREVIATURAS

---

A4P+	Acción por el Mantenimiento de la Paz+
AMISOM	Misión de la Unión Africana en Somalia
CEDAW	Convención de la ONU sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
DOP	Departamento de Operaciones de Paz de la ONU
IPO	Agente de policía no perteneciente a una unidad constituida
MINUSCA	Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en la República Centroafricana
MOU	Memorando de entendimiento
OSSI	Oficina de Servicios de Supervisión Interna
OVRA	Oficina de la Defensoría de los Derechos de las Víctimas
PAC	País que aporta contingentes
PAC/FP	País que aporta contingentes y fuerzas de policía
PAFP	País que aporta fuerzas de policía
SEA	Explotación y abusos sexuales
UA	Unión Africana
UNMISS	Misión de la ONU en Sudán del Sur
UPC	Unidad de policía constituida



## Resumen ejecutivo

---

Es común suponer que las principales amenazas para los miembros del personal uniformado de mantenimiento de la paz provienen de fuera de las misiones en las que se encuentran desplegados. Sin embargo, en la práctica, muchas de las mujeres desplegadas como parte del personal militar o policial de mantenimiento de la paz (y algunos hombres) son víctimas de abusos sexuales por parte de otros miembros de las organizaciones a las que sirven. Hasta ahora, ha habido pocas investigaciones centradas específicamente en el abuso sexual contra el personal uniformado de mantenimiento de la paz por parte de sus colegas. Este documento ayuda a llenar ese vacío, basándose en una encuesta realizada a miembros del personal de mantenimiento de la paz, en datos de entrevistas y en un taller a puerta cerrada.

Esta investigación revela que el abuso sexual representa una gran amenaza para el personal uniformado de mantenimiento de la paz, en especial para las mujeres. Entre todas las personas que participaron en la encuesta, aproximadamente una de cada diez dijo haber sufrido personalmente abusos sexuales mientras servía en una misión de mantenimiento de la paz, mientras que una proporción similar fue testigo de abusos sexuales contra otro miembro del personal de mantenimiento de la paz. La proporción fue significativamente mayor en el caso de las mujeres (28 por ciento lo sufrió y 26 por ciento lo presenció) que para los hombres (2 por ciento lo sufrió y 4 por ciento lo presenció). Una gran parte de los incidentes de abuso fueron perpetrados por hombres de alto rango dentro de la misión. El principal factor que permitió estos abusos fue la cultura organizacional interna de las fuerzas policiales y militares de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía (PAC/FP).

A pesar de la prevalencia del abuso sexual al interior de las misiones de mantenimiento de la paz, la ONU y los PAC/FP no han implementado políticas adecuadas para responder de manera efectiva al problema. Esta falta de atención contrasta con la arquitectura relativamente robusta para denunciar e investigar la explotación y los abusos sexuales de las comunidades receptoras. Las políticas y la atención para los abusos sexuales contra el personal de mantenimiento de la paz y

para la explotación y abusos sexuales contra las comunidades receptoras han sido separadas artificialmente, pero estas formas de abuso están alimentadas por dinámicas similares de militarismo y desigualdad. La responsabilidad de abordar los abusos sexuales dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz recae tanto en los PAC/FP como en la ONU, que debe exigir los más altos estándares de comportamiento al interior de las misiones de mantenimiento de la paz.

Los sistemas existentes para abordar la explotación y el abuso sexual de las comunidades receptoras generalmente no están diseñados ni se utilizan para abordar el abuso sexual de las fuerzas de mantenimiento de la paz. Como resultado, el personal de mantenimiento de la paz tiene poca confianza en los mecanismos para denunciar los abusos sexuales de los que son objeto o presencian contra sus colegas. Además, cuando los incidentes son denunciados, el sentimiento predominante es que los agresores no son responsabilizados por sus actos debido a una cultura de impunidad al interior de las misiones de mantenimiento de la paz. Ante la insuficiencia e ineficacia de los sistemas actuales, las mujeres del personal de mantenimiento de la paz a menudo tienen que protegerse y responder a los abusos sexuales por su propia cuenta.

Si la ONU y los PAC/FP no previenen ni responden al abuso sexual y eliminan las culturas patriarcales que lo permiten, sus iniciativas para aumentar la participación significativa de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz fracasarán. La ONU se debe tomar el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz tan en serio como la explotación y el abuso sexual de las comunidades receptoras por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz, especialmente teniendo en cuenta las causas sistémicas interconectadas que dan origen a ambos tipos de abuso. Con este fin, la ONU y los PAC/FP podrían considerar las siguientes recomendaciones:

1. **Transformar las culturas organizacionales que permiten el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz:** Debido al papel particularmente importante que deben desempeñar en el cambio de la cultura organi-

zacional, los líderes de las misiones deben ser evaluados, en parte, en función a su capacidad para crear y mantener un lugar de trabajo diverso, tolerante, inclusivo, seguro y respetuoso.

2. **Establecer una capacitación rigurosa para prevenir el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz:** La ONU debe garantizar que todo el personal de mantenimiento de la paz reciba un entrenamiento exhaustivo centrado específicamente en todas las formas de abuso sexual al interior de las organizaciones militarizadas.
3. **Exigir a los PAC/FP que aborden el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz al interior de sus contingentes:** Entre

otras medidas, la ONU debe actualizar los memorandos de entendimiento con los PAC/FP para incluir contenido explícito sobre la prevención y el manejo de los abusos sexuales del personal de mantenimiento de la paz.

4. **Crear una infraestructura de investigación y denuncia robusta, confidencial y centrada en las víctimas:** La ONU debe fortalecer la capacidad de los mecanismos existentes para abordar el abuso sexual de las comunidades receptoras para incluir también el abuso sexual contra el personal de mantenimiento de la paz. Este sistema debe estar fuera de la misión de mantenimiento de la paz y de la cadena de mando de los PAC/FP.

## Introducción

Como miembros de organizaciones militarizadas que operan en entornos militarizados, las mujeres y hombres que hacen parte del personal uniformado de mantenimiento de la paz enfrentan múltiples riesgos. La percepción generalizada del público y al interior de las organizaciones de mantenimiento de la paz es que estos riesgos provienen únicamente de los actores armados locales<sup>1</sup>. Esa percepción es errada. Los entornos de las operaciones de mantenimiento de la paz están militarizados no solo porque el personal de mantenimiento de la paz opera en zonas geográficas marcadas por conflictos armados, sino también por los marcos institucionales de las fuerzas armadas y policiales nacionales que los despliegan. Estas instituciones se caracterizan por sus normas patriarcales, su estrecha concepción de las masculinidades y sus prácticas de dominación, que en conjunto pueden conducir a abusos sexuales<sup>2</sup>.

Como resultado, muchas de las mujeres desplegadas como parte del personal militar o policial de mantenimiento de la paz (y algunos hombres) son objeto de abusos sexuales al interior de las mismas organizaciones en las que sirven<sup>3</sup>. Un estudio reciente encontró que “el sexismo, el racismo y el acoso y la agresión sexual” se encuentran entre los mayores desafíos a los que se enfrentan las mujeres del personal militar de mantenimiento de la paz y que “los comportamientos discriminatorios y sexualizados se encuentran entre las principales razones por las que no se despliegan en las

operaciones de paz de la ONU”<sup>4</sup>. Otro estudio reveló que el acoso sexual y por motivos de género era el segundo obstáculo más común que las mujeres citaban para su participación en las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>5</sup>.

Esta incómoda realidad rara vez es mencionada por los funcionarios de los Estados miembros, el personal superior de la Secretaría de la ONU o los líderes en el mantenimiento de la paz de la ONU, con algunas excepciones recientes. Por ejemplo, la Resolución 2538 de 2020 del Consejo de Seguridad de la ONU, cuyo objetivo es aumentar la participación significativa de mujeres en el mantenimiento de la paz, planteó el tema del acoso sexual al interior de las operaciones de mantenimiento de la paz<sup>6</sup>. Además, el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (C-34) presentó un informe en 2021 sobre la necesidad de capacitar a todos los líderes de las misiones de mantenimiento de la paz sobre políticas de acoso sexual, cómo apoyar a las víctimas de acoso sexual y mecanismos para responsabilizar a los perpetradores de acoso sexual<sup>7</sup>. A pesar de estas excepciones, la ONU en gran medida no presta atención ni responde al abuso sexual dentro de las operaciones militarizadas de mantenimiento de la paz. Ese silencio es un mal augurio para la perspectiva de una acción eficaz para crear entornos que permitan la participación significativa de mujeres en el mantenimiento de la paz y garantizar la seguridad del personal de mantenimiento de la paz de todos los géneros.

La falta de respuesta al abuso sexual al interior de

1 Ver, por ejemplo: Carlos Alberto dos Santos Cruz, William R. Phillips y Salvatore Cusimano, “We Need to Change the Way We Are Doing Business”, Organización de Naciones Unidas, 19 de diciembre de 2017.

2 Ver, por ejemplo: Cynthia Enloe, *Bananas, Beaches and Bases: Making Feminist Sense of International Politics* (Berkeley: University of California Press, 1990); Cynthia Enloe, *Maneuvers: The International Politics of Militarizing Women's Lives* (Berkeley: University of California Press, 2000); Sabrina Karim y Kyle Beardsley, “Explaining Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Missions: The Role of Female Peacekeepers and Gender Equality in Contributing Countries”, *Journal of Peace Research* 53, no. 1 (enero de 2016); y Megan MacKenzie, *Beyond the Band of Brothers: The US Military and the Myth that Women Can't Fight* (Cambridge: Cambridge University Press, 2015).

3 El término amplio “personal policial de mantenimiento de la paz” se utiliza a lo largo de este informe para referirse tanto a las unidades de policía constituidas (UPC) como a los agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida (IPO). Si bien existen importantes diferencias en los roles y contextos de estos oficiales de policía, hubo interés en buscar aportes de todo el personal policial uniformado. Para obtener más información sobre las diferencias entre las UPC e IPO, consulte: Liezelle Kumalo, “Perceptions and Lived Realities of Women Police Officers in UN Peace Operations”, International Peace Institute, junio de 2021.

4 Lotte Vermeij, “Woman First, Soldier Second: Taboos and Stigmas Facing Military Women in UN Peace Operations”, International Peace Institute, octubre de 2020, p. 12.

5 La primera barrera citada fueron las consideraciones familiares. Marta Ghittoni, Léa Lehouck y Callum Watson, “Elsie Initiative for Women in Peace Operations: Baseline Study”, Centro de Ginebra para la Gobernanza del Sector de Seguridad (DCAF), julio de 2018.

6 Específicamente, en los párrafos dispositivos de la resolución se encuentra contenido enfocado en el acoso sexual: “Expresa preocupación por las denuncias de acoso sexual en las operaciones de mantenimiento de la paz, afirma su apoyo a la política del Secretario General de tolerancia cero frente a todas las formas de acoso sexual, y solicita al Secretario General que redoble los esfuerzos por prevenir y combatir el acoso sexual dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz, en estrecha cooperación y consulta con los Estados Miembros”. Consejo de Seguridad de la ONU Resolución 2538 (28 de agosto de 2020), documento de la ONU S/RES/2538 (2020), párrafo 7.

7 Asamblea general de la ONU, *Report of the Special Committee on Peacekeeping Operations: 2021 Substantive Session*, documento de la ONU A/75/19, 15 de febrero–12 de marzo de 2021.

las misiones es sorprendente dada la gran atención pública e institucional que se ha dedicado a la explotación y al abuso sexual en contra de las poblaciones receptoras por parte del personal de mantenimiento de la paz, especialmente desde 2000<sup>8</sup>. La explotación y el abuso sexual de civiles locales en entornos de mantenimiento de la paz ha sido un tema central para los últimos tres secretarios generales de la ONU. Esa atención se ha traducido en numerosas directrices, códigos de conducta, políticas, mecanismos de denuncia, unidades de investigación y capacitaciones sobre cómo prevenir y responder a la explotación y los abusos sexuales de las comunidades receptoras por parte del personal de mantenimiento de la paz de la ONU<sup>9</sup>. Si bien el sistema para combatir la explotación y los abusos sexuales no es perfecto, sus mecanismos de aplicación y las consecuencias de su incumplimiento son un paso en la dirección correcta<sup>10</sup>.

No existe un sistema equivalente para combatir el abuso sexual al interior de las misiones. Para abordar este vacío, este informe se centra en el abuso sexual del personal militar y policial de mantenimiento de la paz dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU (ver Recuadro 1 sobre terminología). Pretende impulsar la rendición de cuentas y la adopción de medidas para detener el abuso sexual del personal uniformado de mantenimiento de la paz y fomentar un diálogo transparente entre las partes interesadas del mantenimiento de la paz y los responsables de la toma de decisiones sobre las causas y las respuestas a los abusos sexuales y las culturas que los hacen posibles. Este diálogo solo será útil si todos los participantes están dispuestos a mirar de manera más honesta las dinámicas de

La percepción generalizada del público y al interior de las organizaciones de mantenimiento de la paz es que los riesgos para el personal de mantenimiento de la paz provienen únicamente de los actores armados locales. Esa percepción es errada.

desigualdad de género al interior de las organizaciones militares y policiales de mantenimiento de la paz. En última instancia, las iniciativas para aumentar la participación significativa de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz solo serán efectivas si se adoptan medidas para abordar las normas y prácticas patriarcales de dominación al interior de las misiones de la ONU y las fuerzas militares y policiales de los países que aportan contingentes y fuerzas de policía (PAC/FP).

Este informe se basa en una revisión de la literatura publicada; un taller a puerta cerrada con veinticuatro expertos de los PAC/FP, agencias de la ONU y ONG internacionales; entrevistas semiestructuradas con hombres y mujeres miembros del personal de mantenimiento de la paz y expertos en la materia<sup>11</sup>; y una encuesta internacional anónima completada por 457 miembros del personal militar y policial de mantenimiento de la paz desplegados en misiones de la ONU y la UA. Sobre la base de esta investigación, el informe comparte los hallazgos relacionados con el alcance, la frecuencia y el tipo de abuso que el personal de mantenimiento de la paz ha experimentado y presenciado; los perpetradores de estos abusos; las culturas organizacionales que los permiten; y cómo el personal de mantenimiento de la paz percibe la respuesta de la ONU. El informe es relevante tanto para las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU como las de la UA, y la encuesta fue completada tanto por personal de mantenimiento de la paz de la ONU, así como de la UA. Sin embargo, las entrevistas solo se realizaron con el personal de mantenimiento de la paz de la ONU<sup>12</sup>.

8 Un artículo de opinión titulado "UN Peacekeeping Has a Sexual Abuse Problem" ni siquiera se preguntó si los propios miembros del personal de mantenimiento de la paz se encontraban dentro de las víctimas. Skye Wheeler, "UN Peacekeeping Has a Sexual Abuse Problem", *The Hill*, 11 de enero de 2020.

9 Estos materiales pueden encontrarse en el sitio web de la ONU sobre la prevención y la respuesta a la explotación y los abusos sexuales. Ver: Organización de Naciones Unidas, "Combatir la Explotación y los Abusos Sexuales" disponible en [www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es](http://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es). La campaña "Code Blue" también recoge las principales resoluciones, informes y otros documentos relevantes. Ver: Code Blue, "UN Documents", Aids-Free World, disponible en [www.codebluecampaign.com/un-docs](http://www.codebluecampaign.com/un-docs).

10 Ver, por ejemplo, los requisitos para los países que aportan contingentes (PAC) señalados por la Oficina de Conducta y Disciplina de la ONU: "Investigations", Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión de la ONU, disponible en <https://conduct.unmissions.org/enforcement-investigations>.

11 Vale la pena señalar que fue un desafío encontrar miembros del personal de mantenimiento de la paz (a través de diversos canales) que estuvieran dispuestos a hablar sobre abuso sexual en entrevistas individuales exhaustivas, incluso con la salvedad de que no se les preguntaría sobre sus experiencias personales. Los Estados miembros dispuestos a apoyar la investigación también dudaron en respaldar las entrevistas.

12 Se intentó entrevistar a funcionarios de la UA, pero los investigadores no obtuvieron permiso a pesar de las múltiples solicitudes.

### Recuadro 1. Terminología de abuso sexual

Este documento se centra en la discriminación, el acoso y las agresiones sexuales contra el personal militar y policial de mantenimiento de la paz. Debido a que todas estas son formas de abuso, el documento se refiere a ellas colectivamente con el término “abuso sexual” o “abusos sexuales”. El objetivo de examinar estas tres formas de abuso que generalmente se consideran distintas es demostrar el espectro de abusos que experimentan los miembros del personal de mantenimiento de la paz.

**La discriminación sexual** se refiere a “toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”<sup>13</sup>.

El **acoso sexual** puede referirse a:

- Comentarios, discusiones, chismes o rumores sexualizados indeseados;
- Recepción no deseada de contenido sexual, incluyendo, pero sin limitarse a contenido verbal, fotográfico o de vídeo;
- Insinuaciones sexuales o románticas indeseadas;
- Muestras de celos, venganza o represalias por insinuaciones no correspondidas, incluido el chantaje; o
- Acciones destinadas a generar presión para que una persona se someta a insinuaciones románticas o sexuales.

La **agresión sexual** puede referirse a:

- Amenazas de agresión física o abuso emocional;
- Contacto físico o sexual indeseado; o
- Violación.

El informe también se centra principalmente en el abuso sexual de mujeres uniformadas. Esto se debe a que son las mujeres, en su inmensa mayoría, las que manifestaron haber sufrido estos abusos. No obstante, personas de todos los géneros pueden sufrir abusos sexuales en contextos militarizados. Estudios sobre ejércitos nacionales han revelado las formas en que los hombres son abusados sexualmente por otros hombres a través de iniciaciones, novatadas u otras demostraciones de dominación masculina, aunque reportan este abuso en tasas mucho más bajas que las mujeres militares<sup>14</sup>. Independientemente del género de la persona abusada, la mayoría de los perpetradores de abusos

sexuales según estos datos son hombres.

Si bien el informe se centra en el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz, investigar y analizar este poco estudiado tema también puede fortalecer los esfuerzos para exponer y abordar el abuso y acoso sexual de civiles por parte del personal de mantenimiento de la paz en los países receptores. En otras palabras, abordar el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz por parte de sus colegas y el abuso sexual de miembros de las comunidades receptoras no son esfuerzos que compitan entre sí. Todo lo contrario: analizar uno debería agudizar el análisis y las respuestas al otro.

<sup>13</sup> Organización de Naciones Unidas, “Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer” (CEDAW), 18 de diciembre de 1979, artículo 1.

<sup>14</sup> C. Todd Lopez, “Male Hazing Most Common Type of Sexual Assault, Expert Reveals”, Ejército de EE. UU., 18 de abril de 2016; Anne G. Sadler et al., “Servicemen’s Perceptions of Male Sexual Assault and Barriers to Reporting During Active Component and Reserve/National Guard Military Service”, *Journal of Interpersonal Violence* 36, no. 7–8 (abril de 2021); Insook Kwon, Dong-Ok Lee, Elli Kim y Hyun-Young Kim, “Sexual Violence Among Men in the Military in South Korea”, *Journal of Interpersonal Violence* 22, no. 8 (agosto de 2007).

## Dinámicas culturales dentro de las instituciones militarizadas y políticas formuladas en respuesta al abuso sexual al interior de la ONU

Para abordar el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz, es necesario comprender el entorno y la cultura en los que se produce. Esta sección proporciona una descripción general de la evidencia existente sobre el nivel de abuso sexual al interior de las fuerzas policiales y militares nacionales, seguida de un resumen de algunas de las medidas que la ONU ha adoptado para abordar los abusos sexuales dentro de la organización.

### Abuso sexual y dinámicas de género en instituciones militarizadas

Existen pocas investigaciones publicadas sobre abusos sexuales por parte del personal uniformado de mantenimiento de la paz contra sus colegas<sup>15</sup>. Esto se debe en parte a que estudiar el abuso sexual al interior de organizaciones militarizadas puede ser un desafío. Muchas víctimas o testigos prefieren no hablar de sus experiencias debido a sentimientos de vergüenza, trauma y estigma. Además, temen razonablemente que hablar sobre comportamientos abusivos pueda dar lugar a represalias por parte de la organización y perjudicar sus carreras. En las organizaciones militares jerárquicas, presentar informes negativos sobre el comportamiento de los colegas (especialmente cuando tienen un rango superior) puede

considerarse especialmente tabú. Lo que es más importante, las propias misiones de mantenimiento de la paz no registran sistemáticamente datos sobre abusos sexuales de ningún tipo contra el personal militar y policial de mantenimiento de la paz. Esta falta de registros en las misiones de mantenimiento de la paz, junto con la ausencia del tema en los debates sobre el mantenimiento de la paz, puede llevar a los encargados de formular políticas y a los expertos a ignorar el problema. Sin embargo, dada la prevalencia del abuso sexual en contextos similares, no debería sorprender que el abuso sexual sea un problema entre el personal uniformado de mantenimiento de la paz.

Evidencia de las fuerzas militares y policiales nacionales que constituyen las misiones de mantenimiento de la paz sugiere que dicho abuso es generalizado. Investigadores han documentado patrones extremos de abuso sexual de hombres y mujeres dentro de las fuerzas armadas de EE. UU., Noruega, Canadá, Australia, Irlanda, Corea del Sur, el Reino Unido y Sudáfrica<sup>16</sup>. Este abuso se ha relacionado con las dinámicas sociales entre soldados, incluidos los procesos informales de socialización como las iniciaciones o novatadas, la trivialización del acoso y la agresión sexual, la percepción de que la agresión es una forma apropiada de castigo y las represalias contra quienes denuncian abusos sexuales<sup>17</sup>. Por ejemplo, estudios han revelado que hombres militares pueden abusar sexualmente y degradar a otros hombres como parte de rituales de iniciación, novatadas e integración o dirigir los abusos contra quienes consideran más débiles y más femeninos<sup>18</sup>. Otro estudio identificó que la violencia sexual entre hombres en el ejército de Corea del Sur es usada como una herramienta para ejercer control a través de jerarquías militares y perpetuar masculinidades<sup>19</sup>.

15 El informe más destacado hasta la fecha es el de Lotte Vermeij "Woman First, Soldier Second: Taboos and Stigmas Facing Military Women in UN Peace Operations", publicado por IPI.

16 Ver, por ejemplo: Joie D. Acosta, Matthew Chinman y Amy L. Shearer, "Countering Sexual Assault and Sexual Harassment in the US Military: Lessons from RAND Research", RAND Corporation, 2021; Robin-Ivan Capar, "Almost Half of the Women in the Norwegian Armed Forces Have Experienced Sexual Harassment", *Norway Today*, 22 de febrero de 2021; Ian Austen, "A Top Woman in Canada's Military Issues a Stinging Rebuke of Its Culture", *New York Times*, 19 de marzo de 2021; Susan Wyndham, "Taking Aim at Military Sexual Violence", University of Sydney Social Sciences and Humanities Advanced Research Centre, 27 de julio de 2020; RTÉ News, "Call for Inquiry into Defence Forces Allegations", 11 de septiembre de 2021; Kwon, Lee, E. Kim y H. Kim, "Sexual Violence Among Men in the Military in South Korea"; Mark Townsend, "Two-Thirds of Women in UK Military Report Bullying and Sexual Abuse", *The Guardian*, 24 de julio de 2021; Departamento de Defensa de Sudáfrica, "Ministerial Task Team Report on Sexual Harassment, Sexual Exploitation, Sexual Abuse and Sexual Offences within the Department of Defence", diciembre de 2020.

17 Elisabeth Jean Wood y Nathaniel Toppelberg, "The Persistence of Sexual Assault within the US Military", *Journal of Peace Research* 54, no. 5 (septiembre de 2017), p. 621.

18 Paul Higate, "Drinking Vodka from the 'Butt-Crack': Men, Masculinities and Fratriarchy in the Private Militarized Security Company", *International Feminist Journal of Politics* 14, no. 4 (2012); Lopez, "Male Hazing Most Common Type of Sexual Assault, Expert Reveals".

19 Kwon, Lee, E. Kim y H. Kim, "Sexual Violence Among Men in the Military in South Korea".

Dado a que la masculinidad heterosexual extrema es la norma al interior de la mayoría de las culturas institucionales policiales y militares, los hombres que experimentan abuso sexual a menudo no denuncian los incidentes por un sentimiento de vergüenza<sup>20</sup>. Por ejemplo, un estudio sobre víctimas masculinas de violencia sexual perpetrada por hombres en el ejército de Corea del Sur encontró que “había una tendencia a querer interpretar la violencia sexual como intimidación o diversión porque identificarse como víctima de violencia sexual supondría la propia fragilidad y vulnerabilidad”<sup>21</sup>. Adicionalmente, la homosexualidad aún está prohibida en muchas de las fuerzas policiales y militares del mundo, y las víctimas pueden temer ser perseguidas si denuncian violencia sexual entre hombres.

Las tasas de agresión sexual tienden a ser más altas para mujeres que para hombres. En el ejército de EE. UU., se ha estimado que las mujeres enfrentan agresiones sexuales a una tasa siete veces mayor que la de los hombres. Además, la investigación sobre el ejército estadounidense ha demostrado que las mujeres veteranas que han sufrido traumas sexuales en el ejército tienen un mayor riesgo de suicidio<sup>22</sup>. Para comprender las formas en que se cometen abusos sexuales contra personas de diferentes géneros y sexualidades, es útil reconocer que hay muchos más hombres que mujeres en las filas militares de EE. UU. (las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU tienen una proporción de género similar). Como resultado, el número total de hombres y mujeres que son víctimas de agresión sexual es 3:1<sup>23</sup>. Las tasas de agresión sexual también suelen ser más altas entre quienes se identifican como lesbianas, gays, bisexuales, transgénero o

Evidencia de las fuerzas militares y policiales nacionales que constituyen las misiones de mantenimiento de la paz sugiere que el abuso sexual es generalizado.

queer (LGBTQ+). En el ejército de EE. UU., por ejemplo, los miembros del servicio que se identifican como LGBTQ+ representan aproximadamente el 13 por ciento de la fuerza, pero constituyen el 45 por ciento de las víctimas de agresiones sexuales denunciadas<sup>24</sup>.

Los investigadores han encontrado patrones similares de abuso sexual en las fuerzas policiales<sup>25</sup>. Por ejemplo, el 46 por ciento de las mujeres policías que participaron en un estudio en Australia manifestaron haber sufrido acosos sexuales relacionados con el trabajo en los últimos cinco años, una tasa “sustancialmente más alta que la experimentada por las mujeres en el ámbito laboral general en Australia”<sup>26</sup>. Un informe de 2022 sobre el Servicio de Policía Metropolitana de Londres encontró una cultura de misoginia, racismo y discriminación fuera de control<sup>27</sup>. Estos informes indican que los entornos militarizados, incluidas las fuerzas policiales, crean y perpetúan culturas de abuso sexual.

## La respuesta de la ONU al abuso sexual

El abuso sexual no se limita a los entornos militarizados. En 2018, durante un período de aumento en las denuncias y el activismo en torno al abuso sexual en agencias humanitarias y de desarrollo<sup>28</sup>, la Secretaría de la ONU contrató a una empresa consultora para que realizara una encuesta confidencial del personal de todo el sistema de la ONU para conocer la prevalencia y los patrones de acoso sexual<sup>29</sup>. El estudio no encuestó al personal de mantenimiento de la paz porque la gran mayoría no son empleados de la ONU, sino de sus ejércitos y

20 Lopez, “Male Hazing Most Common Type of Sexual Assault”.

21 Kwon, Lee, E. Kim y H. Kim, “Sexual Violence Among Men in the Military in South Korea”.

22 Rebecca K. Blais y Lindsey L. Monteith, “Suicide Ideation in Female Survivors of Military Sexual Trauma: The Trauma Source Matters”, *Suicide and Life-Threatening Behavior* 49, no. 3 (junio de 2019).

23 Dave Philipps, “Six Men Tell Their Stories of Sexual Assault in the Military”, *New York Times*, 10 de septiembre de 2019.

24 Acosta, Chinman y Shearer, “Countering Sexual Assault and Sexual Harassment in the US Military”, p. 13.

25 Nick Bonyhady, “Australian Federal Police Settle Sexual Harassment Claim for \$1.25m”, *Sydney Morning Herald*, 2 de agosto de 2021; Amanda Coletta, “The Royal Canadian Mounted Police, A Beloved National Icon, Rocked by Sexual Abuse and Harassment”, *Washington Post*, 17 de octubre de 2019.

26 Elizabeth Broderick, “Cultural Change: Gender Diversity and Inclusion in the Australian Federal Police”, Elizabeth Broderick & Co., 2016, p. 45.

27 Independent Office for Police Conduct (IOPC), “Operation Hotton: Learning Report”, enero de 2022, p. 5.

28 Dyan Mazurana y Phoebe Donnelly, “STOP the Sexual Assault against Humanitarian and Development Aid Workers”, Tufts University Feinstein International Center, mayo de 2017.

29 Deloitte, Touche, Tohmatsu, LLC, “Safe Space Survey Report—January 2019” (“el estudio de Deloitte”), 2019. El estudio de Deloitte define el acoso sexual como “cualquier conducta no deseada de naturaleza sexual que pueda ser razonablemente considerada o percibida como causa de ofensa o humillación cuando dicha

fuerzas policiales nacionales. La encuesta reveló patrones generalizados de acoso sexual. Entre las personas encuestadas, el 33 por ciento manifestó haber experimentado al menos un incidente de acoso sexual en los últimos dos años. Las personas que se identificaron como mujeres, transgénero o de género no conforme eran significativamente más propensas que las que se identificaban como hombres a ser objeto de acoso sexual en el lugar de trabajo. De manera similar, quienes se identificaron como LGBTQ+ registraron tasas más altas de acoso que sus colegas heterosexuales y bisexuales. De los agresores, el 68 por ciento eran hombres. El 58 por ciento de los incidentes ocurrieron en un entorno de oficina y el 17 por ciento en eventos sociales relacionados con el trabajo. Solo una de cada tres víctimas tomó medidas como resultado de sufrir acoso sexual y de éstas, casi una de cada cuatro dijo estar insatisfecha o muy insatisfecha con el resultado.

Desde que estos hallazgos fueron publicados, la ONU ha intensificado su compromiso a nivel discursivo para responder al acoso sexual de sus empleados por parte de colegas. En 2019, un boletín del secretario general resaltó el compromiso previo de la ONU para combatir el acoso sexual y estableció el objetivo de “mantener un lugar de trabajo libre de cualquier forma de discriminación, acoso, incluido el acoso sexual, y abuso de autoridad” para “todo el personal directo e indirecto de la Secretaría”<sup>30</sup>. Sin embargo, no está claro qué acciones ha tomado posteriormente la Secretaría para abordar el acoso sexual en todo el sistema de la ONU. En particular, el secretario general “no ha designado a un solo funcionario de alto nivel para liderar el trabajo interno sobre acoso sexual”<sup>31</sup>.

Más allá de la Secretaría, ONU Mujeres también ha tomado medidas para enfocarse en el acoso sexual en todo el sistema de la ONU. En abril de 2018, la

directora ejecutiva de ONU Mujeres nombró a Purna Sen coordinadora ejecutiva y portavoz para abordar el acoso sexual y otras formas de discriminación en el sistema de la ONU. Sen fue una de las autoras de un informe sobre explotación, abuso y acoso sexual, publicado en septiembre de 2020, que conectaba los problemas de acoso sexual del personal de la ONU y la explotación y abuso sexual de las comunidades receptoras<sup>32</sup>. Sin embargo, cuando Sen dejó la organización en 2020 tras ser informada de que su puesto sería eliminado gradualmente en un futuro cercano, ONU Mujeres no nombró a una sucesora y finalmente cerró la oficina<sup>33</sup>. Sen luego le dijo a una periodista,

La organización dio mucha esperanza a las personas que sufren acoso sexual cuando creó este rol y dijo que la tarea era centrar el trabajo en las víctimas y sobrevivientes. Cerrarlo sin explicaciones ni mayor compromiso también envía un fuerte mensaje.... ¿Está diciendo que esto ya no es una prioridad? Esa sería una conclusión razonable. ¿Está diciendo que el acoso sexual ya no ocurre?<sup>34</sup>

La adopción de medidas ha sido aún más limitada cuando se trata del personal militar y policial de mantenimiento de la paz en las misiones de la ONU. No sólo el personal de la ONU merece un lugar de trabajo libre de discriminación y acoso sexual; también lo merecen todas las mujeres, hombres y personas de género no conforme que trabajan con la ONU, incluido el personal uniformado de mantenimiento de la paz. La mayoría del personal uniformado en las operaciones de mantenimiento de la paz proviene de las fuerzas armadas nacionales de los Estados miembros (como contingentes militares) o de las fuerzas policiales (ya sea como agentes de policía no pertenecientes a una unidad constituida o como miembros de unidades de policía constituidas)<sup>35</sup>.

conducta interfiere en el trabajo, se convierte en una condición de empleo o crea un ambiente de trabajo intimidante, hostil u ofensivo”. Un total de 30 364 miembros del personal de 31 entidades de la ONU (o el 17 por ciento de todo el personal de la ONU) completaron la encuesta. Casi un número igual de hombres y mujeres respondieron, con un pequeño porcentaje de otras identidades de género representadas. Entre el personal de la ONU, la encuesta se distribuyó a expertos militares en misiones (por ejemplo, observadores militares y oficiales de enlace militar) y policías. Es de destacar que la encuesta de Deloitte no se distribuyó entre los miembros de los contingentes militares nacionales que constituyen la mayor parte del personal uniformado en las misiones de mantenimiento de la paz.

30 Secretaría de la ONU, *Secretary-General's Bulletin—Addressing Discrimination, Harassment, Including Sexual Harassment, and Abuse of Authority*, documento de la ONU ST/SGB/2019/8, 10 de septiembre de 2019. Varios boletines anteriores también habían abordado la prevención del acoso sexual, como los documentos de la ONU ST/SGB/253 (1992), ST/SGB/2005/20 (2005) y ST/SGB/2008/5 (2008).

31 Amy Lieberman, “The UN Pledged to Tackle Sexual Harassment. The Work Remains Incomplete, Experts Say”, Devex, 11 de febrero de 2021.

32 Purna Sen, Rosario Grimà Algora y Federica Lacava, “Bridging the Gap: Sexual Exploitation, Abuse and Harassment (SEAH)”, ONU Mujeres, septiembre de 2020.

33 Hannah Summers, “Tackling Sexual Harassment at UN ‘On the Back Burner,’ Says Former Executive”, The Guardian, 22 de diciembre de 2020.

34 Lieberman, “The UN Pledged to Tackle Sexual Harassment”.

35 Para más detalles sobre las diferencias entre los IPO y los UPC, ver: Kumalo, “Perceptions and Lived Realities of Women Police Officers in UN Peace Operations”.

De los más de 70 000 uniformados actualmente desplegados en misiones de mantenimiento de la paz, más de 60 000 son tropas militares consideradas “en primer lugar, miembro de su propio ejército nacional y, posteriormente, adscrito bajo el mando y el control de la ONU”<sup>36</sup>.

Las políticas para exigir responsabilidades al personal uniformado de mantenimiento de la paz se describen en memorandos de entendimiento (MOU) entre los Estados miembros y la ONU, que se basan en un “Modelo de memorando de entendimiento”<sup>37</sup>. Los Estados miembros, a diferencia de la ONU, son explícitamente los responsables de garantizar que sus contingentes militares y policiales cumplan con las normas de conducta de la ONU. El modelo de MOU prohíbe cometer “actos que puedan entrañar daño o violencia física, sexual o psicológica para los habitantes del país, especialmente las mujeres y los niños”. También requiere denunciar todos los actos de explotación y abuso sexual por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz de mujeres, niñas, niños y hombres de las comunidades receptoras.

Sin embargo, el modelo de MOU no menciona explícitamente el abuso sexual contra el personal de mantenimiento de la paz. Requiere que el personal de mantenimiento de la paz se comprometa a respetar a otros miembros de la misión “sea cual fuere su categoría, rango, origen étnico o nacional, raza, sexo o credo”, pero no especifica lo que esto implica. Asimismo, el Código de Conducta Personal para los Cascos Azules prohíbe “la explotación o el abuso sexual, físico o psicológico de la población receptora o del personal de la ONU, especialmente mujeres, niñas y niños”, pero no menciona al personal policial y militar uniformado<sup>38</sup>.

De manera similar, el Departamento de Operaciones de Paz de la ONU (DOP) no se ha enfocado extensa-

mente en el abuso sexual al interior de las misiones. Una excepción es la Directiva de 2003 sobre el acoso sexual en misiones de mantenimiento de la paz y otras misiones de la ONU sobre el terreno, que sí se enfoca en los miembros militares de los contingentes nacionales, los observadores militares y los agentes de la policía civil<sup>39</sup>. Este documento describe tanto enfoques informales (por ejemplo, acompañamiento y mediación) como enfoques formales (tales como, denuncias por escrito e investigaciones) para abordar los casos de acoso sexual. Le atribuye al jefe de la misión la responsabilidad de solicitar una investigación y decidir las acciones subsiguientes, y el informe final se debe transmitir a la sede de la ONU. Vale la pena señalar que esta directiva no fue mencionada en las entrevistas con expertos de la ONU en materia de abusos sexuales del personal uniformado de mantenimiento de la paz, lo que indica que puede estar desactualizada o no ser muy utilizada. El DOP también menciona varias iniciativas para abordar el acoso sexual en su Estrategia de paridad de género para el personal uniformado 2018-2028, pero no está claro si todavía han generado beneficios concretos para las mujeres uniformadas<sup>40</sup>.

En marcado contraste con la falta de atención al abuso sexual contra el personal de mantenimiento de la paz, la explotación y el abuso sexual contra miembros de las comunidades receptoras se ha convertido en una prioridad para la ONU gracias a la persistente presión externa y las revelaciones de los medios. Por ejemplo, en 2007, la Asamblea General adoptó una “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”<sup>41</sup>. Cada año, el secretario general publica un informe sobre medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales<sup>42</sup>. La Oficina de la Defensoría de los

36 Ver: Departamento de Operaciones de Paz de la ONU (DOP), “Our Peacekeepers: Military”, disponible en <https://peacekeeping.un.org/es/military>; y DOP, “Peacekeeping Operations Fact Sheet”, 30 de noviembre de 2021.

37 Asamblea General de la ONU, *Carta de fecha 31 de agosto de 2020 dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General*, documento de la ONU A/75/121, 31 de agosto de 2020.

38 Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión de la ONU, “Ten Rules: Code of Personal Conduct for Blue Helmets”, 1999.

39 Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la ONU (DPKO, actualmente DOP), “Directive on Sexual Harassment in United Nations Peacekeeping and Other Field Missions”, documento de la ONU DPKO/MD/03/00995, 2003.

40 DOP, “Estrategia de paridad de género para el personal uniformado 2018–2028”, 2019. Ver: Vermeij, “Woman First, Soldier Second”, p. 21.

41 Resolución 62/214 de la Asamblea General de la ONU (21 de diciembre de 2007), documento de la ONU A/RES/62/214. La Asamblea General aprobó otras resoluciones sobre este tema en 2008 y 2017.

42 Organización de Naciones Unidas, “Informes del Secretario General”, disponible en [www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/secretary-generals-reports](http://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/secretary-generals-reports).

Derechos de las Víctimas (OVRA) ofrece apoyo y reparación por la explotación y los abusos sexuales cometidos por el personal de mantenimiento de la paz<sup>43</sup>. En los últimos años, el Consejo de Seguridad también ha adoptado varias resoluciones enfocadas en la explotación y los abusos sexuales por parte del personal de mantenimiento de la paz<sup>44</sup>. Por el contrario, el acoso sexual al interior de las misiones de mantenimiento de la paz se ha mencionado con mucha menos frecuencia en las resoluciones del Consejo de Seguridad<sup>45</sup>.

## Conclusiones sobre el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz

La falta de acciones concretas en todo el sistema para abordar el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz contrasta con la realidad expuesta por las entrevistas y encuestas realizadas como parte de esta investigación. Si bien los hallazgos de la encuesta solo se aplican a las personas que participaron en ella y no son representativos de todo el personal militar y policial de mantenimiento de la paz, estos datos revelan nuevos hallazgos sobre lo que una parte del personal militar y policial de mantenimiento de la paz tiene que decir sobre esta problemática. Los datos de las entrevistas y del taller también fueron usados para complementar y triangular los hallazgos de la encuesta.

La encuesta fue completada por 457 personas, de las cuales el 66 por ciento se identificó como hombre y el 22 por ciento como mujer, mientras que menos del 1 por ciento describió su propio género o se identificó como no binario (el 11 por

Entre todas las personas que participaron en la encuesta, casi una de cada diez dijo haber sufrido personalmente abusos sexuales mientras servía en una misión de mantenimiento de la paz.

ciento no reveló su género). No sorprende que la mayoría de las personas encuestadas fueran hombres, ya que el 92 por ciento de todas las tropas actualmente desplegadas en misiones de mantenimiento de la paz son hombres (ver Gráfica 1)<sup>46</sup>. En consecuencia, las mujeres están sobrerrepresentadas en esta encuesta. Aproximadamente tres cuartas partes de las personas encuestadas corresponden a personal militar y policial de África y la región de Asia y el Pacífico, lo que refleja la distribución geográfica de los principales PAC/FP. Una de cada tres personas encuestadas era oficial de policía, en comparación con casi una de cada nueve entre todo el personal de mantenimiento de la paz, lo que significa que el personal policial está sobrerrepresentado en la encuesta<sup>47</sup>. La mayoría de los hombres y mujeres policías y militares encuestados se desempeñaban en funciones de seguridad. Más de dos tercios de las personas encuestadas tenían un año o menos de experiencia en el mantenimiento de la paz, mientras que alrededor del 10 por ciento tenían cuatro o más años de experiencia (consulte el Anexo para obtener más detalles sobre la demografía de los encuestados).

## Alcance, frecuencia y tipo de abuso

En conjunto, los 457 miembros del personal de mantenimiento de la paz que completaron la encuesta informaron haber experimentado o presenciado 82 incidentes de abuso sexual mientras estaban en misión. Estos incidentes ocurrieron todos los años entre 2010 y 2021, con la excepción de 2012, con el mayor número de incidentes reportados en 2010 y 2021. De las veintidós misiones incluidas en la encuesta, el personal de mantenimiento de la paz que estuvo desplegado en quince de ellas informó haber experimentado o

43 Organización de Naciones Unidas, "Oficina de la Defensoría de los Derechos de las Víctimas", disponible en [www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/oficina-de-la-defensoria-de-los-derechos-de-las-victimas](http://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/oficina-de-la-defensoria-de-los-derechos-de-las-victimas).

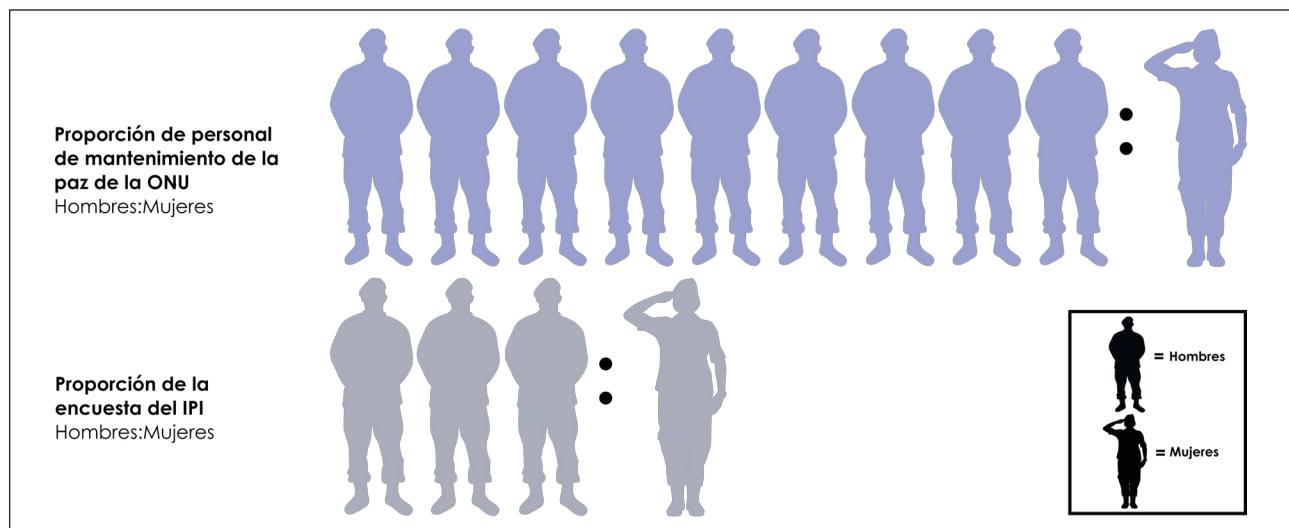
44 Ver, por ejemplo: Resolución 2272 del Consejo de Seguridad de la ONU (11 de marzo de 2016), documento de la ONU S/RES/2272. Para una selección de documentos de la ONU relacionados con la prevención de la explotación y abusos sexuales, ver también: Code Blue, "UN Documents", disponible en [www.codebluecampaign.com/un-docs](http://www.codebluecampaign.com/un-docs).

45 Dentro de las cuales se incluyen la Resolución 2538 del Consejo de Seguridad de la ONU, documento de la ONU S/RES/2538, párrafo 7; y la Resolución 2436 del Consejo de Seguridad de la ONU (21 de septiembre de 2018), documento de la ONU S/RES/2436, párrafo 17.

46 DOP, "Data: Gender", disponible en <https://peacekeeping.un.org/en/gender>.

47 DOP, "Personal militar", disponible en <https://peacekeeping.un.org/es/military>; DOP, "Estadísticas: Operaciones de Mantenimiento de la Paz", 31 de enero de 2022 disponible en <https://peacekeeping.un.org/es/data>.

Gráfica 1. Proporción de hombres y mujeres en las misiones de mantenimiento de la paz de la ONU



presenciado abusos sexuales<sup>48</sup>.

Entre todas las personas que participaron en la encuesta, casi una de cada diez (9,8 por ciento) dijo haber sufrido personalmente abusos sexuales mientras servía en una misión de mantenimiento de la paz. Un porcentaje ligeramente mayor de participantes (10,8 por ciento) dijo haber sido testigo de abuso sexual mientras estaba en misión.

Las tasas de quienes experimentaron y presenciaron abusos sexuales mientras estaban en misión es muy diferente entre mujeres y hombres. De las mujeres del personal de mantenimiento de la paz que completaron la encuesta, el 28 por ciento dijo haber sufrido abusos sexuales y casi el 26 por ciento dijo haberlos presenciado (ver Gráficas 4 y 5)<sup>49</sup>. Además, las ocho agresiones sexuales reportadas en la encuesta fueron sufridas por mujeres del personal de mantenimiento de la paz, al igual que 31 de los 34 incidentes de acoso sexual (Tabla 1). La mayoría de las mujeres del personal de mantenimiento de la paz que sufrieron abuso sexual también fueron testigos de abusos sexuales (69 por ciento). Esto podría sugerir que algunas misiones

tienen entornos y culturas de trabajo más proclives al abuso hacia las mujeres que otras o que las mujeres que han sufrido abusos sexuales suelen ser más conscientes de cuando les sucede a otras. La mayoría de las mujeres en el mantenimiento de la paz que sufrieron abuso sexual, experimentaron múltiples abusos por parte del mismo agresor. Las mujeres del personal de mantenimiento de la paz que fueron víctimas de abuso sexual manifestaron una variedad de impactos negativos, incluidos impactos en su salud mental, desarrollo profesional y entorno familiar. Al menos una decidió dejar su carrera en el mantenimiento de la paz como resultado del abuso.

En comparación con las mujeres del personal de mantenimiento de la paz, era significativamente menos probable que los hombres manifestaran haber experimentado (2 por ciento) o presenciado (4 por ciento) abusos sexuales (ver Gráficas 4 y 5). Esto genera el riesgo de que los hombres del personal de mantenimiento de la paz que no experimentan abusos o no los presencian (o que no los reconocen), puedan pasar por alto o no

48 Entre ellas se incluyen la Misión de Observadores Militares de la UA en Somalia (AMISOM), la Misión de la ONU en la República Centroafricana y el Chad (MINURCAT), la Misión de la ONU para el Referéndum del Sáhara Occidental (MINURSO), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en la República Centroafricana (MINUSCA), la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de la ONU en Malí (MINUSMA), la Misión de Estabilización de la ONU en Haití (MINUSTAH), la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA), la Misión de Estabilización de la ONU en la República Democrática del Congo (MONUSCO), la Operación Híbrida de la UA y la ONU en Darfur (UNAMID), la Fuerza de la ONU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP), la Fuerza Provisional de la ONU en el Líbano (UNIFIL), la Misión de la ONU en Liberia (UNMIL), la Misión de la ONU en el Sudán (UNMIS), la Misión de la ONU en Sudán del Sur (UNMISS) y el Organismo de la ONU para la Vigilancia de la Tregua (UNTSO).

49 Ninguna de las personas encuestadas que se identificó como de género no conforme declaró haber sufrido o presenciado abuso sexual en la misión.

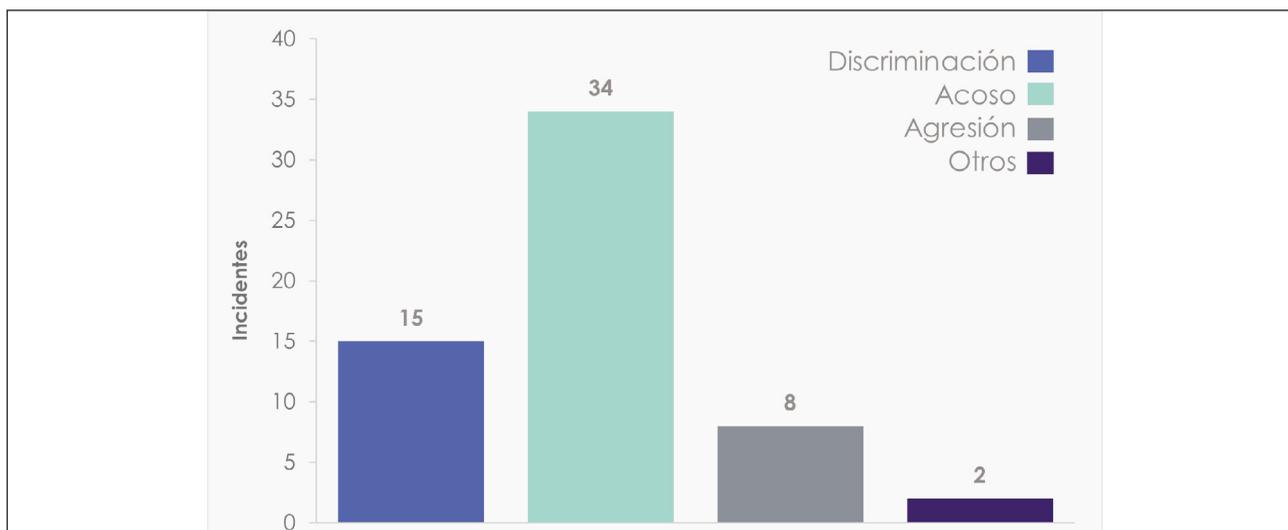
Tabla 1. Incidentes de abusos sexuales experimentados por el personal de mantenimiento de la paz en misión

	Género	Discriminación	Acoso	Agresión
Experimentado por	Hombres	4	3	0
	Mujeres	11	31	8

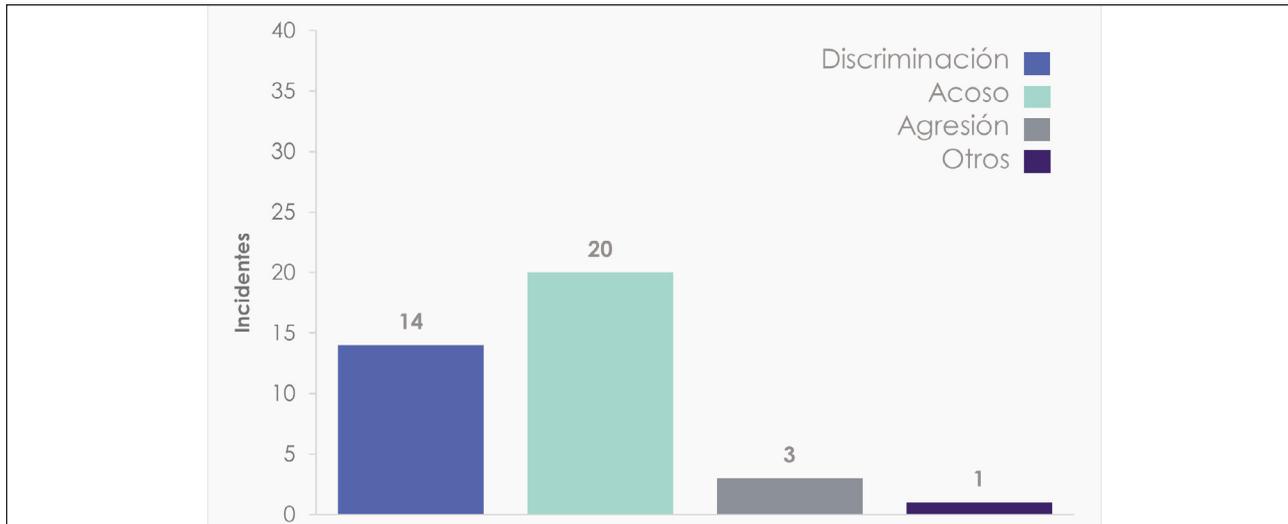
Tabla 2. Incidentes de abusos sexuales presenciados por el personal de mantenimiento de la paz en misión

	Género	Discriminación	Acoso	Agresión
Presenciado por	Hombres	4	8	2
	Mujeres	10	12	1

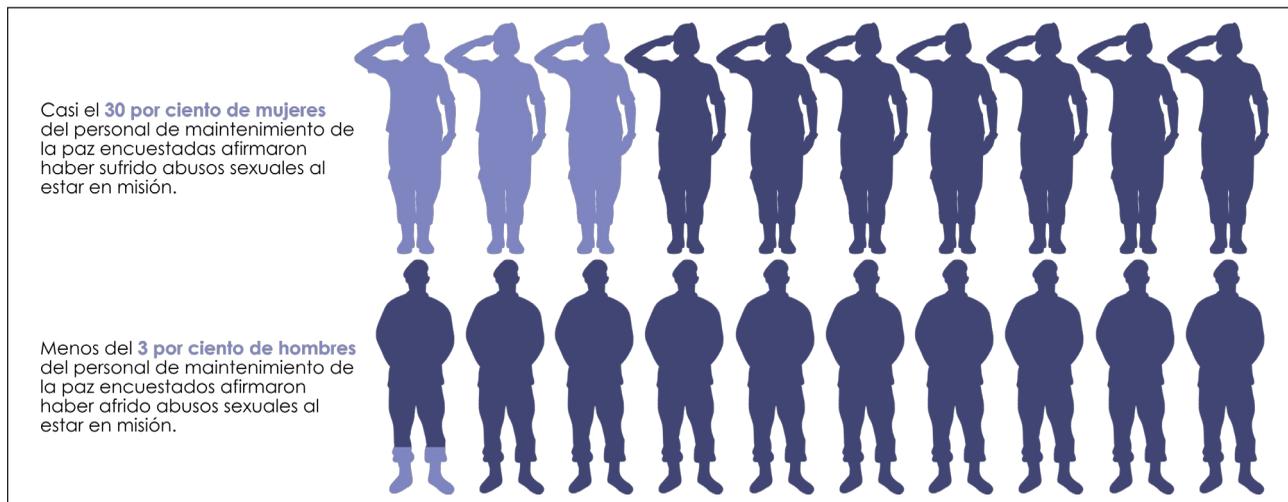
Gráfica 2. Incidentes de abusos sexuales experimentados por el personal de mantenimiento de la paz en misión



Gráfica 3. Incidentes de abusos sexuales presenciados por el personal de mantenimiento de la paz en misión



Gráfica 4. Porcentaje de mujeres y hombres del personal de mantenimiento de la paz que sufrieron abusos sexuales en misión



Gráfica 5. Porcentaje de mujeres y hombres del personal de mantenimiento de la paz que presenciaron abusos sexuales en misión



comprender los abusos que sufren muchas mujeres del personal de mantenimiento de la paz. Sin embargo, el número de hombres que reportaron abusos sexuales puede ser menor que el número real de quienes lo sufrieron o lo presenciaron. Como se discutió anteriormente, investigaciones previas han encontrado amplia evidencia de acoso y agresión sexual contra hombres en las fuerzas armadas nacionales, pero los hombres a menudo enfrentan desafíos para denunciar o reconocer estos incidentes<sup>50</sup>.

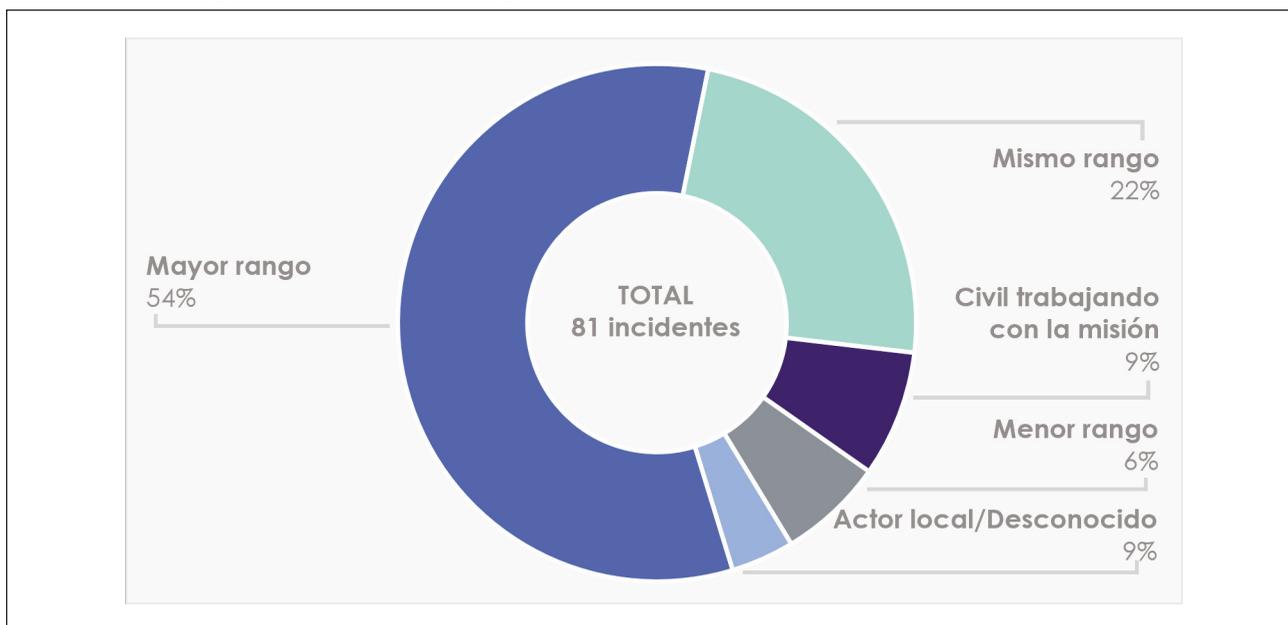
## Responsables de los abusos

Abordar el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz requiere comprender la relación entre agresores y víctimas. De los casos reportados de abusos sexuales en los que se identificó el género del agresor, el 94 por ciento fueron perpetrados por un hombre y el 6 por ciento por una mujer (Gráfica 7)<sup>51</sup>. De los incidentes reportados en los que se identificó el rango del agresor, el 54 por ciento fueron perpetrados por una persona de un rango

50 Philipps, "Six Men Tell Their Stories of Sexual Assault in the Military"; Anne G. Sadler et al., "Servicemen's Perceptions of Male Sexual Assault and Barriers to Reporting During Active Component and Reserve/National Guard Military Service".

51 El 36 por ciento de las personas encuestadas que respondieron esta pregunta no identificaron el género del agresor.

Gráfica 6. Rango o afiliación del agresor en incidentes de abuso sexual



superior, el 22 por ciento por una del mismo rango, el 6 por ciento por alguien de un rango inferior y el 9 por ciento por un civil que trabajaba en la misión de mantenimiento de la paz. Solo el 4 por ciento fueron perpetrados por un actor civil local y el 1 por ciento por un actor local del conflicto (Gráfica 6). Esto significa que el riesgo de abusos sexuales para el personal femenino de mantenimiento de la paz proviene principalmente de los hombres al interior de las misiones de mantenimiento de la paz o de sus socios de los ejércitos nacionales y no de actores externos a la misión, como se suele suponer<sup>52</sup>.

Estos resultados son consistentes con investigaciones que revelan que los agresores que ocupan posiciones más altas a menudo usan las desigualdades de poder contra sus víctimas<sup>53</sup>. Si bien las personas que participaron en el taller manifestaron

El riesgo de abusos sexuales para el personal femenino de mantenimiento de la paz proviene principalmente de los hombres al interior de las misiones de mantenimiento de la paz o de sus socios de los ejércitos nacionales y no de actores externos a la misión.

que “el acoso también afecta [a las mujeres] en puestos de mando, no solo en rangos inferiores”, las mujeres en rangos inferiores son más vulnerables<sup>54</sup>. Los agresores también pueden utilizar su mayor rango para eludir su responsabilidad. Como explicó una entrevistada:

Veo casos de personas en posiciones muy altas que creen que pueden salirse con la suya. No estoy segura si es contra el personal uniformado de la ONU, pero sospecho que es una tendencia, [con agresores] que saben que solo serán transferidos. [Están] escondidos a simple vista; mucha gente lo sabe<sup>55</sup>.

Otra entrevistada señaló de manera similar que las mujeres les advertirían a otras mujeres sobre los hombres dentro de la misión que eran agresores conocidos<sup>56</sup>. Cuando se le preguntó por qué estos hombres no eran denunciados por su compor-

52 Ver también: Vermeij, “Woman First, Soldier Second”, p. 3. Algunas participantes de la entrevista afirmaron que sus familias tenían miedo de que fueran al extranjero y decían que las violarían.

53 El patrón de agresores masculinos que ocupan posiciones de mayor jerarquía en relación con sus víctimas femeninas coincide con las experiencias del personal de agencias de ayuda humanitaria que opera en entornos similares a los del personal de mantenimiento de la paz, el cual ha sido objeto de tipos de abuso sexual similares. Mazurana y Donnelly, “STOP the Sexual Assault”.

54 Taller del IPI con expertos en política, 4 de marzo de 2021.

55 Entrevista con una especialista de una ONG, 7 de abril de 2021.

56 Taller del IPI con expertos en políticas, 4 de marzo de 2021.

Gráfica 7. Género reportado de los agresores en casos de abuso sexual



tamiento abusivo, la entrevistada explicó que no tenía sentido denunciar estos abusos porque los agresores estaban protegidos por los altos mandos de las misiones. Más allá de la jerarquía, la impunidad también puede estar ligada a dinámicas de poder relacionadas con indicadores de identidad y categorías sociales como género, orientación sexual, raza, clase y nacionalidad. Como señaló una entrevistada, “las personas de niveles inferiores pueden ser usadas como chivos expiatorios, y el racismo tiene incidencia sobre quién es realmente llevado ante la justicia o denunciado; rara vez son los hombres blancos de alto nivel en la organización”<sup>57</sup>.

## Culturas organizacionales del abuso

Tanto la encuesta como las entrevistas revelaron que las culturas organizacionales internas de las fuerzas policiales y militares de los PAC/FP y las

misiones de mantenimiento de la paz son en gran medida las que permiten o previenen el abuso sexual<sup>58</sup>. Un oficial de policía explicó: “Es muy importante que [el] entorno de trabajo sea... seguro, protegido y respetuoso. Esto influye en el comportamiento y los resultados [del personal de mantenimiento de la paz] porque las personas en algunos casos arriesgan sus vidas para servir a estas comunidades”<sup>59</sup>. En consecuencia, algunos consideran que un cambio cultural es la forma más importante para abordar los abusos sexuales en las misiones de mantenimiento de la paz. Como señaló una de las entrevistadas, aunque las estrategias y las herramientas también son necesarias, “la cultura se come a la estrategia en el desayuno”<sup>60</sup>.

Las culturas organizacionales pueden variar de una misión a otra, y en la encuesta, ciertas misiones reportaron más incidentes de abuso sexual. De los

57 Entrevista con una especialista de una ONG, 7 de abril de 2021.

58 El estudio de Deloitte sobre el acoso sexual al interior de la ONU se centró en la cultura organizacional y señaló una relación entre la falta de civismo en el lugar de trabajo, los bajos niveles de inclusión y una mayor incidencia de acoso sexual.

59 Entrevista con un policía asesor de mantenimiento de la paz, 13 de julio de 2021.

60 Taller del IPI con expertos en política, 4 de marzo de 2021.

hombres y mujeres miembros del personal de mantenimiento de la paz que identificaron la misión en la que sufrieron abusos sexuales, el 30 por ciento identificó la misión en Sudán del Sur (UNMISS), aunque solo el 11 por ciento de las personas encuestadas había trabajado en esa misión (ver Gráfica 11). El hecho de que la UNMISS fuera la misión con la tasa más alta de denuncias de abusos sexuales contra mujeres del personal de mantenimiento de la paz es especialmente relevante teniendo en cuenta los recientes casos de explotación y abusos sexuales de mujeres y niñas locales perpetrados por una unidad de policía constituida en una zona de protección de civiles en Sudán del Sur. Tras las denuncias de abuso en 2018 y una investigación realizada por la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI), los 46 miembros de la unidad fueron retirados de la misión<sup>61</sup>. Vale la pena explorar en futuras investigaciones si el alto número de denuncias de abusos sexuales contra el personal de mantenimiento de la paz tiene una relación con los casos denunciados de explotación y abuso sexual perpetrados contra civiles por parte del personal de la UNMISS.

Varias de las personas que participaron en el taller se refirieron a la cultura de las misiones de mantenimiento de la paz como una “zona de excepción”<sup>62</sup>. Una entrevistada afirmó que “un despliegue es un entorno falso, es falso, vas por un año”<sup>63</sup>. Otra especuló que “la falta de [descanso y relajación]..., el aburrimiento y la apatía y la distancia de la familia y las redes normales que mitigan el mal comportamiento crean un vacío... que debe ser llenado”<sup>64</sup>.

Según algunas de las personas entrevistadas y que participaron en el taller, una tendencia al abuso de las mujeres del personal de mantenimiento de la paz por parte de sus colegas masculinos era especialmente común durante el tiempo libre. Una

entrevistada contó la experiencia de una mujer que fue agredida sexualmente por su supervisor después de salir a tomar unas copas. La entrevistada agregó: “Este es el tipo que todo el mundo consideraba genial porque daba grandes discursos sobre igualdad de género y derechos, y ella solía escribirlos para él y él abusó de ella. Todavía no se ha hecho justicia en su caso”<sup>65</sup>. La entrevistada comentó que a la víctima le habían advertido que “tuviera cuidado de ir a fiestas de la ONU. No salgas sola. No te subas a un ascensor a solas con un tipo”<sup>66</sup>. Es probable que estas advertencias e historias influyan en la sensación de seguridad de las mujeres en las misiones, incluso cuando no están de servicio. Esto puede provocar estrés, exigir ser más vigilantes e influir negativamente en su visión del mantenimiento de la paz como opción profesional<sup>67</sup>.

De manera similar, la tendencia a consumir alcohol para relajarse y liberar estrés del personal de mantenimiento de la paz que puede propiciar abusos sexuales<sup>68</sup>. Una de las participantes del taller señaló que las operaciones de mantenimiento de la paz “terminan siendo como una ‘fiesta de fraternidad’”<sup>69</sup>. Una entrevistada explicó: “Especialmente en Juba, todos los viernes había un evento social. A veces veías a ciertos hombres comportándose indebidamente con las mujeres. A veces interveníamos cuando lo veíamos y las mujeres no intervenían directamente.... Había comportamientos indebidos, especialmente cuando la gente se emborrachaba”<sup>70</sup>. Las personas entrevistadas también se refirieron al papel del alcohol en las conductas indebidas de manera más general. Como señaló una entrevistada, “La mayoría de los comportamientos [indebidos] ocurrieron cuando se introdujo el alcohol y el aislamiento”<sup>71</sup>. El rol que juega el consumo excesivo de alcohol en incidentes

61 UNMISS, “UNMISS Acts on Allegations of Sexual Exploitation against Formed Police Unit”, comunicado de prensa, 24 de febrero de 2018, disponible en <https://unmiss.unmissions.org/unmiss-acts-allegations-sexual-exploitation-against-formed-police-unit>.

62 Taller del IPI con expertos en investigación, 4 de marzo de 2021.

63 Entrevista con una exfuncionaria de ONU Mujeres, 5 de mayo de 2021.

64 Entrevista con una asesora de la policía, 22 de abril de 2021.

65 Entrevista con una exfuncionaria de ONU Mujeres, 5 de mayo de 2021.

66 Ibid.

67 Kumalo, “Perceptions and Lived Realities of Women Police Officers in UN Peace Operations”.

68 Mazurana y Donnelly, “STOP the Sexual Assault”.

69 Taller del IPI con expertos en investigación, 4 de marzo de 2021. El término “fiesta de fraternidad” se refiere a las fiestas ofrecidas por fraternidades universitarias que generalmente tienen la reputación de ser ambientes sumamente masculinizados y sexualizados con altos niveles de consumo de alcohol.

70 Entrevista con un exmilitar de mantenimiento de la paz, 27 de abril de 2021.

71 Entrevista con una asesora de la policía, 22 de abril de 2021.

de agresión sexual también se ha destacado en otros estudios sobre las experiencias de mujeres uniformadas en misiones de mantenimiento de la paz<sup>72</sup>.

El desequilibrio de género en las operaciones de mantenimiento de la paz exagera estos desafíos, entre otras cosas porque fomenta una cultura sexista. Como lo describió una mujer policía del personal de mantenimiento de la paz: “Es como si estuvieras en un oasis y hay un montón de camellos sedientos. Me sentí como un torero simplemente desviando las insinuaciones o los comentarios sugestivos”<sup>73</sup>. Una experta señaló: “El acoso sexual es parte de la cultura. Los comentarios obscenos, las propuestas sexuales son comunes”<sup>74</sup>. La policía del personal de mantenimiento de la paz relató: “Hubo una vez en la que alguien hizo un comentario casi explícito.... Estaba hablando en francés, y mi francés no era del todo preciso. Mencione algo sobre entrar a la hora del almuerzo y alguien dijo: ‘Si quieres que entre ahora mismo, lo haré’”<sup>75</sup>. La tolerancia de incluso esas formas “menores” de conductas inapropiadas propicia un entorno en el que estos y otros abusos son más probables.

Estas formas de abuso sexual a menudo se consideran aceptables porque están muy arraigadas en la forma en la que operan las misiones, los ejércitos y las fuerzas policiales dominadas por hombres. Además, no parece haber una comprensión universal entre los PAC/FP sobre lo que constituye un abuso sexual. Una mujer del personal de mantenimiento de la paz explicó:

Las otras mujeres y hombres del personal de mantenimiento de la paz no lo verían como un acoso. Los hombres con los que he trabajado en misiones policiales tratan a las policías como sirvientas, independientemente de su rango. Los hombres policías a menudo literalmente les arrojan sus papeles [para completar informes] y esperan que hagan el trabajo administrativo por ellos... En consecuencia, las mujeres policías no podían hacer su verdadero

trabajo como policías. No avanzaron de la manera que lo podrían haber hecho porque estaban haciendo trabajo de secretarías para los hombres policías de mantenimiento de la paz<sup>76</sup>.

Otras de las personas entrevistadas reflexionaron sobre cómo las mujeres del personal de mantenimiento de la paz habían comenzado a interiorizar y normalizar esta cultura dominada por los hombres. Como señaló una de ellas, “Muchas mujeres están condicionadas para no reconocer las indignidades en su contra”<sup>77</sup>.

Las personas entrevistadas también manifestaron problemas en la forma en que sus organizaciones les daban información sobre el abuso sexual. Una entrevistada dijo que llevaron expertos, únicamente hombres, para hablar sobre seguridad con un grupo de mujeres del personal de mantenimiento de la paz. Durante la presentación, uno de los presentadores dio un ejemplo de contacto físico apropiado entre mujeres y hombres del personal de mantenimiento de la paz en un evento social. Según la entrevistada, “estaba tocando los hombros [de una colega] e inclinándose hacia ella”<sup>78</sup>. La entrevistada, junto con otras mujeres policías, tuvieron que señalar que ese comportamiento las haría sentir muy incómodas, especialmente si lo hace un supervisor masculino.

## Experiencias y percepciones del personal de mantenimiento de la paz sobre la respuesta de la ONU al abuso sexual

A pesar de la prevalencia del abuso sexual al interior de las misiones de mantenimiento de la paz, la ONU y los PAC/FP no han puesto en marcha políticas adecuadas para responder de manera efectiva al problema. Como se discutió anteriormente, esto representa un marcado

72 Vermeij, “Woman First, Soldier Second”, p. 11.

73 Entrevista con una policía del personal de mantenimiento de la paz, 6 de abril de 2021.

74 Entrevista con una especialista de una ONG, 7 de abril de 2021.

75 Entrevista con una policía del personal de mantenimiento de la paz, 6 de abril de 2021.

76 Entrevista con una policía del personal de mantenimiento de la paz, 6 de junio de 2021.

77 Taller del IPI con expertos en política, 4 de marzo de 2021.

78 Entrevista con una policía del personal de mantenimiento de la paz, 6 de abril de 2021.

contraste con el esfuerzo entre los Estados miembros y los líderes de la ONU para abordar la explotación y el abuso sexual de las comunidades receptoras. Sin embargo, algunos actores y organizaciones separan los marcos normativos para comprender el comportamiento del personal de mantenimiento de la paz hacia las comunidades receptoras y su comportamiento hacia sus colegas, lo que crea la percepción de que los marcos normativos para abordar cada cuestión no están relacionados, a pesar de estar alimentados por comportamientos y desigualdades similares.

Cuando un miembro del personal de mantenimiento de la paz abusa sexualmente de una persona de una comunidad receptora, existen mecanismos estandarizados para apoyar a la víctima e investigar el abuso<sup>79</sup>. El personal de la ONU y el personal afiliado también tienen el deber de denunciar a cualquier miembro del personal de mantenimiento de la paz o de asistencia humanitaria que cometa actos de explotación y abusos sexuales contra los pobladores locales, y el sitio web oficial de la ONU para combatir la explotación y los abusos sexuales incluye un formulario de denuncia en línea<sup>80</sup>. Las respuestas de la ONU a las denuncias con fundamento “pueden ir desde una amonestación hasta la destitución” y “si los actos constituyen una conducta delictiva, la ONU puede remitir el asunto para su enjuiciamiento penal por parte del Estado de nacionalidad del miembro del personal”<sup>81</sup>. También existen sistemas de apoyo para las víctimas de la comunidad receptora, incluida la OVRA. Además, la ONU ha adoptado medidas para prevenir la explotación y los abusos sexuales, incluida la investigación de antecedentes previa al despliegue y la capacitación del personal sobre las normas de conducta de la ONU en materia de explotación y abusos sexuales<sup>82</sup>.

“Es como si estuvieras en un oasis y hay un montón de camellos sedientos. Me sentí como un torero simplemente desviando las insinuaciones o los comentarios sugestivos”.

Por el contrario, cuando un miembro del personal de mantenimiento de la paz es víctima de abuso sexual, no existen mecanismos o requisitos estandarizados sobre cómo deben abordarse las denuncias. Como explicó una funcionaria de la ONU:

La explotación y el abuso sexual están tan asociados con [las] comunidades receptoras. Incluso internamente dentro de la Secretaría, la idea de acoso y abuso del personal de mantenimiento de la paz... sigue siendo un punto ciego... Cuando [el Servicio de Conducta y Disciplina] oye hablar de acoso sexual, automáticamente piensa en [explotación y abuso sexual de] poblaciones del país receptor<sup>83</sup>.

Esta sección se basa en la encuesta y las entrevistas para analizar la comprensión del personal de mantenimiento de la paz de las políticas existentes de la ONU y los PAC/FP para abordar el abuso sexual del personal de

mantenimiento de la paz, así como los cambios de políticas adicionales que se requieren.

## Aplazar la responsabilidad para abordar el abuso

La ONU le ha dado autonomía a los países que aportan contingentes y fuerzas de policía a las misiones de mantenimiento de la paz para decidir si abordan o no los abusos sexuales cometidos por y contra el personal de mantenimiento de la paz en sus filas. Tal como se establece en el modelo de memorando de entendimiento entre los PAC/FP y la ONU, los PAC/FP son “el principal responsable de investigar toda falta o falta grave de conducta cometida por un miembro de su contingente nacional” y de tomar medidas para abordarlo<sup>84</sup>.

Como resultado, algunos funcionarios de la ONU

79 Organización de Naciones Unidas, “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.

80 Organización de Naciones Unidas, “Cómo informar”, disponible en <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/how-report>.

81 Organización de Naciones Unidas, “Respuesta”, disponible en <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/response>.

82 Organización de Naciones Unidas, “Prevención”, disponible en <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/prevention>.

83 Entrevista con una experta del DOP, 16 de julio de 2021.

84 Documento de la ONU A/75/121, capítulo 9 “Modelo genérico para los contingentes militares”, artículo 7.10.

explicaron que podría haber consideraciones diplomáticas al decirle a un gobierno nacional cómo entrenar a los miembros de sus propias fuerzas militares o policiales y cómo responder a tales abusos. Como dijo una funcionaria de la ONU: “Tenemos nuestra forma de hacer las cosas en función de nuestros estándares de conducta y el enfoque de la ONU, pero debemos respetar que cada país haga lo que crea conveniente”<sup>85</sup>. No obstante, otro funcionario de la ONU afirmó que los PAC/FP podrían estar en una mejor posición para responder a los abusos cometidos contra miembros de sus propios contingentes y explicó:

Luchamos para que los Estados miembros tomen medidas contra los agresores. Uno esperaría que si las víctimas son nacionales [de los PAC/FP] y parte de sus propios contingentes [que los PAC/FP] al menos se lo tomen en serio y ofrezcan apoyo a esas víctimas.... La sensibilización es sin duda importante. [Podría haber un impacto] si los Estados miembros se dan cuenta de que este también es un problema que no se trata solo de [las] poblaciones receptoras sino de sus propias fuerzas de paz”<sup>86</sup>.

Sin embargo, el funcionario aún pensaba que no era responsabilidad de la ONU decirle a los Estados miembros lo que deberían hacer con sus propias fuerzas nacionales. A pesar de estas consideraciones y límites a lo que la ONU puede recomendar actualmente a los Estados miembros, la ONU tiene un papel en el establecimiento de estándares para los PAC/FP y en la formulación de políticas sobre el abuso sexual de su policías y militares.

Las políticas para prevenir o responder al abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz varían según los PAC/FP. También suelen variar entre contingentes militares y policiales de un mismo país. No obstante, el 97 por ciento de las personas encuestadas dijeron conocer las políticas y reglas de sus fuerzas policiales o militares nacionales sobre conductas indebidas y abuso

sexual<sup>87</sup>. La mayoría también calificó a sus colegas policías y militares con un conocimiento moderado a completo de estas políticas y normas<sup>88</sup>.

## Desconfianza en los sistemas para denunciar abusos

A pesar de que las personas encuestadas manifestaron tener un alto nivel de conocimiento de las políticas nacionales, muchas estaban confundidas acerca de si ciertos mecanismos dentro de la arquitectura de informes de la ONU se aplicaban al personal de mantenimiento de la paz, al personal de la ONU o a las comunidades receptoras. El sistema de la ONU para informar sobre denuncias de explotación y abuso sexual contra las comunidades receptoras es bastante sólido e incluye datos casi en tiempo real sobre denuncias desglosados por género y edad de la víctima y categoría a la que pertenece el agresor<sup>89</sup>.

Sin embargo, muchos de los mecanismos existentes se centran principalmente en las víctimas de las comunidades receptoras o del personal de la ONU (a diferencia de los miembros de los contingentes militares y policiales nacionales). Por ejemplo, las unidades de conducta y disciplina pueden ser un recurso para denunciar acoso sexual del personal de la ONU y la explotación y abusos sexuales en general, pero hay confusión en todo el sistema de la ONU y entre el personal de mantenimiento de la paz sobre si se pueden utilizar para denunciar abusos contra el personal de mantenimiento de la paz facilitado por las fuerzas militares y policiales nacionales. De manera similar, la OSSI, encargada de investigar las denuncias de abuso sexual, se centra principalmente en los abusos perpetrados contra miembros de las comunidades receptoras.

En general, la confianza en los mecanismos actuales para denunciar abusos sexuales del personal de mantenimiento de la paz fue baja. Entre las personas que experimentaron o presenciaron abusos sexuales, el 36 por ciento dijo que no

85 Entrevista con expertas en Conducta y Disciplina de la ONU, 26 de febrero de 2021.

86 Entrevista con un experto de la OVRA, 25 de marzo de 2021.

87 Aunque no se les preguntó a las personas encuestadas sobre el alcance de sus conocimientos sobre el tema.

88 Para esta pregunta se utilizó una escala de diez puntos. Entre las personas que respondieron esta pregunta, el 14 por ciento calificó a sus colegas entre 1 y 4, el 60 por ciento entre 5 y 7 y el 26 por ciento entre 8 y 10.

89 Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión de la ONU, “Sexual Exploitation and Abuse”, disponible en <https://conduct.unmissions.org/SEA-data-introduction>; Organización de Naciones Unidas, “Datos sobre las denuncias: sistema de las Naciones Unidas”, disponible en [www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/data-allegations-un-system-wide](http://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/data-allegations-un-system-wide).

denunció nada. Las razones más frecuentes para no denunciar incluyeron que abordaron el problema por cuenta propia, desconfiaron de la capacidad del sistema para abordar el daño de manera significativa y temieron las consecuencias de denunciar<sup>90</sup>.

Denunciar abusos al interior de un contingente policial o militar a menudo requiere que la víctima o el testigo denuncie el incidente al comandante de su contingente. Por ejemplo, un entrevistado habló de una mujer del personal de mantenimiento de la paz que fue acosada por su supervisor y acudió al equipo de conducta y disciplina, y éste le dijo que “dependía del país de origen resolver el problema”. La víctima acudió entonces a su cadena de mando nacional<sup>91</sup>. Otro hombre del personal de mantenimiento de la paz planteó un punto similar:

“No es apropiado, fácil o seguro denunciar [abusos sexuales] a los oficiales al mando”.

Depende tanto de su supervisor directo... Tiene que pasar por la cadena de mando. Por supuesto que podría llamar a la línea directa de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna y hacer una denuncia anónima, pero la mayoría de la gente no hace eso... [porque la OSSI está] demasiado arriba... Uno no se salta la cadena de mando<sup>92</sup>.

Muchas de las personas entrevistadas hablaron sobre la importancia de tener un canal de denuncias fuera de la cadena de mando. Según una participante del taller, “No es apropiado, fácil o seguro denunciar [abusos sexuales] a los oficiales al mando”<sup>93</sup>. Una entrevistada dijo que la cadena de mando militar está “llena de peligros”, y afirmó: “ciertamente yo no denunciaría”<sup>94</sup>. Una policía del personal de mantenimiento de la paz recordó que cada tres meses los miembros de su contingente “recibían algún tipo de informe para identificar si habíamos presenciado o estado involucrados en algún tipo de acoso o denuncias sexuales, y yo

siempre me limitaba a decir que no”. Cuando se le preguntó si pensaba que los demás se mostraban receptivos a estos informes, respondió: “Yo no lo hacía”<sup>95</sup>.

La necesidad de sistemas de denuncias externos también se ha planteado en otros contextos militarizados. Por ejemplo, después de que una comisión de revisión independiente publicara alarmantes conclusiones sobre abuso sexual en 2021, el ejército de EE. UU. anunció que los comandantes ya no serían responsables de investigar las agresiones sexuales; en cambio, se designarían oficiales de investigación de una brigada externa<sup>96</sup>. La comisión enfatizó en la importancia de tener una defensoría de víctimas independiente que esté “100 por ciento enfocada en la víctima y reportando fuera de la estructura de comando”<sup>97</sup>.

## Respuestas inadecuadas a las denuncias de abuso

Incluso cuando se denunciaron incidentes, el sentimiento que prevalecía era que los agresores no eran responsabilizados por sus actos. Un hombre que hizo parte del personal policial de mantenimiento de la paz manifestó haber denunciado ante su jefe de sección múltiples casos de abuso sexual perpetrados contra mujeres policías más jóvenes. Sin embargo, según su conocimiento, no se tomó ninguna medida; en cambio, el jefe de sección hizo comentarios negativos en su evaluación de desempeño<sup>98</sup>.

De los quince casos de abuso sexual que las personas encuestadas denunciaron a través de los canales oficiales, casi la mitad (siete de quince) no dieron lugar a ninguna acción. En la mayoría de los casos (ocho) se llevó a cabo una investigación, pero solo tres de estas investigaciones dieron como resultado

90 Se presentaron varias razones, y las personas encuestadas podían seleccionar tantas opciones como quisieran.

91 Entrevista con un asesor militar, 20 de abril de 2021.

92 Entrevista con un exmiembro del personal de mantenimiento de la paz, 29 de junio de 2021.

93 Taller del IPI con expertos en política, 4 de marzo de 2021.

94 Mujer entrevistada, 11 de febrero de 2021.

95 Entrevista con una policía del personal de mantenimiento de la paz, 6 de abril de 2021.

96 C. Todd Lopez, “Sexual Assaults Will No Longer be Prosecuted by Commanders”, Departamento de Defensa de EE.UU., 2 de julio de 2021; Michael X. Garrett, “Assignment of Investigating Officers for Formal Sexual Harassment Complaints”, Departamento del Ejército de EE.UU., marzo de 2021.

97 Lopez, “Sexual Assaults Will No Longer be Prosecuted by Commanders”.

98 Entrevista con un exmiembro del personal de mantenimiento de la paz, 29 de junio de 2021.

un cambio en la política o práctica institucional. En seis casos, las personas encuestadas tuvieron conocimiento de que hubo una consecuencia directa para el presunto agresor, siendo la consecuencia más común un llamado de atención. Entre quienes denunciaron abusos sexuales, la mitad dijo que su organización lo manejó de la peor manera posible<sup>99</sup>. Al mismo tiempo, más de un tercio de quienes respondieron esta pregunta le dieron una calificación alta a su organización por su gestión, lo que indica una disparidad en las percepciones de las personas encuestadas<sup>100</sup>.

Para abordar esta deficiencia, varias de las personas entrevistadas sugirieron que la OSSI podría desempeñar algún papel en la investigación del abuso sexual de las fuerzas de paz<sup>101</sup>. La OSSI informa sobre las investigaciones realizadas por las misiones y distingue entre las diversas formas de abuso sexual perpetradas por el personal de la ONU y el personal de mantenimiento de la paz<sup>102</sup>. Al igual que los equipos de conducta y disciplina, opera sobre la base de los memorandos de entendimiento entre los PAC/FP y la ONU, y la última palabra sobre las medidas disciplinarias recae en los PAC/FP. Aún no hay claridad sobre cómo responde la OSSI a las denuncias de abuso sexual contra el personal de mantenimiento de la paz. Actualmente, realiza una investigación si recibe una denuncia relacionada con el abuso sexual de un miembro del personal de mantenimiento de la paz por parte de otro miembro del personal ajeno a su contingente (por ejemplo, del personal de la ONU o un contratista), pero tiene menos capacidad para investigar incidentes al interior de los contingentes.

La OVRA también podría desempeñar un papel más significativo en el apoyo a las víctimas de abuso sexual que hacen parte del personal de mantenimiento de la paz. Un funcionario de la OVRA señaló que, si bien el mandato de la OVRA se centra principalmente en la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas de paz de

la ONU contra las comunidades receptoras, un caso de acoso sexual “se trataría como cualquier otro caso y sería remitido a los servicios de supervisión interna para su investigación”<sup>103</sup>. Sin embargo, el funcionario no se había encontrado con esto en la práctica.

## Falta de atención a la prevención del abuso sexual en las misiones de mantenimiento de la paz

Muchas de las personas entrevistadas también se mostraron escépticas sobre la seriedad de los esfuerzos para generar conciencia y prevenir abusos sexuales contra el personal de mantenimiento de la paz. Una mujer que había sido parte del personal de mantenimiento de la paz de la ONU con varios años de experiencia explicó: “Si uno va a [la] operación, verá muchos carteles colgados con un enfoque más interno como ‘Di no al acoso sexual’ y cosas por el estilo.... No puedo decir que haya escuchado algo real o sustancial sobre [abusos sexuales del personal de mantenimiento de la paz] durante mis años en las operaciones”<sup>104</sup>.

El abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz tampoco es un tema en el que se enfoquen los entrenamientos. Un exmilitar de mantenimiento de la paz manifestó: “No encontré ninguna [capacitación sobre la prevención de abusos sexuales de otros miembros del personal de mantenimiento de la paz] en absoluto. Se trataba más de explotación sexual y abuso de [la] población local. Nada sobre el abuso sexual de las fuerzas de paz”<sup>105</sup>. Una entrevistada coincidió con este sentimiento y destacó que, si bien la explotación y los abusos sexuales están “muy vigilados y se habla de ellos dentro del sistema de la ONU”, había una “aceptación” de que el abuso sexual del personal militar ocurre<sup>106</sup>.

99 Calificaron la gestión con un 1 en una escala de 1 a 10, siendo el 1 la peor.

100 Calificaron la gestión como 8, 9 o 10 en una escala de 1 a 10, siendo 1 la peor.

101 Oficina de Servicios de Supervisión Interna de la ONU (OSSI), “Portada”, disponible en <https://oios.un.org/es>.

102 Asamblea General de la ONU, *Actividades de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna sobre las operaciones de paz en el período comprendido entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2019—Informe de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna*, documento de la ONU A/74/305, 19 de febrero de 2020.

103 Entrevista con un experto de la OVRA, 25 de marzo de 2021.

104 Entrevista con un panel de mujeres militares de mantenimiento de la paz y asesoras, 14 de junio de 2021.

105 Entrevista con un exmilitar de mantenimiento de la paz, 27 de abril de 2021.

106 Taller del IPI con expertos en política, 4 de marzo de 2021.

Algunas de las personas entrevistadas mencionaron la herramienta de detección Clear Check como otra medida preventiva que podría centrarse más en el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz. Clear Check es una plataforma en línea segura para compartir información entre entidades de la ONU sobre personas que han sido acusadas de acoso sexual o explotación y abuso sexual con el fin de evitar que sean empleados dentro del sistema de la ONU en el futuro<sup>107</sup>. La ampliación de Clear Check para incluir casos de acoso sexual en 2018 fue un paso positivo hacia el reconocimiento de formas internas de abuso sexual. Sin embargo, dado que este sistema se diseñó inicialmente para el seguimiento de perpetradores de actos de explotación y abusos sexuales contra las poblaciones receptoras, no se está utilizando como un recurso para combatir el abuso sexual contra el personal de mantenimiento de la paz.

## Respuestas por cuenta propia frente a un apoyo limitado

Debido a que los sistemas actuales para abordar abusos sexuales al interior de las misiones son insuficientes e ineficaces, las mujeres del personal de mantenimiento de la paz que participaron tanto en la encuesta como en las entrevistas indicaron que tenían que protegerse y responder al abuso sexual por su propia cuenta. En particular, el 40 por ciento de las personas encuestadas que sufrieron o presenciaron incidentes de abusos sexuales y no los denunciaron (ocho de veinte), indicaron que una de sus razones para no denunciar fue que “ellas [mismas] abordaron el problema”. Una participante del taller resaltó este punto, afirmando: “La reticencia a denunciar y la falta de fe en los mecanismos formales... a menudo se traduce en

que las personas desarrollan respuestas y comunidades informales dentro de la organización y tratan de encontrar formas de valerse y apoyarse a sí mismas”<sup>108</sup>.

Esta falta de apoyo para enfrentar el abuso sexual es particularmente problemática para las mujeres más jóvenes, que algunas personas describieron como en mayor riesgo<sup>109</sup>. Varias mujeres del personal de mantenimiento de la paz hablaron sobre cómo “desviaban insinuaciones” de sus colegas masculinos, pero tenían dudas de que sus colegas menos experimentadas pudieran hacerlo con la misma eficacia<sup>110</sup>. De manera similar, una mujer que participó en el taller señaló: “Tengo técnicas personales para asegurarme de que eso no me suceda, pero son treinta años desarrollando esas técnicas. Además, mi país me ha puesto en una posición de poder, pero esa no es la norma [para una mujer]”<sup>111</sup>.

Como resultado, algunas mujeres con altos cargos en las unidades militares y policiales dijeron que se sentían responsables de proteger y advertir a más mujeres jóvenes. Por ejemplo, dos mujeres que ocuparon roles de supervisión en misiones de mantenimiento de la paz debatieron si los líderes debían permitir que sus colegas más jóvenes tuvieran citas o relaciones sexuales entre ellos. Esto ilustra la carga adicional que enfrentan las mujeres uniformadas para protegerse a sí mismas y a sus colegas mujeres<sup>112</sup>. En relación con esto, una mujer miembro del personal militar de mantenimiento de la paz dijo que se sentía responsable no solo de responder a los abusos sexuales en su contra, sino también de proteger la reputación de la misión. Afirmó que, como oficial sabía cómo responder al acoso sexual “con firmeza y discreción para no avergonzarte a ti misma ni a quien esté contigo en la misión”<sup>113</sup>.

107 Junta de los Jefes Ejecutivos del Sistema de la ONU para la Coordinación (CEB), “Screening Database ‘Clear Check’”, disponible en <https://unsceb.org/screening-database-clearcheck>; CEB, “Clear Check: The United Nations’ Efforts to Combat Sexual Exploitation and Abuse/Sexual Harassment”, 22 de noviembre de 2021.

108 Entrevista mujeres militares de mantenimiento de la paz y asesoras, 14 de junio de 2021.

109 Ibid.

110 Entrevista con una policía del personal de mantenimiento de la paz, 6 de abril de 2021.

111 Taller del IPI con expertos en política, 4 de marzo de 2021.

112 Para más información sobre la carga adicional de las mujeres del personal policial de mantenimiento de la paz, ver: Kumalo, “Perceptions and Live Realities of Women Police Officers in UN Peace Operations”.

113 Panel de entrevistas con mujeres militares de mantenimiento de la paz y asesoras, 14 de junio de 2021.

## Percepciones del progreso general y pasos adicionales necesarios

En general, la mayoría de las personas encuestadas sintieron que su organización no había hecho lo suficiente para abordar los abusos contra el personal de mantenimiento de la paz<sup>114</sup>. Entre los que respondieron a la pregunta sobre cómo ha cambiado su organización en respuesta a los abusos sexuales, el 1 por ciento indicó que las cosas habían empeorado, el 42 por ciento que su organización no había cambiado en absoluto, el 10 por ciento que había “hecho lo mínimo”, el 9 por ciento que había “progresado un poco, pero no lo suficiente”, el 21 por ciento que había “progresado de manera significativa y relevante” y el 7 por ciento que estaba “tan bien que no debía cambiar”. Hubo algunas diferencias considerables entre los hombres y las mujeres encuestadas. En particular, los hombres eran mucho más propensos que las mujeres a indicar que su organización no había cambiado en absoluto (47 frente al 10 por ciento) y menos propensos a indicar que había habido “algún” tipo de progreso o un progreso “significativo” (27 frente al 44 por ciento). Como se señaló anteriormente, esto podría deberse a que las mujeres, especialmente aquellas que han sufrido o presenciado abusos sexuales, están más atentas a los cambios en los sistemas para denunciar o investigar los abusos sexuales.

Al final de la encuesta, se les pidió a las personas encuestadas que eligieran de una lista de recomendaciones para prevenir y abordar el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz en misión (consulte el Anexo para obtener una lista completa de las recomendaciones incluidas en la encuesta). Las tres recomendaciones principales fueron:

1. Mejorar la capacitación previa y posterior al despliegue sobre tolerancia cero para el abuso sexual;
2. Mejorar el reconocimiento y/o los mecanismos para denunciar abusos sexuales del personal de

mantenimiento de la paz y otros; y

3. Fortalecer e incrementar las sanciones contra los agresores, incluyendo que sean devueltos a casa, que enfrenten posibles cargos penales y civiles y que se les prohíba participar en futuras misiones de mantenimiento de la paz.

Aproximadamente el 80 por ciento de las personas encuestadas también apoyaron garantizar que los jefes de las misiones de mantenimiento de la paz prioricen públicamente la tolerancia cero para el abuso sexual tanto de las comunidades receptoras como del personal de mantenimiento de la paz, así como el fortalecer y mejorar la capacidad de los equipos de conducta y disciplina para abordar los casos de abusos sexuales del personal de mantenimiento de la paz.

“La reticencia a denunciar y la falta de fe en los mecanismos formales... a menudo se traduce en que las personas... tratan de encontrar formas de valerse y apoyarse a sí mismas”.

## Conclusión y recomendaciones

Este estudio revela un patrón de abuso sexual en las misiones de mantenimiento de la paz que no ha sido abordado por la ONU y sus Estados miembros, principalmente en contra de mujeres del personal de mantenimiento de la paz por parte de colegas hombres de mayor rango. Este patrón surge de las culturas organizacionales patriarcales de las fuerzas policiales y militares nacionales, dominadas por hombres que se extienden a los entornos de mantenimiento de la paz. Estas culturas tóxicas deben transformarse en otras que sean justas, tolerantes, respetuosas, seguras e inclusivas. Si bien el personal policial y militar de mantenimiento de la paz inevitablemente enfrentará riesgos y amenazas al estar desplegado, éstas nunca deben provenir de otros miembros del personal de mantenimiento de la paz o de la misión.

No obstante, hay poca evidencia de que la ONU o la mayoría de los PAC/FP hayan creado mecanismos robustos y efectivos para prevenir y abordar el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz. Existe una desconfianza generalizada en los sistemas existentes para

<sup>114</sup> La encuesta no les pedía a las personas que identificaran su “organización”, por lo que no está claro si las personas que respondieron la encuesta se referían a sus fuerzas policiales y militares nacionales, a la ONU o la UA.

denunciar abusos sexuales, y muchos miembros del personal de mantenimiento de la paz temen que denunciar pueda acarrear consecuencias negativas. Gran parte de quienes han denunciado abusos no están satisfechos con la respuesta.

Si la ONU y los PAC/FP no previenen ni responden a los casos de abuso sexual, ni dismantelan las culturas patriarcales que los permiten, sus iniciativas para aumentar la participación significativa de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz fracasarán. Deben tomarse los abusos sexuales del personal de mantenimiento de la paz con la misma seriedad con la que se toman la explotación y los abusos sexuales de mujeres, niñas, niños y hombres por parte del personal de mantenimiento de la paz en las comunidades receptoras, especialmente teniendo en cuenta que estas dos formas de abuso están relacionadas. Es hora de que la ONU y los PAC/FP creen sistemas robustos para prevenir y responder al abuso sexual del personal uniformado de mantenimiento de la paz y brindar una reparación real y de fondo a las víctimas. Con este fin, deben considerar las siguientes recomendaciones.

### **1. Transformar las culturas organizacionales que permiten el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz.**

Las culturas organizacionales que permiten o toleran el sexismo, la homofobia y la discriminación, acoso y agresiones sexuales, así como el consumo excesivo de alcohol, le dan una mala imagen a las misiones y a la ONU en su conjunto. Esto incluye la tolerancia de bromas sexistas, el intercambio de pornografía en el lugar de trabajo y otras formas “menores” de conductas indebidas que generan un ambiente tóxico que propicia otros tipos de abusos.

La dirección tiene un papel determinante por desempeñar en el cambio de la cultura organizacional. Por lo tanto, los líderes de la misión deben ser evaluados, en parte, en función a su capacidad para crear y mantener un lugar de trabajo diverso, tolerante, inclusivo, seguro y respetuoso. Con este fin, el DOP debe idear formas de hacerle seguimiento a la cultura organizacional durante el periodo de cada líder a través de los sistemas existentes para

monitorear el desempeño<sup>115</sup>. Para asegurarse de que entienden lo que se espera de ellos en este sentido, los líderes de misión en todos los niveles también deben recibir capacitación, reunirse con altos funcionarios de la ONU y recibir un código de conducta y un código de expectativas que divulguen y compartan con su contingente. Adicionalmente, la ONU debe reconocer a los líderes y los PAC/FP que adopten un enfoque proactivo para promover una cultura organizacional positiva y priorizar la prevención y respuesta a los abusos sexuales del personal de mantenimiento de la paz.

Un componente clave para mejorar la cultura organizacional es crear un entorno en el que se respete, normalice y acepte la participación de mujeres en el mantenimiento de la paz. La ONU se esfuerza por aumentar el número de mujeres desplegadas en misiones de mantenimiento de la paz, incluyendo puestos de liderazgo. Sin embargo, los datos han demostrado que el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz es una barrera para reclutar y retener a mujeres como parte del personal de mantenimiento de la paz. Por lo tanto, la creación de un entorno propicio para las mujeres del personal de mantenimiento de la paz debe considerarse una parte fundamental de la implementación de la Estrategia de paridad de género para el personal uniformado de la ONU<sup>116</sup>.

### **2. Establecer una capacitación rigurosa para prevenir el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz.**

Una capacitación robusta y de alta calidad antes y durante el despliegue es un paso importante para prevenir el abuso sexual del personal uniformado, incluso cambiando las culturas institucionales. La ONU debe exigir que todo el personal uniformado de mantenimiento de la paz reciba formación no sólo sobre el abuso sexual de las poblaciones receptoras, sino también sobre el abuso sexual dentro de las organizaciones militarizadas. Esta capacitación debe ser presencial y de al menos dos horas de duración. La prohibición del abuso sexual de colegas también debe establecerse explícitamente en las directrices para el personal de mantenimiento de la paz, y estas directrices deben ser analizadas como parte de la capacitación.

115 Namie Di Razza, “The Accountability System for the Protection of Civilians in UN Peacekeeping”, International Peace Institute, diciembre de 2020.

116 Ghittoni, Lehouck y Watson, “Elsie Initiative Baseline Study”.

La capacitación debe ser diseñada e impartida por expertos en violencia sexual y de género. Debe exponer las relaciones entre la explotación y el abuso sexual de las comunidades receptoras y el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz. La capacitación también debe recurrir a situaciones hipotéticas para abordar todo el espectro de abusos sexuales (incluidos los comportamientos que algunas personas pueden considerar “inofensivos”), explicar los patrones predominantes de abusos sexuales (es decir, por parte de hombres del personal de mantenimiento de la paz contra mujeres colegas) y abordar preguntas sobre relaciones íntimas al interior de las misiones de mantenimiento de la paz. Además, la capacitación debe explicar los sistemas para denunciar abusos sexuales, apoyar a las víctimas y hacer que los agresores rindan cuentas por sus actos.

### 3. Exigir a los PAC/FP que aborden el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz al interior de sus contingentes.

La ONU debe revisar el contenido de sus memorandos de entendimiento con los PAC/FP y actualizarlos con un lenguaje más explícito sobre el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz. Esta revisión debe incluir una definición clara de las distintas formas de abusos sexuales, una manifestación clara de que están prohibidas por las normas de conducta de la ONU y un apartado sobre las expectativas con respecto a la capacitación y la disciplina relacionadas con el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz. También debe hacer referencia al compromiso de los PAC/FP con las resoluciones y convenciones pertinentes, como la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

Si la ONU y los países que aportan contingentes y fuerzas de policía no previenen ni responden a los casos de abuso sexual, ni dismantelan las culturas patriarcales que los permiten, sus iniciativas para aumentar la participación significativa de mujeres en las operaciones de mantenimiento de la paz fracasarán.

Otra medida para responsabilizar a los Estados miembros sería ampliando el pacto voluntario del secretario general para prevenir y abordar la explotación y los abusos sexuales<sup>117</sup>. El pacto está destinado a ser un compromiso conjunto de la ONU y los Estados miembros y, a diciembre de 2021, ha sido firmado por 105 Estados miembros<sup>118</sup>. El pacto podría ser ampliado para abordar todas las formas de abuso sexual dentro de las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU.

De igual forma, la ONU podría exigir a los países que participan en operaciones de mantenimiento de la paz que tengan un código de justicia militar que incorpore delitos sexuales y de género. Si bien esto se sugirió inicialmente para abordar la falta de rendición de cuentas por la explotación y los abusos sexuales de las comunidades receptoras, también podría aplicarse a los delitos sexuales y de género contra el personal de mantenimiento de la paz<sup>119</sup>. Adicionalmente, la ONU debe congelar los reembolsos de personal de los PAC/FP que no investiguen ni aborden adecuadamente las denuncias de abuso sexual por parte de su personal de mantenimiento de

la paz.

El abuso sexual contra el personal de mantenimiento de la paz también podría priorizarse a través de la iniciativa Acción por el mantenimiento de la paz (A4P) del secretario general, que ha sido respaldada por más de 150 Estados miembros. Específicamente, una de las prioridades de la A4P+ es la “rendición de cuentas al personal de mantenimiento de la paz”, lo que incluye garantizar el bienestar del personal de mantenimiento de la paz<sup>120</sup>. El secretario general debe hacer de la prevención y respuesta al abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz una parte clave de esta prioridad.

117 Organización de Naciones Unidas, “Pacto voluntario”, disponible en <https://www.un.org/preventing-sexual-exploitation-and-abuse/es/content/voluntary-compact>.

118 Departamento de Estrategias, Políticas y Conformidad de la Gestión de la ONU, “Member State Signatories to the Voluntary Compact with the Secretary-General of the United Nations on the Commitment to Eliminate Sexual Exploitation and Abuse”, 15 de diciembre de 2021.

119 Sarah Williamson, “The US WPS Agenda and UN Peacekeeping”, US Civil Society Working Group on Women, Peace, and Security (CSWG), 10 de enero de 2017.

120 Organización de Naciones Unidas, “A4P+: Priorities for 2021–2023”, 2021.

#### 4. Crear una infraestructura de investigación y denuncia robusta, confidencial y centrada en las víctimas.

Aunque existen vías para denunciar el acoso sexual a través del DOP, muchos miembros del personal de mantenimiento de la paz no saben cómo denunciar el abuso sexual que experimentan o del que son testigos contra otros miembros del personal de mantenimiento de la paz. Además, muchos miembros del personal de mantenimiento de la paz consideran que el uso de los mecanismos de denuncia existentes conlleva un riesgo significativo de represalias u otras consecuencias negativas (por ejemplo, falta de acceso a futuras oportunidades profesionales o daños físicos y mentales) o que no conducirá a ningún resultado o apoyo tangible. Por lo tanto, la ONU debe crear una infraestructura para la gestión de denuncias que sea anónima y esté fuera de la cadena de mando.

Esta infraestructura podría basarse en el sistema de rendición de cuentas existente para la explotación y los abusos sexuales de las comunidades receptoras, que, aunque no es perfecto, ha generado avances al exigir compromisos de la ONU y rendición de cuentas de los PAC/FP. Con este sistema, ante una denuncia de abuso sexual de un miembro del personal de mantenimiento de la paz, el PAC/FP correspondiente realizaría su propia investigación o le solicitará a la OSSI que la realice. Ante una remisión para determinar la responsabilidad penal, el caso se entregaría al sistema de justicia nacional del PAC/FP; si no hay tal remisión, el proceso disciplinario sería compartido por la ONU y los Estados miembros. El Servicio de Conducta y Disciplina de la ONU luego haría un seguimiento de las acciones tomadas después de la investigación. Si un PAC/FP no está investigando adecuadamente o no hace que los agresores rindan cuentas por sus actos, la Secretaría podría impedirle aportar contingentes o policías en el futuro. Para permitir que estas instituciones existentes reciban e investiguen denuncias de abuso sexual contra el personal de mantenimiento de la paz, independientemente de la identidad del agresor, se debe ampliar la capacidad de la OSSI y

de los equipos de conducta y disciplina.

Así mismo, el DOP debe ampliar el uso de Clear Check para evitar que vuelvan a desplegar miembros del personal de mantenimiento de la paz que han abusado sexualmente de sus colegas. La ONU también debe publicar informes sobre denuncias de abusos sexuales, las medidas tomadas (si las hay) y los resultados, como ya lo hace en el informe anual del secretario general sobre explotación y abuso sexual de las comunidades receptoras.

Además, el DOP puede apoyarse en los enfoques y la experiencia de la OVRA. La OVRA y sus altos funcionarios son un recurso para las víctimas dentro de las comunidades receptoras. Esta oficina y su equipo podrían ampliarse para recibir también denuncias de abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz y brindarles asistencia física, emocional, legal y económica.

La ONU también debe fortalecer la protección para los denunciantes de abusos sexuales del personal militar y policial de mantenimiento de la paz. Si bien la ONU tiene una política sobre “Protección del personal contra represalias por denunciar faltas de conducta”, es débil y ha sido objeto de fuertes críticas en los últimos años por varios casos destacados de represalias contra denunciantes de explotación y acoso sexual<sup>121</sup>.

Por último, el DOP y los PAC/FP deben trabajar juntos para rastrear incidentes de abuso sexual dentro de los contingentes militares y policiales de mantenimiento de la paz a través de encuestas de salida. Estas encuestas deben realizarse aproximadamente dos meses después del despliegue y deben ser realizadas por una organización externa independiente (a diferencia de la ONU o los Estados miembros). El DOP y los Estados miembros deben crear sistemas para el manejo seguro de estos datos y garantizar que se colecten de manera ética. Los datos deben desglosarse por género de la víctima y del agresor, la misión en la que está desplegada la víctima, si el agresor es miembro de esa misión y el rango del agresor.

<sup>121</sup> Secretaría de la ONU, *Secretary-General's Bulletin: Protection against Retaliation for Reporting Misconduct and for Cooperating with Duly Authorized Audits or Investigations*, documento de la ONU ST/SGB/2017/2/Rev.1, 28 de noviembre de 2017. Para críticas a esta política, ver: Caitlin Maslen, “Whistleblower Protection at the United Nations”, Transparency International, 15 de diciembre de 2021; y Sophie Edwards, “The High Price of Being a UN Whistleblower”, Deves, 24 de mayo de 2018.

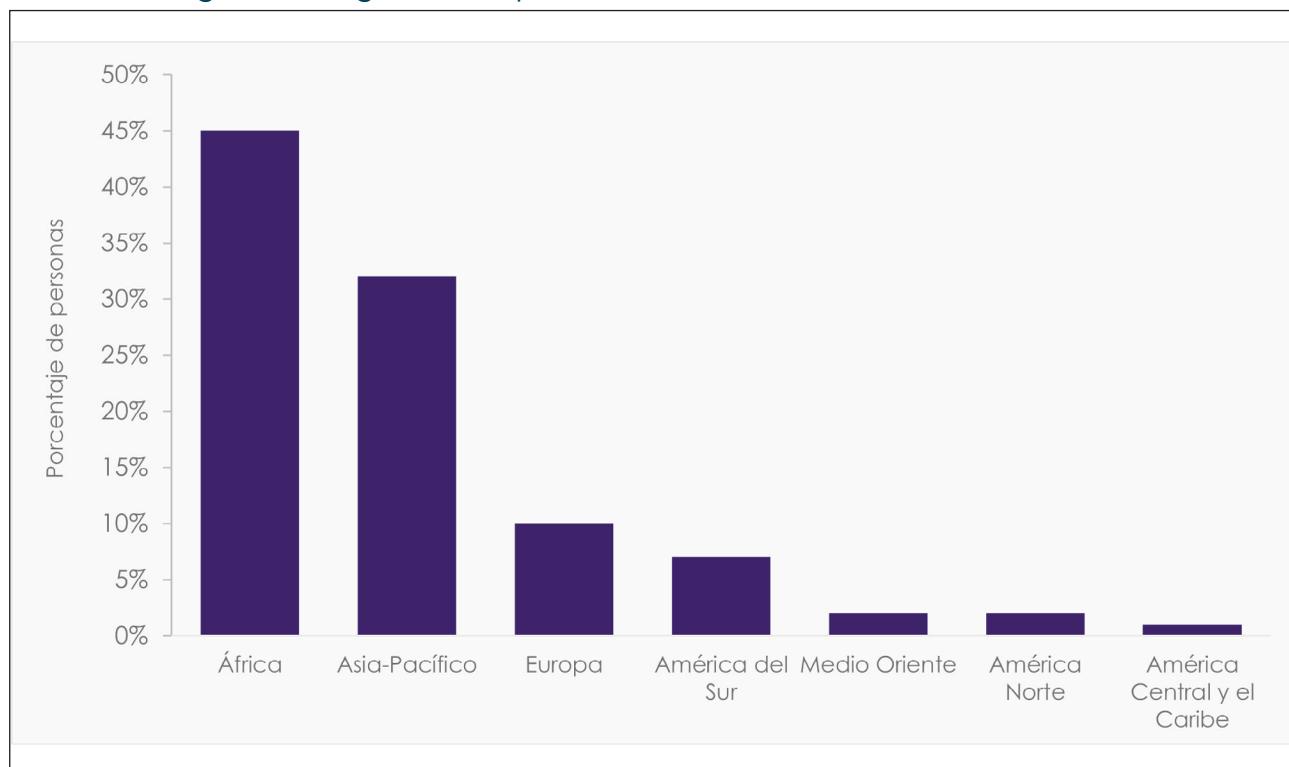
## Anexos

Tabla 3. Género de las personas encuestadas

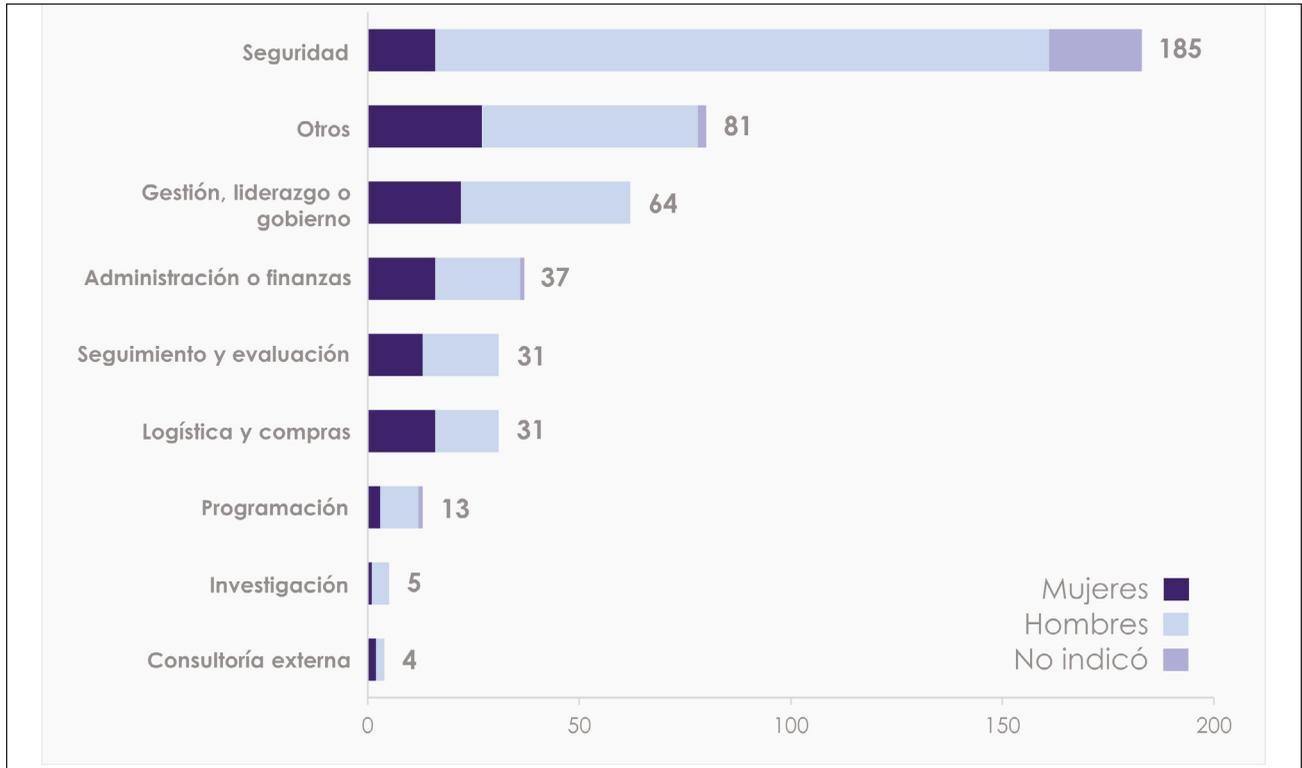
Género	Número de personas encuestadas	Porcentaje de personas encuestadas
Mujer	100	22%
Hombre	300	66%
Mujer transgénero	0	0%
Hombre transgénero	0	0%
No binario	0	0%
Descripción propia	2	<1%
Otro/Respuestas múltiples*	7	2%
No contestó	48	11%
<b>Total</b>	<b>457</b>	<b>100%</b>

\*Incluye dos (2) personas encuestadas que se identificaron tanto como “hombre” como “mujer”; dos (2) personas encuestadas que se identificaron como “mujer” y “descripción propia”; dos (2) personas encuestadas que se describieron a sí mismos como “hombre”; y una (1) persona encuestada que se identificó como “hombre” y como “no binario”.

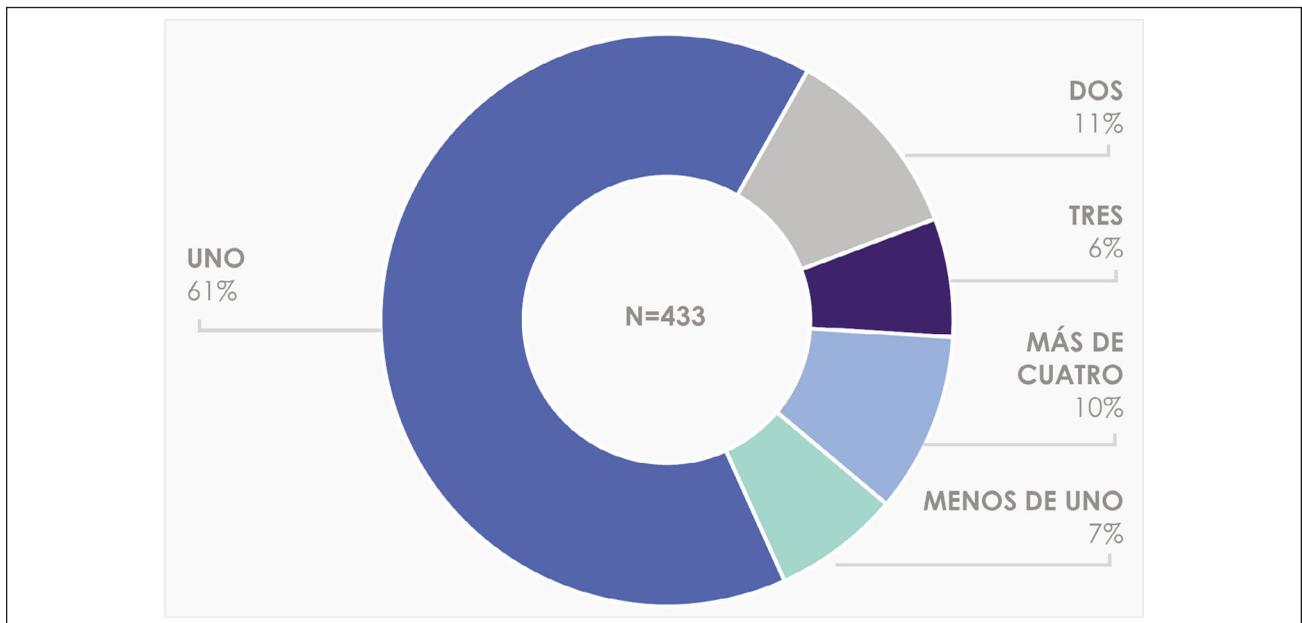
Gráfica 8. Región de origen de las personas encuestadas



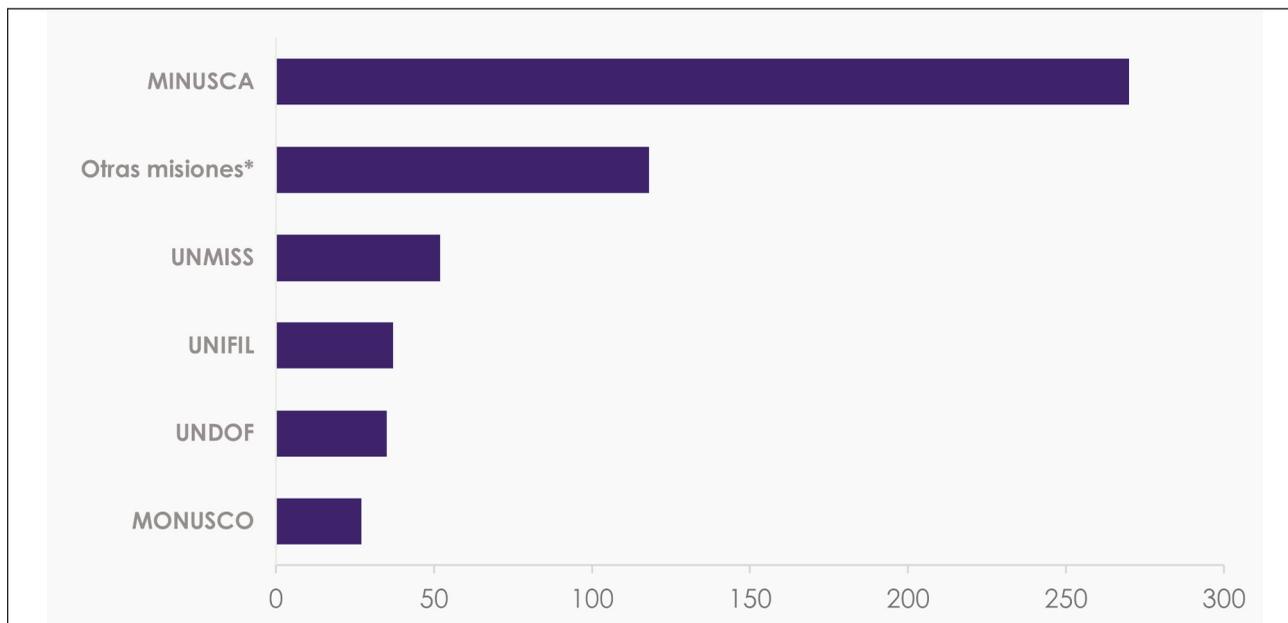
Gráfica 9. Funciones realizadas en misión por las personas encuestadas



Gráfica 10. Años de experiencia en misiones de mantenimiento de la paz de las personas encuestadas



Gráfica 11. Misiones en las que las personas encuestadas sirvieron



\*Incluye: AMISOM (11), Misión de la ONU de Apoyo a la Justicia en Haití (MINUJUSTH) (1), MINURCAT (2), MINURSO (4), MINUSMA (17), MINUSTAH (17), MISCA (8), UNAMID (15), UNFICYP (10), UNSIFA (1), Misión de Administración Provisional de la ONU en Kosovo (UNMIK) (2), UNMIL (13), UNMIS (6), Misión Integrada de la ONU en Timor-Leste (UNMIT) (2), Operación de la ONU en Costa de Marfil (UNOCI) (5), Misión de Supervisión de la ONU en la República Árabe Siria (UNSMIS) (1) y UNTSO (3).

Gráfica 12. Mujeres y hombres del personal de mantenimiento de la paz que sufrieron o presenciaron abusos sexuales en misión por tipo de abuso

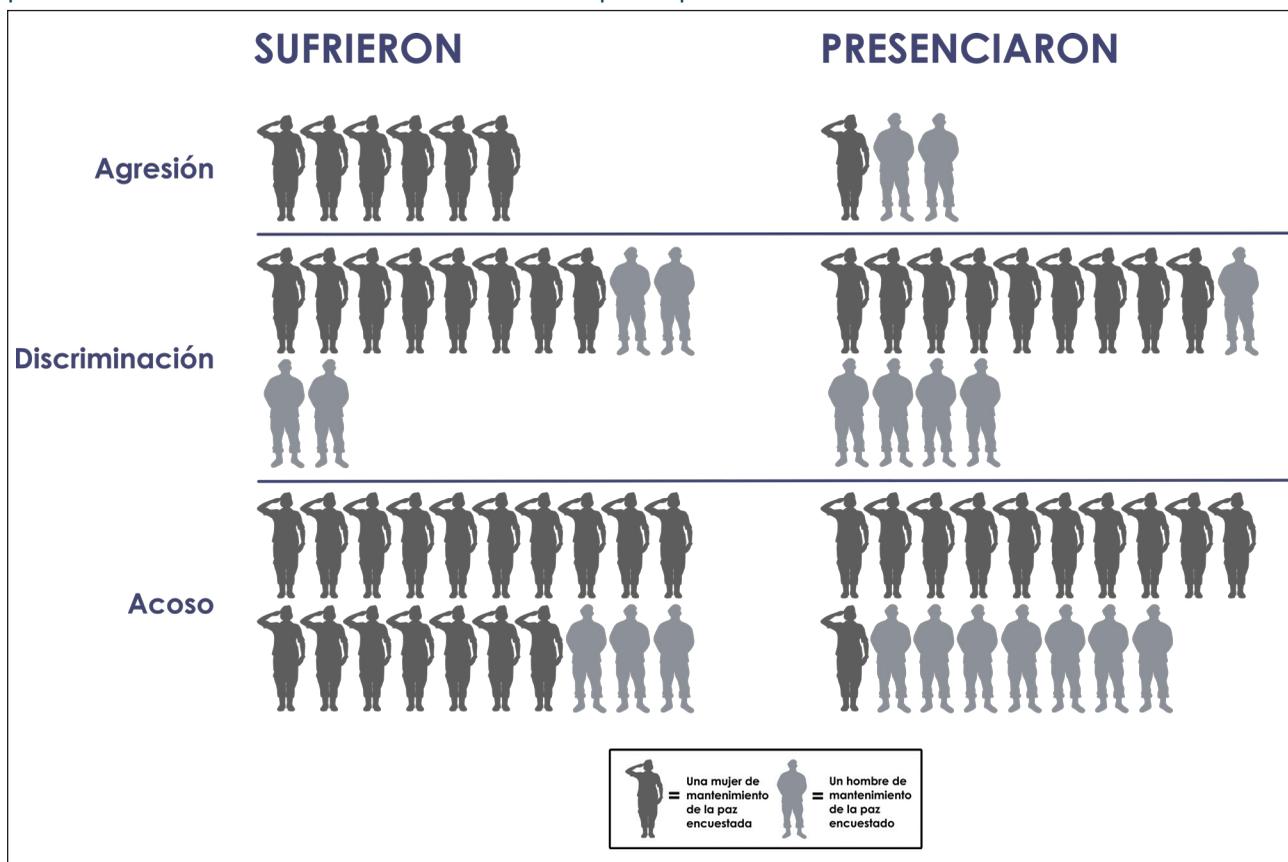


Tabla 4. Recomendaciones para abordar el abuso sexual

Recomendación	Porcentaje de personas encuestadas que están de acuerdo (N=285)
Mejorar la capacitación previa y posterior al despliegue sobre tolerancia cero para el abuso sexual.	87%
Mejorar el reconocimiento y/o los mecanismos para denunciar abusos sexuales.	87%
Fortalecer e incrementar las sanciones contra los agresores (por ejemplo, que sean devueltos a casa, que enfrenten posibles cargos penales y civiles y/o que se les prohíba participar en futuras misiones de mantenimiento de la paz).	84%
Garantizar que los jefes de las misiones de mantenimiento de la paz prioricen públicamente la tolerancia cero para la explotación y abusos sexuales y el abuso sexual del personal de mantenimiento de la paz.	82%
Fortalecer y mejorar las Unidades de Conducta y Disciplina para atender casos de abuso sexual.	80%
Fortalecer y mejorar la capacidad de los puntos focales de género dentro de las misiones de mantenimiento de la paz para brindar capacitación sobre tolerancia cero y mecanismos de denuncia con respecto al abuso sexual.	78%
Garantizar el acceso a servicios de salud mental para una recuperación completa de los abusos sexuales.	78%
Garantizar el acceso a servicios de salud sexual y reproductiva y a profesionales de salud física y mental capacitados en relación con abusos sexuales durante la misión.	77%
Fortalecer y mejorar la capacidad de la Oficina de Campo de la Defensoría de los Derechos de las Víctimas para tratar los casos de abuso sexual.	73%
Garantizar residencias e instalaciones sanitarias separadas para distintos géneros durante la misión.	73%
Nada, las cosas funcionan bien como están.	71%



**INTERNATIONAL PEACE INSTITUTE** (IPI) es un centro de expertos internacional, independiente, sin ánimo de lucro, dedicado a la gestión del riesgo y al fomento de resiliencia para promover la paz, la seguridad y el desarrollo sostenible. Para lograr su propósito, IPI emplea una combinación de investigación de políticas, análisis estratégico, publicación y convocatorias. Con personal de todo el mundo y una amplia gama de disciplinas académicas, IPI tiene oficinas frente a la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y una oficina en Manama.

[www.ipinst.org](http://www.ipinst.org)

[www.theglobalobservatory.org](http://www.theglobalobservatory.org)



777 United Nations Plaza  
New York, NY 10017-3521  
USA  
TEL +1-212-687-4300  
FAX +1-212-983-8246

51-52 Harbour House  
Bahrain Financial Harbour  
P.O. Box 1467  
Manama, Bahrain  
TEL +973-1721-1344