

LA OPORTUNIDAD CRIMINAL EN SITUACIONES DE CRISIS. ABUSOS Y EXPLOTACIÓN SEXUAL DE MENORES EN MISIONES DE PAZ DE LA ONU

CRIMINAL OPPORTUNITY IN CRISIS SITUATION. ABUSE AND SEXUAL EXPLOITATION IN UN'S PEACEKEEPING MISSIONS

Mariana N. Solari-Merlo
Profesora sustituta interina
Universidad de Cádiz (España)

Fecha de recepción: 20 de mayo de 2019.

Fecha de aceptación: 15 de octubre de 2019.

RESUMEN

Los abusos sexuales a menores cometidos por el personal de la ONU desplazado en misiones humanitarias presentan peculiaridades que los distinguen de cualquier otro delito de similar naturaleza. Las características de agresores –personal de la mayor organización mundial que cita entre sus misiones el fomentar los derechos fundamentales-, víctimas –personas especialmente vulnerables por ser menores de edad y por haber experimentado vivencias traumáticas asociadas a los territorios-, y lugares de comisión –zonas en grave crisis humanitaria donde falla todo sistema social e institucional-, confluyen en una situación propicia para la oportunidad criminal.

Siguiendo la Teoría de las actividades rutinarias, el presente trabajo analizará los factores que confluyen en cada ámbito permitiendo que la oportunidad delictiva tenga lugar. Esta fragmentación del problema permite estudiar los aspectos favorecedores del crimen en cada vértice de esta estructura triangular, así como los aspectos protectores que están llamados a intervenir en cada caso. De esta forma será posible, en desarrollos posteriores, aportar propuestas de intervención y mejora a efectos de dificultar la comisión de delitos de esta naturaleza.

ABSTRACT

Sexual abuse of minors committed by UN personnel displaced in humanitarian missions presents peculiarities that distinguish them from any other crime of a similar nature. The characteristics of offenders –personal of the largest world organization that cites among its missions the promotion of fundamental rights-, victims –people especially vulnerable for being minors and for having experienced traumatic experiences associated with the territories-, and places of commission -areas in serious

humanitarian crisis where every social and institutional system fails, converge in a situation conducive to the criminal opportunity.

Following the Routine Activities Theory, this paper will analyze the factors that converge in each area, allowing the criminal opportunity to take place. This fragmentation of the problem allows studying the favorable aspects of crime at each vertex of this triangular structure, as well as the protective aspects that are called to intervene in each case. In this way it will be possible, in later developments, to provide proposals for intervention and improvement in order to make it difficult to commit crimes of this nature.

PALABRAS CLAVE

Abuso y explotación sexual a menores – delitos de miembros de la ONU – misiones de paz - teoría de las actividades rutinarias – teoría de la oportunidad

KEYWORDS

Sexual abuse and exploitation of minors – peacekeepers crimes - peacekeeping missions - Routine Activities Theory - Theory of Opportunity

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN. 2. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA: ABUSOS Y EXPLOTACIÓN SEXUAL A MENORES. 2.1. Reducción de la muestra. 3. MARCO TEÓRICO: TEORÍA DE LAS ACTIVIDADES RUTINARIAS. 4. APLICACIÓN PRÁCTICA. 4.1. Agresor motivado: posibilidades del delincuente y carencias del responsable. 4.1.1. Características de los agresores. 4.1.1.1. Cuerpo de procedencia y nacionalidad. 4.1.1.2. Otros aspectos a considerar. 4.1.2. Problemas de los responsables. 4.2. Objetivo apropiado: indefensión de la víctima e ineficacia de los guardianes. 4.2.1. Características de las víctimas. 4.2.2. Problemas de los guardianes. 4.3. Entorno propicio: contexto criminógeno y limitaciones de los administradores. 5. CONCLUSIONES. 6. BIBLIOGRAFÍA.

SUMMARY

1. INTRODUCTION. 2. PROBLEM STATEMENT: ABUSE AND SEXUAL EXPLOITATION TO MINORS. 2.1. Sample Reduction. 3. THEORETICAL FRAMEWORK: ROUTINE ACTIVITIES THEORY. 4. APPLICATION. 4.1. Motivated Offender: Possibilities Of The Offender And Disability Of Handers. 4.1.1. Characteristics Of The Offenders. 4.1.1.1. Body And Nationality. 4.1.1.2. Other Aspects To Consider. 4.1.2. Handlers Problems. 4.2. Siutable Target: Helplessness Of The Victim And Ineffectiveness Of The Guardians. 4.2.1. Characteristics Of The Victims. 4.2.2. Guardians Problems. 4.3. Unmonitored Places: Criminogenic Context And Managers Limitations. 5. CONCLUSIONS. 6. BIBLIOGRAPHY.

1. INTRODUCCIÓN

Tras más de 70 años desde que las primeras misiones humanitarias de Naciones Unidas comenzaran su andadura, han dejado tras de sí un panorama en el que no sólo destacan aspectos positivos relacionados con la ayuda humanitaria y el progreso en los territorios donde intervinieron; su legado abarca también numerosas acusaciones de corrupción, tráfico de personas, abuso en el uso de la fuerza, agresiones, abusos y explotación sexual, entre otras conductas.

Esto nos sitúa en un escenario muy particular; la mayor organización mundial, que fomenta valores de paz y solidaridad entre los pueblos, invierte, gestiona y controla –en definitiva, es responsable de- el envío de personas a un territorio devastado y/o en crisis para mejorar la situación y la población local resulta sometida a nuevos agravios que vienen a dañar aún más su frágil estado. Entre estas conductas, merece especial atención los delitos sexuales cometidos sobre niños, dada la multiplicidad de casos denunciados y la especial vulnerabilidad de las víctimas.

La criminalidad de carácter sexual con víctimas menores es un fenómeno complejo en el que intervienen múltiples factores. Entendemos que no existe una teoría criminológica que, por sí sola, sea capaz de abarcar esta complejidad, máxime si, como en el presente estudio, se pretende circunscribir las conductas a un entorno muy concreto como es el del personal de misiones de paz de la ONU y víctimas menores locales.

La información relativa al modo de comisión de los hechos concretos, así como los aspectos subjetivos relacionados con agresores y víctimas es prácticamente inexistente. Como se verá en los apartados correspondientes, sólo existen unos escasos informes elaborados por la ONU o por instituciones independientes centrados en las medidas y normas a adoptar para prevenir estas conductas, pero que carecen – puesto que no es su objetivo- de un estudio criminológico previo. Dadas las limitaciones materiales y el desconocimiento que esto supone, este trabajo se centrará en las circunstancias más objetivas de la cuestión; esto es, las características y problemas que, entendemos, contribuyen a que los abusos a menores sigan teniendo lugar pese a las numerosas medidas adoptadas por la ONU.

La aproximación al asunto se va a hacer tomando como punto de Teoría de las Actividades Rutinarias. Su estructura *triangular* de análisis del crimen, como se verá más adelante, resulta especialmente acertada para abordar las características que en cada uno de los ámbitos coadyuvan en que la conducta criminal tenga lugar.

2. PLANTEAMIENTO DE LA PROBLEMÁTICA: ABUSOS Y EXPLOTACIÓN SEXUAL A MENORES

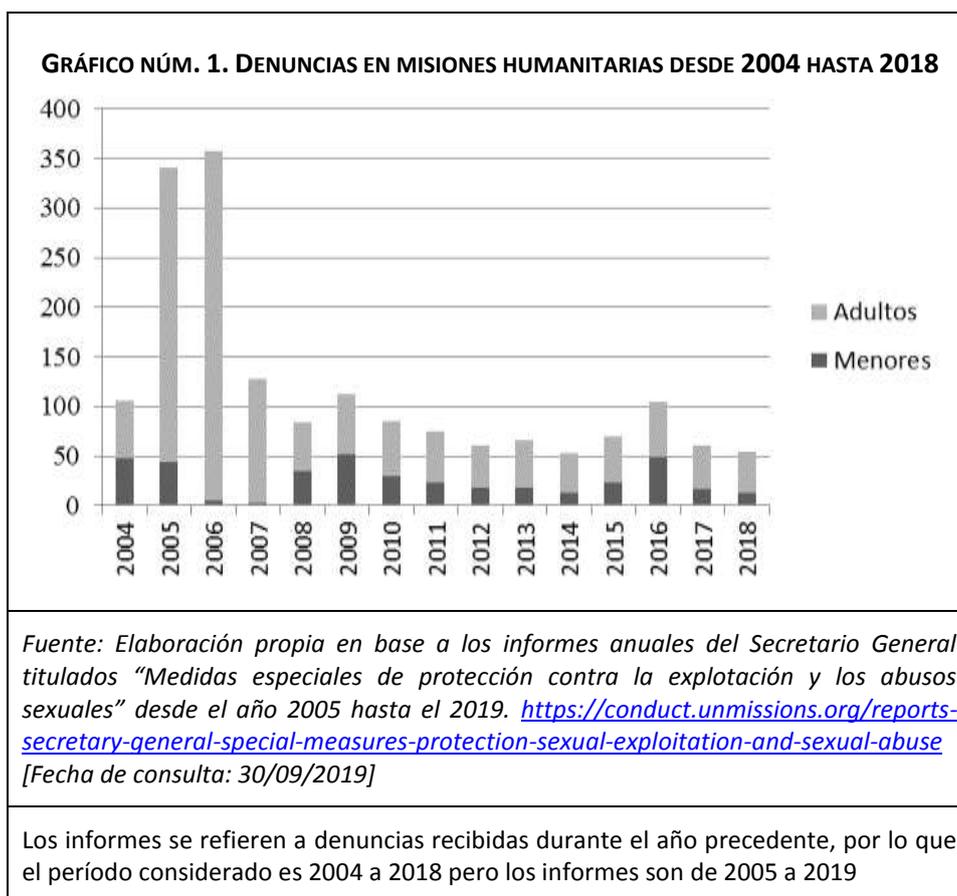
Pese a que as denuncias por violencia sexual acompañan a las misiones humanitarias prácticamente desde sus comienzos¹, no será hasta 2002 cuando la ONU

¹ Crf. NORDAS, R. y RUSTAD, S. C. A.: “Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Understanding Variation”, *International Interactions*, vol. 39, 2013, pp. 517 y ss.

comience a considerar seriamente el asunto a raíz de la investigación sobre abusos y explotación sexual en los campos de refugiados de Guinea, Liberia y Sierra Leona llevada a cabo por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la ONG *Save the Children* (Reino Unido)². Entre las diferentes medidas que se adoptaron al respecto³, en 2003 la Asamblea General emitiría la Resolución 57/306 solicitando al Secretario General informes periódicos sobre las denuncias que tuvieran lugar contra el personal humanitario y de mantenimiento de la paz en el ámbito de las operaciones.

Desde entonces, estos informes se han venido presentando anualmente ante la Asamblea General de un modo cada vez más completo. Esta evolución hacia una mayor profusión en los datos conlleva un aspecto negativo que es el relativo a los constantes cambios de criterios a la hora de recoger u ofrecer las variables. En este sentido, el análisis y comparación de la información se ven dificultados.

Tras el estudio de los informes del Secretario General relativos a las *Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales* desde el año 2004 hasta la actualidad, se ha elaborado el Gráfico 1 con el total de denuncias recibidas en esta materia distinguiendo víctimas menores y mayores de edad.



² UNHCR y SAVE THE CHILDREN-UK: *Sexual Violence & Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone*, 2002.

³ De un modo detallado, DURCH, W. J. *et al.*: “Improving Criminal Accountability in United Nations Peace Operations”, *Stimson Center Report*, núm. 65, rev. 1, 2009.

Cabe hacer algunas precisiones con respecto a estos datos y a los que con posterioridad se analizarán. Como se ha comentado, la parquedad en los datos y los cambios de criterios a la hora de recogerlos y/o ofrecerlos, dificulta su manejo. En primer lugar, se debe considerar que “denuncias” no es equivalente a “hechos” – término referido en algunos informes–. Una única denuncia puede contener más de un hecho presuntamente delictivo sin que, necesariamente, los distintos hechos guarden conexión entre sí. Lo mismo ocurre con “agresor” y “víctima”; cada denuncia y cada hecho puede contener más de un agresor y más de una víctima. Puesto que con los datos disponibles en los informes no es posible identificar hechos concretos en todos los casos, en este trabajo se utilizarán los datos relativos a las denuncias, agresores y víctimas.

Como primera conclusión se puede entender que estas cifras constituyen una infrarrepresentación de la gravedad del fenómeno ya que las denuncias sólo constituyen una puesta en conocimiento de las autoridades de determinados hechos, sin llegar a identificarlos ni cuantificar al completo. Es decir, la lectura correcta de esta información sería decir que “en los citados años se han denunciado, al menos, los siguientes hechos”. El número real de presuntos hechos, agresores y víctimas es necesariamente superior.

Otro problema que ofrecen los datos es que no todas las entidades requeridas por la Secretaría General proporcionan la información solicitada, como se advierte en los propios informes⁴, por lo que pueden existir otros datos que se pierdan.

Por otra parte, los cambios arbitrarios de taxonomías han limitado también la investigación. Se ha debido restringir la clasificación a aquellas categorías mantenidas a lo largo de los años; esto es, la distinción en base a la mayoría de edad de la víctima de abusos o explotación sexual, sin distinguir el tipo de categoría ilícita ante la que nos encontramos –agresión, abuso o explotación sexual. Para la ONU, este límite está cifrado en 18 años, con independencia de la edad de consentimiento sexual legal en cada territorio.

Resultan llamativas las cifras del Gráfico 1 para menores en los años 2006 y 2007, que corresponden a 5 y 2 casos, respectivamente; una representación muy alejada a las ofrecidas en otros años. Esto se debe a que los datos ofrecidos no se corresponden con el número de denuncias reales. En los supuestos excluidos por la propia ONU, las cifras proporcionadas distinguían casos de agresiones sexuales a menores de aquellos entendidos como prostitución. Dentro de estos últimos, los datos de menores se mezclan con los de mayores de edad, por lo que no es posible conocer la cifra exacta de cada categoría. Es decir, los datos que podemos conocer para esos años son los relativos a los menores que han sufrido una agresión sexual; de no mediar violencia física, esta información se ofrece conjuntamente con la de mayores. En los informes posteriores, se vuelve a proporcionar los datos como en los años previos.

⁴ Por ejemplo, en el informe de 2008 se señala que cuatro entidades no han enviado la información solicitada. GRADY, K.: “Sex, Statistics, Peacekeepers and Power: UN Data on Sexual Exploitation and Abuse and the Quest for Legal Reform”, *The Modern Law Review*, vol. 79, núm. 6, 2016, p. 937.

En este sentido, los datos ofrecidos se deben considerar una primera aproximación al fenómeno pero que deja su gravedad infrarrepresentada. En cualquier caso, el foco de análisis entendemos que debe tener en cuenta el número de víctimas que presuntamente han sufrido abusos por lo que, como se verá en el apartado siguiente, se deberá comenzar desde el año 2010 que es cuando la ONU comience a ofrecer esta información.

2.1.1. Reducción de la muestra

Desde el año 2010 se han registrado denuncias de abusos sexuales en 18 misiones, lo que supone en torno al 57% de las misiones en vigor para el período considerado. La Tabla núm. 1 recoge la información al respecto.

TABLA 1. MISIONES CON VÍCTIMAS DE ABUSOS Y EXPLOTACIÓN SEXUAL MENORES DE EDAD DESDE 2010 A 2019

Territorio	Misión	Fin	Duración (años)	Total víctimas (fi)	Total víctimas menores (fi)	% de menores de la misión	% del total de casos de menores
República Centroafricana	MINUSCA	Vigente	5,4	318	163	51,3%	48,8%
República Democrática del Congo	MONUC / MONUSCO	En vigor	9,3	269	82	30,5%	24,6%
Haití	MINUSTAH	10/17	13,3	96	22	22,9%	6,6%
Liberia	UNMIL	03/18	14,5	128	20	15,6%	6,0%
Costa de Marfil	MINUCI / UNOCI (ONUCI)	06/17	13,2	44	16	36,4%	4,8%
Sudán / Sudán del Sur	UNMIS / UNMISS	En vigor	14,5	74	12	16,2%	3,6%
Mali	MINUSMA	En vigor	6,4	21	6	28,6%	1,8%
Kosovo	UNMIK	En vigor	20,3	3	3	100,0%	0,9%
Darfur	UNAMID	En vigor	12,2	8	3	37,5%	0,9%
Guinea-Bissau	UNIOGBIS*	En vigor	10,7	2	2	100,0%	0,6%
India y Pakistán	UNMOGIP	En vigor	70,7	1	1	100,0%	0,3%

Oriente medio	UNSCO*	En vigor	25,3	1	1	100,0%	0,3%
Sahara occidental	MINURSO	En vigor	28,4	2	1	50,0%	0,3%
Afganistán	UNAMA	En vigor	17,5	3	1	33,3%	0,3%
Abyei	UNISFA	En vigor	8,3	6	1	16,7%	0,3%
TOTAL				976	334	100,0%	

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a la información obtenida de los informes anuales del Secretario General titulados “Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales” desde el año 2010 hasta el 2019 (<https://conduct.unmissions.org/reports-secretary-general-special-measures-protection-sexual-exploitation-and-sexual-abuse>) y a la información disponible de cada misión en la web de la ONU <https://peacekeeping.un.org/es/where-we-operate> [Fecha de consulta: 30/09/2019]

*Misiones políticas

Cabe hacer algunas aclaraciones con respecto a la información representada en la Tabla núm. 1. En tres supuestos (misiones MONUC y MONUSCO; MINUCI y UNOCI; y UNMIS y UNMISS) se han sumado los datos individuales puesto que, en cada caso, la segunda misión supone una continuación de la primera en el territorio sin interrupción temporal entre ambas; en todos los casos se ha considerado como fecha de inicio la más antigua. En el caso de UNMIS y UNMISS, la transición se produjo en julio de 2011, fecha en que Sudán del Sur proclamaría su independencia.

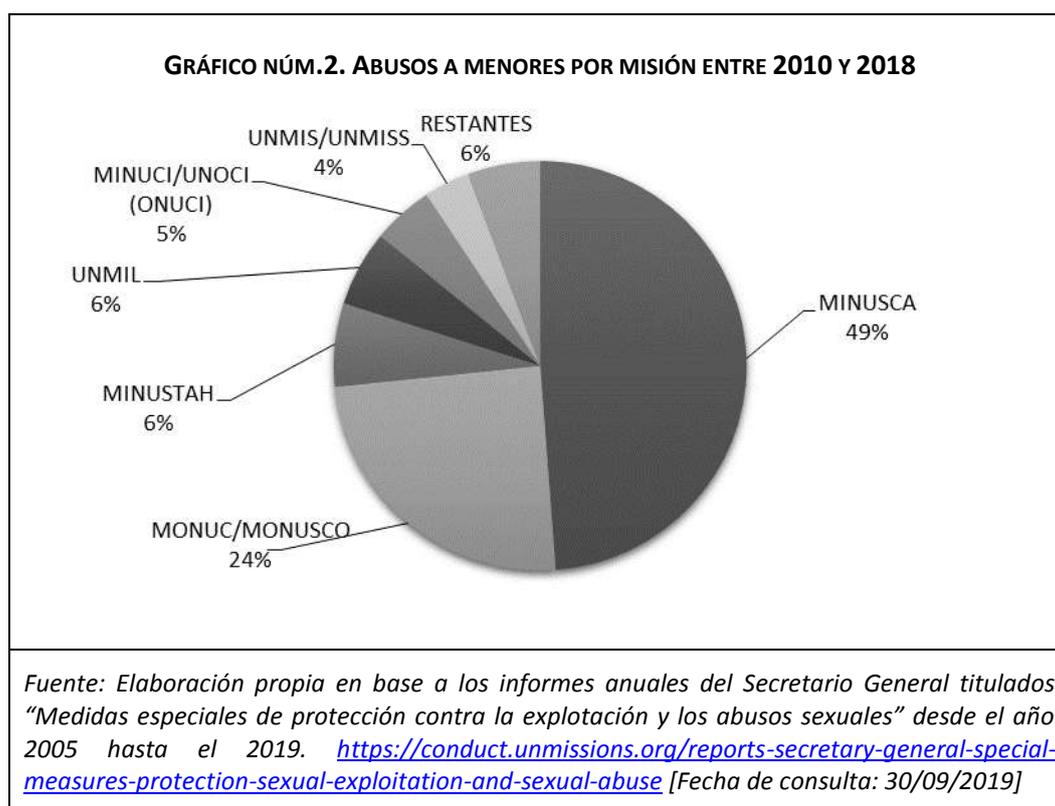
Entre las misiones que registran denuncias por abusos a menores hay dos misiones políticas –UNIOGBIS y UNSCO–, con 2 y 1 denuncias respectivamente. La ONU no contabiliza estas misiones como humanitarias puesto que en ambos casos se trata de oficinas instauradas para coordinar sendos procesos de paz en Guinea-Bissau y en Oriente medio.

Como se puede observar, existe una diferencia considerable entre los casos registrados en cada misión. MINUSCA, en República Centroafricana, representa las cifras más elevadas, llegando casi al 50% del total de denuncias desde el año 2010. Las 163 víctimas menores que han denunciado suponen, a su vez, más de la mitad de las denuncias acaecidas sobre la misión.

Muy por debajo se encuentran las misiones del República Democrática del Congo –MONUC y MONUSCO–, con cifras cercanas a la mitad de la anterior. En este caso, las denuncias representan el 24,6% del total de 334 denuncias de menores, suponiendo en la propia misión un 30,5% del total de denuncias recibidas.

A gran distancia de las anteriores están las restantes misiones. Los casos de Haití –MINUSTAH– y Liberia –UNMIL– suponen el 6,6% y 6,0%, respectivamente. Las dos misiones de Costa de Marfil consideradas, MINUCI y UNOCI, representan el 4,8%, mientras que las de Sudán y Sudán del Sur (UNMIS y UNMISS) suponen el 3,6%. Las

restantes misiones ofrecen valores por debajo del 2% del total de casos. En el Gráfico 2 puede verse una representación de esa información.



Dada su mayor representatividad, los datos a analizar serán los de las seis misiones con mayor número de víctimas menores. Ahora bien, como se ha mencionado, los aspectos cuantitativos de este trabajo se obtienen de los datos proporcionados por la ONU, por lo que presentan ciertas limitaciones. Como se verá en los siguientes epígrafes, los datos detallados relativos a las denuncias, agresores, víctimas, proceso, entre otros, están disponibles a partir del año 2015, fecha en que la ONU comenzó a recabar dicha información. Así, aunque algunos hechos referidos puedan ser anteriores a dicho año, sólo se tendrá en cuenta la información conocida por las denuncias presentadas desde entonces.

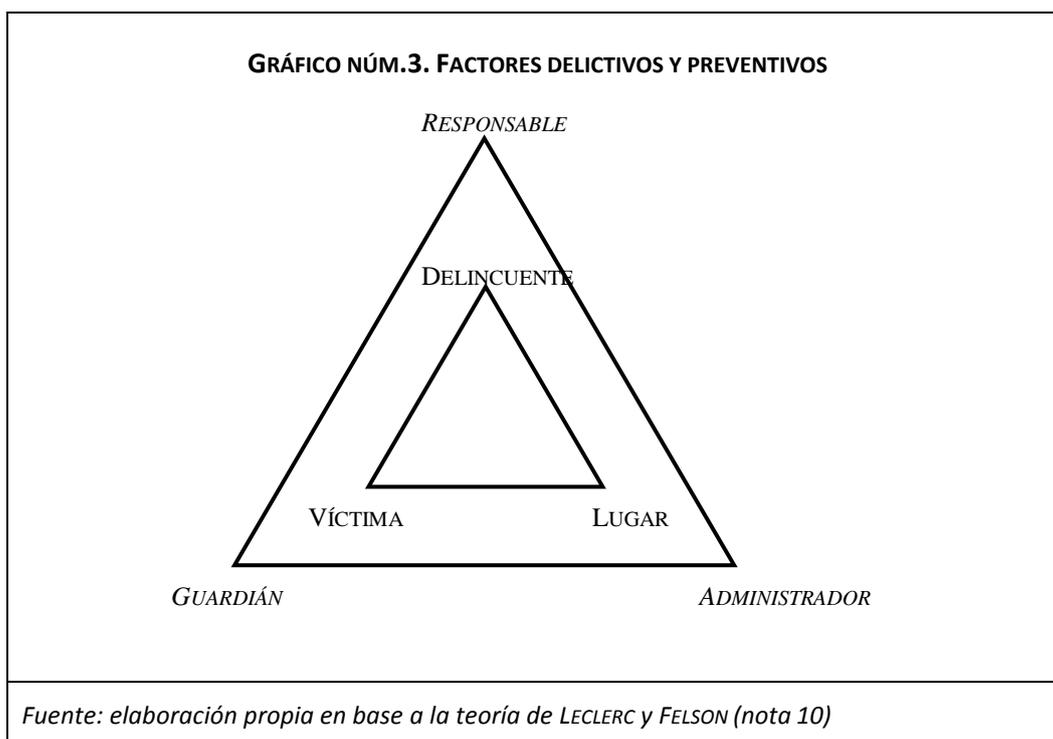
3. MARCO TEÓRICO: TEORÍA DE LAS ACTIVIDADES RUTINARIAS

La Teoría de las Actividades Rutinarias se encuadra dentro de las teorías situacionales de prevención de la criminalidad y, en concreto, la teoría de la oportunidad. En su postulado original, COHEN y FELSON⁵ afirmaban que las oportunidades delictivas se presentan en el curso de la vida diaria de los criminales, sin que sea necesario que se den circunstancias excepcionales acontezcan. Concretamente, para que un hecho delictivo tenga lugar, es necesario que concurren en un mismo espacio un agresor motivado, un objetivo apropiado y la ausencia de

⁵ COHEN, L.E. y FELSON, M.: "Social Change And Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach", en *American Sociological Review*, vol. 44 (August), 1979, pp. 588-608.

guardianes eficaces. *Sensu contrario*, se puede entender que la ausencia de alguno de estos elementos tendrá efectos preventivos en la comisión del delito⁶.

Desarrollos posteriores de esta teoría⁷ introducirán nuevos elementos que hacen hincapié en los aspectos de control que operan en cada ámbito. El Gráfico núm. 3 ilustra la situación resultante. Así, el triángulo interior representa las circunstancias que deben confluír para que el delito tenga lugar y, en cada caso -triángulo exterior- se introducen los contrapesos para dicha comisión; es decir, aquellos factores protectores cuya presencia evita la comisión del delito.



Esta partición del problema resulta especialmente conveniente para analizar los abusos a menores en misiones humanitarias. El estudio individualizado de los elementos delictivos permite perfilar mejor las características que presentan y, especialmente, los obstáculos que se observan para una eficaz protección en cada ámbito para, posteriormente, proponer mejoras. Así, los delincuentes se identifican con el personal desplazado en misiones humanitarias de la ONU que comete agresiones y abusos sexuales sobre menores siendo responsabilidad de la Organización –prioritaria, aunque no exclusivamente- controlar su actuación y exigir responsabilidades. Las víctimas son los menores de 18 años que sufren abusos o agresiones por parte de los anteriores; dentro de quienes están llamados a

⁶ En profundidad, REDONDO ILLESCAS, S. y GARRIDO GENOVÉS, V.: *Principios de Criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 4ª ed., 2013, pp. 489-504, y MCLAUGHLIN, E.: “Routine Activities Theory”, en MCLAUGHLIN, E. y MUNICE, J. (comp./ed.), *The Sage Dictionary of Criminology*, Sage, Londres, 2ª ed., 2006, pp. 365-367.

⁷ De especial relevancia, LECLERC, B. y FELSON, M.: “Routine Activities Preceding Adolescent Sexual Abuse of Younger Children”, en *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, vol. 28(2), 2016, pp. 116-131 y ECK, J. E. y CLARKE, R. V., “Classifying common police problems: A routine activity approach” en SMITH, M. J. y CORNISH, D. B. (eds.), *Theory for practice in situational crime prevention*, Criminal Justice Press, Nueva York, pp. 7–39.

protegerlos, cabe mencionar especialmente a su núcleo familiar y a los propios agresores, dado que la labor humanitaria y de auxilio es lo que fundamenta su presencia en el territorio. Finalmente, como lugar de comisión se debe analizar el territorio donde la misión tiene lugar, así como el papel de los responsables locales en el control de dicho Estado. Tras evaluarlo, se ha preferido dejar fuera del análisis el estudio del lugar de trabajo; esto es, las características que la propia misión presenta y su funcionamiento interno. Esto se debe a que, pese a estar asociados al personal de la misión, los delitos no se comenten en el propio centro sino en el exterior y, principalmente, durante el tiempo que el personal no está prestando servicio.

4. APLICACIÓN PRÁCTICA

4. 1. Agresor motivado: posibilidades del delincuente y carencias del responsable

4.1.1. Características de los agresores

4.1.1.1. Cuerpo de procedencia y nacionalidad

Desde el año 2015 hasta la actualidad se han interpuesto denuncias contra 200 integrantes de la ONU desplazados en las seis misiones consideradas con la distribución que se expone en la Tabla núm. 2.

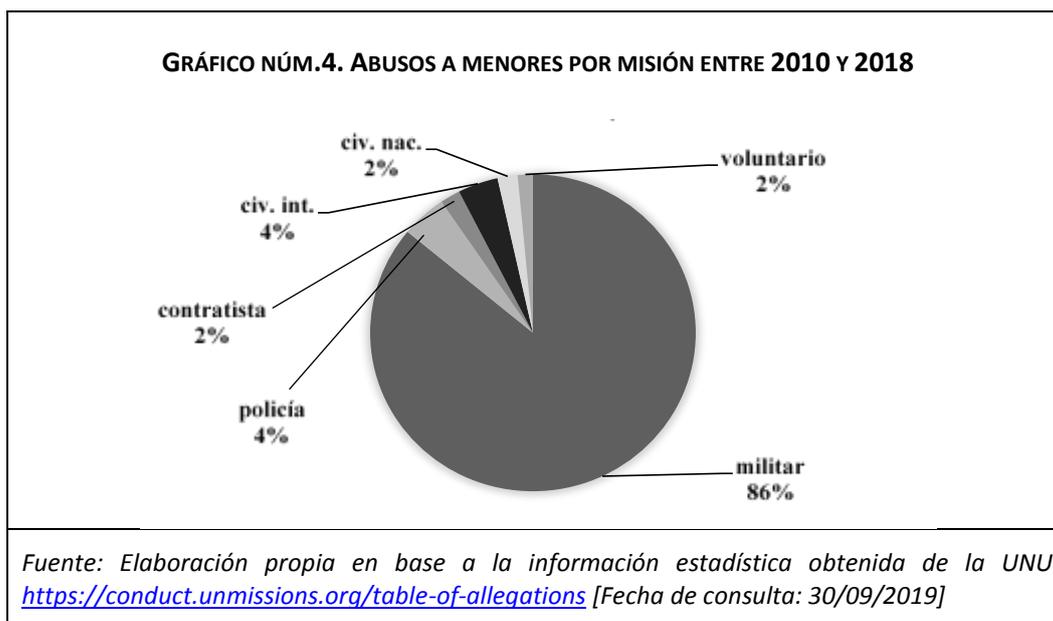
TABLA NÚM. 2. VÍCTIMAS DE ABUSOS SEXUAL MENORES DE EDAD Y AGRESORES SEGÚN TIPO DE PERSONAL Y MISIÓN DESDE 2015 A 2019

TERRITORIO	MISIÓN	TIPO PERSONAL	AGRESORES [fi (Fr%)]	VÍCTIMAS (fi)
República Centroafricana	MINUSCA	Militar*	141 (94,0%)	150
		Policía	7 (4,7%)	6
		Civil	2 (1,3 %)	3
<i>Subtotal</i>			<i>150 (100,0%)</i>	<i>159</i>
República Democrática del Congo	MONUSCO	Militar	23 (71,9%)	21
		Civil	9 (28,1%)	9
<i>Subtotal</i>			<i>32 (100,0%)</i>	<i>30</i>
Haití	MINUSTAH	Militar	1 (33,3%)	1
		Policía	2 (66,7%)	3
<i>Subtotal</i>			<i>3 (100,0%)</i>	<i>4</i>
Liberia	UNMIL	Militar	3 (75,0%)	3
		Civil	1 (25,0%)	1
<i>Subtotal</i>			<i>4 (100,0%)</i>	<i>4</i>
Costa de Marfil	UNOCI	Militar	2 (50,0%)	2
		Civil	2 (50,0%)	2
<i>Subtotal</i>			<i>4 (100,0%)</i>	<i>4</i>
Sudán del Sur	UNMISS	Militar	2 (28,6%)	2
		Civil	5 (71,4%)	5
<i>Subtotal</i>			<i>7 (100,0%)</i>	<i>7</i>
TOTAL			200	208

Fuente: Tabla de elaboración propia en base a la información estadística obtenida de la ONU

* Una denuncia no contiene el número de agresores por lo que se ha puesto el mínimo posible, 1.

Los tres estamentos en que es diferenciado el personal de la ONU – militar, policial o civil- han recibido denuncias, si bien en las primeras dos misiones presentan cifras muy elevadas, alcanzando el 94% en el caso de República Centroafricana y el 71,9% en República Democrática del Congo. Las restantes se mantienen en valores cercanos, como puede observarse en el Gráfico núm. 4.



Dada la falta de información, no es posible poner estos datos en relación con la distribución total por estamento de cada misión, lo que, sin duda, aportaría una valiosa información sobre la incidencia real de estos casos⁸. Sólo podemos realizar esta tarea en relación al personal uniformado –policías y militares- dado que, al ser contribuciones estatales, queda recogido en los informes anuales de la organización. Así, se ha podido determinar que la tasa de denuncias contra estos cuerpos oscila entre el 0,35 (UNMIL) y 0,19 (UNOCI) por mil individuos. Muy por encima se encuentra MINUSCA con 2,38 y, en el extremo opuesto, UNMISS con 0,03⁹. Como puede apreciarse, las tasas de las denuncias no establecen la misma jerarquía en cuanto a

⁸ La participación de los cuerpos varía tanto por misión como por período considerado. Utilizar los últimos datos que proporciona la ONU llevaría a conclusiones erróneas ya que sólo reflejan la situación actual. Por lo general, a mayor estabilización de la zona, menor representación de militares. Asimismo, puesto que la información disponible es la relativa al año 2019, no hay datos de las tres misiones finalizadas (MINUSTAH, UNMIL y UNOCI).

⁹ Tasa hallada sumando los totales anuales de personal destinado por cada país en el período considerado –mes de junio como referencia-, y el total de las denuncias de dichos cuerpos en el mismo período. Información en <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> [Consulta: 30/09/2019]

número de denuncias recibidas¹⁰ puesto que al ser menor la cantidad de personal uniformado en dicha período, las denuncias tienen una mayor incidencia en UNMIL.

Similares limitaciones encontramos al analizar a la nacionalidad puesto que sólo es posible conocer estos datos en el caso de policías y militares. Al ser contribuciones estatales, los mecanismos para exigir responsabilidad varían con respecto al personal civil, por lo que queda constancia expresa en cada denuncia.

En las misiones con cifras más elevadas, se observa una alta representatividad de los países cercanos a donde se desarrolla la misión. En República Centroafricana, el personal uniformado (148 casos) que cuenta con un mayor número de denuncias es el proveniente de Burundi (41 casos, 27,7%), Gabón (28 casos, 18,9%) y República Democrática del Congo (22 casos, 14,9%)¹¹. De las 10 nacionalidades con denuncias, 6 se encuentran entre los 10 países que más han contribuido con el envío de militares y policías a la misión¹². Entre quienes se encuentran por debajo de esa clasificación, destaca especialmente la República Democrática del Congo que, pese a ser de los países que más denuncias reciben ha tenido una participación de un 1,5% del total de envíos para el período considerado.

En la misión de República Democrática del Congo, la muestra se distribuye entre Tanzania (52,2%), Sudáfrica (17,4%), Benín y Marruecos (8,7% en cada caso), y Camerún, Ghana y Rumania (4,3% en cada caso), alcanzando un total de 23 casos. Al compararlo con las 10 nacionalidades que más han contribuido a la misión, encontramos que 3 supuestos se quedan fuera: Benín, Rumania y Camerún¹³.

Las restantes misiones presentan también cierta correlación entre países con mayores contribuciones y nacionalidades con denuncia, siendo muy escaso el número de supuestos. En Haití, se han dado 3 casos, uno de nacionalidad desconocida, otro de Bangladesh y otro de Camerún. Bangladesh es uno de los Estados que más contribuye a la misión, con un 8,0% del total de tropas, mientras que Camerún se encuentra en el extremo opuesto, con una contribución que representa el 0,4%.

De los 3 casos de Liberia, 2 provienen de Nigeria –principal contribuyente, 31,8%- y uno de Filipinas, que para la fecha analizada no contribuía con la misión¹⁴. En Costa de Marfil se han dado 2 casos, ambos de nacionalidades que se encuentran entre las principales contribuyentes: Senegal (14,8%, puesto 3º) y Pakistán (5,1%,

¹⁰ Al ponerlo en relación con el total del contingente uniformado, la clasificación que ofrece la tasa es: MINUSCA, UNMIL, MONUSCO, MINUSTAH, UNOCI y UNMISS. Cfr. Tabla núm. 2.

¹¹ Los restantes casos son: Marruecos (9,5%), Congo (9,5%), Camerún (7,4%), Mauritania (6,1%), Níger (2,7%), y Bangladesh y Senegal (1,4% cada uno). Existe, además, un supuesto en el que se desconoce la nacionalidad. Datos: <https://conduct.unmissions.org/table-of-allegations> [Consulta: 30/09/2019]

¹² Los Estados que más han contribuido entre los años 2015 y 2019 son: Ruanda (11,6%), Pakistán (9,3%), Camerún (8,9%), Bangladesh (8,2%), Egipto (7,9%), Burundi (7,2%), Zambia (6,4%), Mauritania (6,2%), Marruecos (6,0%) y Congo (4,6%). Datos obtenidos tras analizar la contribución por país con la misión MINUSCA en los años señalados. Informes accesibles en <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> [Fecha de consulta: 30/09/2019]

¹³ Los 10 países son India (18,7%), Pakistán (18,3%), Bangladesh (11,3%), Sudáfrica (7,0%), Tanzania (6,4%), Uruguay (6,0%), Nepal (5,4%), Marruecos (5,2%), Malawi (4,7%) y Ghana (2,6%). Fuera de esta clasificación permanecen Benín (1,7%) y Rumania y Camerún (0,01% en cada caso). Informes accesibles en <https://peacekeeping.un.org/en/troop-and-police-contributors> [Fecha de consulta: 30/09/2019]

¹⁴ Según la denuncia de este último supuesto, los hechos tuvieron lugar entre los años 2003 y 2004.

puesto 6º). Finalmente, en Sudán del Sur para el período considerado se han registrado 2 denuncias contra nacionales de Nepal, tercer país en cuanto a contribuciones con un 13,8%.

Tras analizar estos datos podemos concluir que existe cierta dispersión en cuanto al cuerpo de procedencia y a la nacionalidad, con cierto predominio de sujetos pertenecientes al estamento militar que provienen de países cercanos a aquel donde se lleva a cabo la misión. La nacionalidad de los sujetos corresponde mayoritariamente a los Estados que mayores aportaciones realizan en cada caso y que, también de un modo mayoritario, se sitúan en el mismo continente.

La misión de República Centrafricana, MINUSCA, tiene un peso considerable en el conjunto de la muestra dado el elevado número de denuncias con las que cuenta. Esta elevada cifra se observa fundamentalmente entre el personal uniformado, en especial entre los militares. Cabe destacar que el personal uniformado de esta misión se encuentra entre los más numerosos, cifrado en 12.412 sujetos en 2019, mucho mayor al que tienen o han tenido las restantes misiones analizadas con excepción de MONUSCO¹⁵. Aunque esta diferencia se ha tratado de paliar proporcionando las tasas de incidencia para el total del personal uniformado en cada caso, se puede constatar que sus valores también se encuentran por encima de las restantes, lo que nos lleva a considerar que la elevada presencia de policías y militares se relaciona de algún modo con el alto índice de hechos delictivos que presuntamente cometen.

Otra diferencia que se observa respecto a las restantes misiones es su relativa *juventud*. Las restantes 5 misiones consideradas tienen una antigüedad media de 13 años. MINUSCA lleva en vigor poco más de 5; se trata de una de las misiones más recientes de la ONU entre las que cuentan con denuncias.

Estas limitadas conclusiones requieren un estudio en profundidad que excede al objeto de este trabajo; si bien MINUSCA es la misión más reciente y con mayor número de personal uniformado desplegado entre las misiones denunciadas, no lo es en términos absolutos considerando las restantes misiones de la ONU que no han recibido denuncias. Esto nos indica que, pudiendo tratarse de un indicador, estas características han de ser medidas en una muestra mayor para determinar su incidencia real.

4.1.1.2. Otros aspectos a considerar

Los sujetos parten de una posición de superioridad desde el momento en que llegan al territorio basada en la pertenencia y el amparo de la ONU. El arribo de estos grandes contingentes a territorios devastados o en grave crisis, con elevados índices de pobreza y pocas posibilidades de mejora sin esta ayuda externa, les proporciona un rol

¹⁵ MONUSCO, la segunda misión que destaca por su elevado número de denuncias a militares, es la que cuenta con mayor número de personal uniformado desplazado, con 16.762 sujetos en 2019. Ver <https://peacekeeping.un.org/es/mission/monusco> [Fecha de consulta: 30/09/2019]

de benefactores que, subjetiva y objetivamente, los sitúa en una posición superior a la de sus destinatarios¹⁶.

Esto, que podríamos interpretar como *poder*, se ve acrecentado por diversos factores. En primer lugar, el control de los recursos destinados a la población siempre deja margen a la arbitrariedad en su reparto, que tendrá lugar en mayor o menor medida según el grado de control que se ejerza en cada caso. Son numerosos los intercambios sexuales a cambio de comida o favor de algún tipo¹⁷, no sólo para obtener ventajas extra sino las raciones básicas a asignar según la normativa de la misión.

En segundo lugar, la integración en la organización es otro aspecto relevante a considerar. Los sujetos provienen mayoritariamente de países cercanos al de la misión, con un entorno y unas condiciones de vida similares; su pertenencia a la ONU, sin embargo, los sitúa en un plano superior. Se distinguen así del resto de la población y pasan a formar parte de un todo unificado, de un grupo que no sólo tiene la potestad de paliar la situación de miseria en la que viven sino que puede empeorarla.

Es de destacar también que el hecho de no estar sometidos a las mismas normas que la población les otorga otro rasgo distintivo y de cohesión entre sí. Si bien se desarrollará más adelante, cabe mencionar que los miembros de la misión poseen inmunidad ante la jurisdicción del Estado que los recibe. Los delitos que pudieran cometer sólo pueden ser juzgados, bien por un tribunal internacional, bien por sus propios Estados. La ONU poco puede hacer al respecto. Es decir, a nivel interno el personal desplazado está sometido a una profusa normativa –especialmente en relación a las normas de conducta con la población civil-, pero los mecanismos de exigir responsabilidad ante el incumplimiento de esa normativa son muy limitados.

Esto nos conduce a la última característica a destacar que es la relativa a la sensación de impunidad que se desprende de sus actos, tanto para las víctimas como para sí mismos o sus pares. Como se verá en el siguiente epígrafe, los Estados donde se cometen los hechos no pueden juzgarlos dada su comentada inmunidad; a nivel internacional tampoco ha habido procesamiento alguno; las condenas de los Estados de los que son nacionales son muy escasas; y la ONU tiene limitada su actuación a la imposición de ciertas sanciones de carácter administrativo que van desde multas hasta la repatriación en los supuestos más graves.

Estas circunstancias tan peculiares otorgan una percepción subjetiva de *endiosamiento* al tener el poder de mejorar o empeorar la vida de la población (1), diferenciándose estéticamente por su uniformidad -que se ve especialmente

¹⁶ DEFEIS, E. F.: “U.N. Peacekeepers and sexual abuse and exploitation: an end to impunity”, *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7, núm. 2, 2008, p. 191.

¹⁷ Entre otros, KOYAMA, S. y MYRTTINEN, H.: “Unintended consequences of peace operations on Timor Leste from a gender perspective”, en AOI, C., de CONING, C. y THAKUR, R. (eds.), *Unintended consequences of peacekeeping operations*, United Nations University, Nueva York, 2007, p. 34; WILLIAMS, T. P., BINAGWAHO, A. y BETANCOURT, T. S.: “Transactional sex as a form of child sexual exploitation and abuse in Rwanda: Implications for child security and protection”, *Child Abuse & Neglect*, núm. 36, 2012, p. 355 y bibliografía allí citada; UNHCR y SAVE THE CHILDREN-UK, cit., p. 3; y CSÁKY, C.: *No One to Turn To. The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, SAVE THE CHILDREN UK, 2008, pp. 5 y ss.

acrecentada en el caso del personal uniformado- (2), permaneciendo al margen de las normas de la población, rigiéndose por sus propios preceptos (3), y teniendo una impunidad casi absoluta ante la posible comisión de delitos, especialmente numerosos en los casos de violación (4). Este panorama, que podríamos denominar *síndrome de Zeus*, resulta muy difícil de evitar pero no es imposible puesto dada la presencia de factores externos susceptibles de modificar. La intervención de guardianes efectivos – los responsables- podría suponer un mayor control y reducir, en cierta medida, los factores criminógenos. No obstante, como a continuación se expone, existen importantes problemas para que los guardianes desempeñen su labor eficazmente.

4.1.2. Problemas de los responsables

El papel de los responsables debe ser evaluado en tres aspectos fundamentales. Primero, en relación al establecimiento de unas normas claras que rijan el comportamiento de los miembros de la misión y que contengan aquellas conductas prohibidas –así como sus consecuencias; en segundo lugar, en lo que respecta al control efectivo de dicho comportamiento; y, finalmente, al castigo de las trasgresiones. En este sentido, se puede considerar que la ONU es la última responsable de todos estos aspectos aunque, como veremos, no tiene posibilidades reales de controlarlos todos.

Las normas que rigen la conducta del personal desplazado son claras, especialmente en relación a la prohibición de mantener contactos sexuales con menores de 18 años y la recomendación de abstenerse, en general, con toda la población local¹⁸. Desde que estas prácticas salieron a la luz de un modo contundente a comienzos del milenio, distintas resoluciones –así como normativa de rango inferior- han venido a abordar diversos aspectos de la cuestión. Partiendo desde el reconocimiento de la existencia de estas prácticas con carácter recurrente –tras años de negarlas o minimizar el asunto a “casos aislados”-, se tratan temas relativos a los procedimientos de denuncia, de investigación, la exigencia de responsabilidad, el estatuto de la víctima, las medidas de prevención, la creación de organismos específicos, entre otros, así como la obligación de realizar un seguimiento exhaustivo del tema a través de informes periódicos, comisiones de investigación, mejora en el conocimiento de los datos, etc., ajustando y desarrollando las normas pertinentes según las carencias detectadas.

El control efectivo, en la práctica, es mucho más difícil de determinar. Pese a su previsión y a los informes periódicos del Secretario General –que, a su vez, derivan de los responsables de cada misión y de diversas comisiones implicadas-, no nos es posible determinar hasta qué punto estas prácticas pueden ser consideradas “control efectivo”. El conocimiento de cuanto acontece en las misiones, el grado de exigencia y fiscalización del comportamiento del personal desplazado, y, concretamente en el caso del personal militar, el cumplimiento de la cadena de mando, resultan dudosos. En relación a esto último pese a que la normativa establece con claridad que el Jefe de la

¹⁸ Boletín del Secretario General, *Medidas especiales de protección contra la explotación y el abuso sexuales*, 9 de octubre de 2003, ST/SGB/2003/13.

Fuerza está a cargo de todo el personal militar, las tropas nacionales suelen obedecer a sus propios capitanes, especialmente en caso de discrepancia de opiniones¹⁹.

Donde más fallos se observan, no obstante, es en el castigo de las trasgresiones. En los casos analizados, de los 200 individuos denunciados por abuso o agresión sexual a menores, sólo en 29 casos se ha apreciado un ilícito; 86 han sido cerrados (la mitad de los cuales lo fueron por no tener evidencias suficientes²⁰); y 85 supuestos están en curso o pendientes de ser investigados.

Existen diversos factores que nos conducen a pensar que el porcentaje minoritario de ilícitos apreciados no se corresponde con la incidencia real de la conducta, ni siquiera entre las conductas denunciadas. Los problemas que giran en torno a las investigaciones -y especialmente aquellos asociados al rol de la víctima- y las limitaciones técnicas y materiales del territorio supone que en muchos casos no sea posible recabar información suficiente para juzgar la conducta. Por otra parte, la cuestión de las jurisdicciones derivada de las inmunidades específicas que cada grupo posee supone un problema añadido para la investigación.

La práctica totalidad del personal sólo pueden ser juzgada por sus propios Estados²¹; ante una denuncia, la ONU lleva a cabo una investigación preliminar y, de haber indicios suficientes, puede ordenar la repatriación del sujeto implicado tras la comunicación a los responsables nacionales pertinentes. Los Estados podrán entonces enjuiciar los actos y, en su caso, adoptar el castigo pertinente según su propia normativa, si bien esto no suele ser lo habitual. En el caso del personal uniformado, de los 181 casos analizados, 21 han sido considerados ilícitos (6 castigados con pena de prisión de entre 45 días y 1 año, 1 cerrado y los restantes 14 están aún pendientes), 75 han sido cerrados (la mitad por falta de pruebas suficientes) y los restantes están aún pendientes. Si los problemas de investigación en el territorio se hacen patentes en todos los casos, postergar esta fase en el tiempo y dejarla en manos los Estados acrecienta aún más estas dificultades. La dilación temporal, la posible desaparición de pruebas y testigos, las reticencias en las víctimas y las limitadas posibilidades de los Estados de llevar a cabo una investigación penal en otro territorio, entre otros factores, conducen a una elevada cifra de casos irresueltos que acaban por ser cerrados por falta de pruebas.

En el caso del personal civil, policías y observadores militares, encontramos los mismos problemas si bien la ONU tiene en estos casos una potestad disciplinaria en función del contrato que rige la relación laboral. En cualquier caso, la posibilidad de enjuiciar penalmente dependerá también de la legislación nacional relativa al ejercicio de la jurisdicción extraterritorial.

¹⁹ *Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas Y Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz*, 23 de mayo de 1991, ¶ V, p. 3, A/46/185; DANNENBAUM, T.: "Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers", *Harvard International Law Journal*, vol. 51, núm. 1, Winter, 2010, pp. 140 y ss.

²⁰ La ONU distingue estos casos de aquellos donde no hay evidencia alguna.

²¹ *Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados*, 6 de diciembre de 1946, art. VI; y DANNENBAUM, T., cit.

Junto a las imposibilidades materiales, existen otros problemas para la intervención de los Estados. La disparidad normativa en la tipificación de los ilícitos y en la edad de consentimiento penal, hace que la conducta no esa pueda ser considerada delictiva en todos los casos, pese a que la ONU cifre este término en los 18 años. Si consideramos las dificultades de investigación anteriormente comentadas, la falta de determinación de la edad de la víctima en el momento de comisión de los hechos supone la ausencia de un elemento típico básico en los ilícitos²². Por otra parte, se ha señalado la falta de voluntad de los Estados de juzgar a sus propios nacionales dada la impopularidad que esto conllevaría para el apoyo popular del despliegue de tropas.

Ante esta cuestión, la ONU tiene poco margen de actuación con la normativa vigente. El desarrollo de una profusa normativa en materia de violencia sexual carece de sentido si existe un importante grupo de destinatarios a quienes no es posible exigirle su cumplimiento. Pese a las múltiples exhortaciones de la comunidad internacional para que los Estados juzguen a sus nacionales y las obligaciones de información del seguimiento de estos casos que impone la organización, la soberanía nacional faculta a los Estados a adoptar las decisiones que estimen pertinentes sin que reciban mayor sanción que una llamada de atención o, en los casos más graves, la suspensión de pago por los servicios prestados y la repatriación del personal.

El tema de las inmunidades resulta clave en esta cuestión y sería posible de solucionar, o al menos mejorar, a través de los SOFAs²³. Los Estados pueden comprometerse formalmente bien a perseguir estas conductas, bien a sustraer determinadas prerrogativas que la inmunidad supone, y así facilitar la investigación y enjuiciamiento de los casos. Esto sería de especial utilidad en los casos de los grupos que poseen inmunidad absoluta como las tropas militares y los altos funcionarios²⁴. En los casos en que existe inmunidad limitada al ejercicio de las funciones, entendemos que este problema no debiera de existir puesto que las tareas propias del cargo, cualesquiera que sean, difícilmente pueden amparar abusos y agresiones sexuales o intercambios de favores sexuales a cambio de alimentos. Estas conductas necesariamente son ejercidas al margen de las funciones asignadas por lo que no gozan de inmunidad.

El problema de la jurisdicción, por otra parte, parece de difícil solución. La ONU carece de tribunales penales o militares y los Estados contribuyentes tienen serias dificultades para enjuiciar estas conductas. Las prerrogativas de las inmunidades sustraen al personal de la jurisdicción del Estado donde se desarrolla la misión, pese a

²² Se ha de considerar que, en muchos de estos territorios, no existe un registro oficial de los menores o, existiendo, los menores no se encuentran inscritos por diferentes causas. BLAKEMORE, S., FREEDMAN, R. y LAMAY-HÉBERT, N.: "Child safeguarding in a peacekeeping context: lessons from Liberia", *Development in Practice*, vol. 29, núm. 6, 2019, p. 741.

²³ Acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz (SOFA - siglas en inglés) entre el país receptor de la misión y la ONU donde se establece el régimen jurídico, condiciones y limitaciones de la misión. *Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz* (en adelante, SOFA -siglas en inglés), 9 de octubre de 1990, A/45/594.

²⁴ En profundidad, SHEERAN, S. (dir.): *United Nations Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement, United Nations Peacekeeping Law Reform Project*, School of Law, University of Essex, Colchester, 2010.

que por cercanía y tutela de bienes sería el más apropiado para juzgar los hechos. No obstante, dada su delicada situación, incluso de no existir dichas prerrogativas las posibilidades materiales serían limitadas. En muchas ocasiones, los territorios carecen de las instituciones básicas para investigar y enjuiciar los hechos -falta de gobierno, sistema legal, cuerpo policial, etc.- o bien, siendo capaces, existen reticencias para juzgar a miembros de una organización que se desplaza para ofrecer ayuda humanitaria²⁵.

A nivel internacional, se ha analizado profusamente la posibilidad de que la Corte Penal Internacional intervenga pero no parece del todo factible puesto que, por un lado, no hay acuerdo acerca de si estas conductas pueden ser consideradas crímenes internacionales bajo alguna de las cuatro categorías que son competencia de la Corte²⁶ y, por otro, numerosos Estados contribuyentes no reconocen su autoridad²⁷.

4.2. Objetivo apropiado: indefensión de la víctima e ineficacia de los guardianes

4.2.1. Características de las víctimas

Las víctimas de las agresiones, abusos y explotación sexual en misiones humanitarias son las menores locales del país receptor de la misión. Como se ha comentado, se trata de territorios que atraviesan una grave crisis en todos los niveles derivada, en muchos casos, de una reciente guerra. Los altos niveles de pobreza, la falta de oportunidades y la ausencia o ineficacia de guardianes, convierte a estas niñas en un grupo especialmente vulnerable de sufrir delitos sexuales.

Dada la falta de información, es difícil establecer un perfil victimológico preciso. En términos generales, se puede afirmar que las víctimas son menores de entre 13 y 17 años, mayoritariamente de sexo femenino y sometidas a agresiones y sexo transaccional por parte de los integrantes de las misiones de paz. Se ha apuntado²⁸ que la baja representación de víctimas masculinas no se debe tanto a una ausencia de delitos sobre esta población sino a la elevada cifra negra existente. Los tabús que giran en estas sociedades en torno a la homosexualidad suponen un grave obstáculo para que los menores –o personas cercanas que puedan conocer los hechos– denuncien²⁹.

Cabe mencionar que, si bien la ONU califica de “agresión sexual” todo acto de tal carácter con un menor de 18 años –y esta es la única distinción que realizan los

²⁵ HAMPSON, F. J y KIHARA-HUNT, A.: “The accountability of personnel associated with peacekeeping operations”, en AOI, C., de CONING, C. y THAKUR, R. (eds.) *Unintended consequences of peacekeeping operations*, United Nations University, Nueva York, 2007, p. 207.

²⁶ En profundidad, O'BREIN, M.: “Protector son trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court”, *International Journal of Law, Crime and Justice*, núm. 40, 2012, pp. 223-241.

²⁷ FERSTMAN, C.: “Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers”, United States Institute of Peace. Special Report 335, septiembre 2013, pp. 8 y ss.

²⁸ UNHCR y SAVE THE CHILDREN -UK, cit., p. 3.

²⁹ GENOVESE, S.: “Prosecuting U.N. Peacekeepers for Sexual and Gender-Based Violence in the Central African Republic”, *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 43, 2018, p. 619.

datos oficiales-, no en todos los casos ha mediado violencia física para acceder a la víctima. El intercambio de favores sexuales por determinados beneficios suele ser la práctica más frecuente³⁰. En este sentido, los grupos con mayor riesgo de ser victimizados son aquellos que, dentro de la gravedad de la situación, provienen de entornos más desfavorecidos, cuentan con menos recursos económicos y carecen de protección. Así, menores que viven en la calle, en orfanatos, que son cabeza de familia o que pertenecen a una familia numerosa o, por el contrario, monoparental³¹. Esta característica ha sido señalada como una de las que mayor peso tiene a la hora de denunciar los hechos. Delatar al agresor acabaría con los intercambios sexuales y, por tanto, con los recursos que este proporciona, por lo que la necesidad y dependencia supone que las menores opten por mantener los encuentros y asegurar su subsistencia³².

Otra característica relevante es la de la falta de información y sensibilización con el tema. Así como la sociedad no comenzó a considerar, por ejemplo, ciertas formas de violencias inadmisibles en el contexto de una relación de pareja – denominándolas luego *violencia de género*- hasta la década de 1990, las víctimas no son siempre conscientes de que están siendo objeto de un delito³³. La violencia que caracteriza los territorios post conflicto y los bajos niveles de educación suponen limitaciones para reconocer conductas de abusos, especialmente cuando no media violencia física³⁴.

En este sentido, la situación dejada atrás por las misiones de paz es de un empeoramiento de las condiciones de vida de las víctimas. Incluso considerando las conductas sexuales transaccionales, donde la víctima ve puntualmente mejoradas sus condiciones durante el tiempo que dure la relación, las consecuencias negativas, a corto y largo plazo, superan con creces los supuestos beneficios que derivarían de las retribuciones. Así, son habituales los embarazos de niñas y adolescentes, con el consabido riesgo que esto conlleva, hasta el punto de hablarse una nueva generación de *peacekeepers babies*. Las menores que se convierten en madres solteras en estas circunstancias no suelen tener apoyo social ni familiar de ningún tipo dado que se trata de sociedades altamente tradicionales. Tampoco cuentan con el reconocimiento de la paternidad salvo contados casos donde la ONU realiza una investigación y determina la relación de filiación. En consecuencia, las oportunidades educativas se reducen drásticamente para la menor que, con una nueva carga familiar, se ve obligada a buscar una fuente de ingresos que los sustente a ambos y accediendo al mercado laboral con una preparación muy limitada. Los niños frutos de estas relaciones, por otra parte, también son víctimas del estigma social dado su origen y que, físicamente,

³⁰ Sobre el denominado "*transactional sex*", cfr. WILLIAMS, T. P., BINAGWAHO, A. y BETANCOURT, T. S., cit., p. 355 y bibliografía allí citada.

³¹ UNHCR y SAVE THE CHILDREN -UK, cit., p. 4, y BLAKEMORE, S., FREEDMAN, R. y LAMAY-HÉBERT, N., cit., p. 740.

³² Entre otros, WILLIAMS, T. P., BINAGWAHO, A. y BETANCOURT, T. S., cit., pp. 357 y ss., UNHCR y SAVE THE CHILDREN-UK, cit., p. 8, y CSÁKY, C., cit., p. 12.

³³ GRADY, K., cit., p. 953.

³⁴ BLAKEMORE, S., FREEDMAN, R. y LAMAY-HÉBERT, N., cit., p. 740.

suelen diferenciarse de la población por el componente genético de sus padres biológicos³⁵.

Junto con los embarazos adolescentes y la propagación de enfermedades de transmisión sexual, se ha denunciado un cambio en el patrón de las relaciones sexuales de las menores con sus pares. Dadas las condiciones en que las primeras prácticas sexuales tienen lugar, las niñas en cierto modo interiorizan este proceder en su posterior desarrollo sexual. La falta de protección, el componente económico y la negociación previa al encuentro se repiten también con posteriores parejas y, ante los limitados recursos de los varones locales, existe el riesgo de que las violaciones aumenten³⁶.

No se ha estudiado en profundidad los efectos psicológicos que estas prácticas suponen en las menores. Junto a las consecuencias anteriormente comentadas, se debe considerar que las niñas provienen de territorios con graves crisis humanitarias donde probablemente haya experimentado situaciones traumáticas, la violencia derivada de conflicto o catástrofes de gran calado. Con esta especial vulnerabilidad se convierten, nuevamente, en víctimas esta vez –y ahí radica la mayor gravedad- de quienes estaban llamados a proporcionar ayuda y protección³⁷.

4.2.2. Problemas de los guardianes

Si bien, como se ha comentado, el término *guardián* hacer referencia a cualquier persona cuya presencia pueda evitar la comisión del delito –incluso sin tener un rol activo, la mera presencia puede tener un efecto inhibitor en el agresor- se debe hacer una especial consideración a quienes formalmente están llamados a cumplir ese papel.

En primer lugar, las víctimas suelen carecer de la protección de su núcleo familiar más cercano o de los responsables de su cuidado. Las necesidades económicas suponen incluso que se presione a la menor para que consiga ingresos sin importar el modo. Así, los padres suelen colocarse en una posición de ignorancia deliberada dadas las dificultades que tienen para mantener a sus hijos y demás cargas familiares. De este modo, las niñas dejan de ser una carga familiar y pasan a convertirse en una fuente de ingresos³⁸.

Por otra parte, como se ha comentado, son los propios encargados de su protección los agresores. Ante esta situación, las posibles instancias superiores a las

³⁵ Entre otros, GILES, S. A.: “Criminal Prosecution of UN Peacekeepers: when defenders of peace incite further conflict through their own misconduct”, *American University International Law Review*, vol. 33, núm. 1, 2017, p. 160. pp. 147-185, NDULO, M.: “The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions”, *Cornell University Law School*, paper 59, 2009, pp. 130 y 157 y ss., UNHCR y SAVE THE CHILDREN -UK, cit., pp. 10-12; y WILLIAMS, T. P., BINAGWAHO, A. y BETANCOURT, T. S., cit., pp. 357 y ss.

³⁶ UNHCR y SAVE THE CHILDREN -UK, cit., p. 12.

³⁷ FERSTMAN, C.: *Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Operations. Improving Victims’ Access to Reparation, Support and Assistance*, The Redress Trust, septiembre de 2017, p. 12.

³⁸ UNHCR y SAVE THE CHILDREN -UK, cit., pp. 9-10 y MACLIN, B. et al.: “‘They have embraced a different behaviour’: transactional sex and family dynamics in Eastern Congo’s conflict”, *Culture, Health & Sexuality*, vol. 17, núm. 1, 2015, pp. 125-126.

que acudir tampoco parecen ofrecer respuestas. Las pocas menores que deciden denunciar los hechos encuentran importantes obstáculos en la práctica. Existe un desconocimiento generalizado sobre el procedimiento a seguir, sus posibilidades de actuación e incluso ante qué autoridad se debe realizar la denuncia. El desconocimiento del idioma y la falta de facilidades al respecto por parte de la ONU dificultan esta situación.

Asimismo, las víctimas tampoco perciben que haya garantías de protección. Las posibles represalias –directas o indirectas, dificultando el acceso a los recursos humanitarios- tienen un peso considerable a la hora de denunciar. La desprotección durante el proceso, las faltas de respeto, humillaciones y cuestionamiento constante de los hechos relatados son también muy frecuentes.

Si se tiene en cuenta, además, que muy pocos hechos llegan a ser investigados y prácticamente ninguno castigado, los costes de la denuncia superan con creces a los beneficios –siquiera subjetivos en cuanto realización de justicia- que pudieran obtener³⁹.

4.3. Entorno propicio: contexto criminógeno y limitaciones de los administradores

Los países receptores de las misiones se caracterizan por la situación crítica en la que se encuentran; esto es precisamente lo que determina la necesidad de enviar ayuda humanitaria. Como se comentó anteriormente, los escenarios postconflicto o catástrofe presentan territorios con altos niveles de pobreza, estructuras económicas debilitadas, falta de oportunidades de empleo, entre otros. Los recientes conflictos – algunos inacabados en el momento de establecimiento de la misión- suponen en muchas ocasiones una pérdida de las estructuras familiares y del tejido social, un deficiente funcionamiento del sistema de justicia y la instauración de altos niveles de violencia, especialmente hacia las víctimas más vulnerables⁴⁰.

En este sentido, la violencia de los conflictos previos y el bajo desarrollo económico han sido señalados como factores determinantes para que las conductas de abusos y explotación sexual tengan lugar. En relación al primer aspecto, la intensidad y duración de los conflictos supone la normalización de ciertas conductas a estos asociados. Las agresiones y abusos dejan de causar alarma en la comunidad y la explotación sexual se convierte en un recurso de supervivencia habitual. En este sentido se afirma que se rompen ciertos tabús sexuales en la sociedad cuyas normas y valores se ven modificados para aceptar o ignorar estas prácticas⁴¹.

Bajo estas circunstancias, los Estados receptores poco pueden hacer para evitar la comisión de estas conductas. En primer lugar, las mencionadas inmunidades dejan poco marco de actuación para investigar y enjuiciar los hechos, pero incluso en los

³⁹ En profundidad, CSÁKY, C., cit., pp. 12-14.

⁴⁰ En profundidad, KENT, V.: "Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse", en AOI, C., de CONING, C. y THAKUR, R. (eds.), cit., pp. 51-52, 44-66 y DEFEIS, E. F., cit., p. 191.

⁴¹ NORDAS, R. y RUSTAD, S. C. A. cit., pp. 522 y ss.

casos que quedan al margen de la inmunidad –ya sea porque los sujetos carecen de inmunidad o porque las acciones exceden el ejercicio de sus funciones y, por tanto, pueden ser perseguidos-, difícilmente puedan afrontar esta tarea. La merma o carencia de instituciones de justicia, magistratura o cuerpo policial, o los altos niveles de corrupción presentes en los mismos, hace inviable que puedan ofrecer un procesamiento con todas las garantías.

5. CONCLUSIONES

Desde su proliferación en la década de 1990, numerosas denuncias por abusos y explotación sexual a menores han acompañado a la práctica totalidad de misiones de paz de la ONU sin que se viera una respuesta clara por parte de la organización. Tras años de negación, la ONU empieza a afrontar el problema seriamente en el nuevo milenio. Sin embargo, pese a las numerosas medidas adoptadas, las cifras de denuncias no disminuyen ya que, entendemos, existen problemas fundamentales de fondo.

Fallan los guardianes en cada ámbito. Sin guardianes eficaces que controlen a los delincuentes, protejan a las víctimas y gestionen adecuadamente el lugar de comisión de los hechos, difícilmente puede haber otro desenlace que no sea delictivo.

Entre todas las dificultades –y aun siendo altamente complejas-, las de carácter jurídico sean quizás las que mayores posibilidades de resolución tienen, máxime cuando la falta de resolución supone la constante vulneración de bienes jurídicos de tal envergadura. No se trata ya de que la ONU no pueda garantizar la seguridad de la población sino que es su propia actuación la que la pone en riesgo generando un nuevo conflicto en un territorio de por sí vulnerable. Ante esta situación, cabría preguntarse el bien que suponen las misiones merece el sacrificio de otros bienes jurídicos, algo que, entendemos, resulta completamente inadmisibles para la mayor organización mundial que, según su propia Carta constitutiva, tiene como misión preservar las generaciones venideras, fomentar los derechos fundamentales, permitir el ejercicio de la justicia y promover el progreso social.

6. BIBLIOGRAFÍA

AWORI, T., LUTZ, C. y THAPA, P. J.: *Final Report: Expert Mission to Evaluate Risks to SEA Prevention Efforts in MINUSTAH, UNMIL, MONUSCO, and UNMISS*, informe del equipo de expertos, 3 de noviembre de 2013, pp. 13-14, accesible en <https://static1.squarespace.com/static/514a0127e4b04d7440e8045d/t/55afcfa1e4b07b89d11d35ae/1437585313823/2013+Expert+Team+Report+FINAL.pdf> [Fecha de consulta: 30/09/2019]

BLAKEMORE, S., FREEDMAN, R. y LAMAY-HÉBERT, N.: “Child safeguarding in a peacekeeping context: lessons from Liberia”, *Development in Practice*, vol. 29, núm. 6, 2019, pp. 735-747.

COHEN, L.E. y FELSON, M.: “Social Change And Crime Rate Trends: A Routine Activity Approach”, en *American Sociological Review*, vol. 44 (August), 1979, pp. 588-608.

CSÁKY, C.: *No One to Turn To. The under-reporting of child sexual exploitation and abuse by aid workers and peacekeepers*, SAVE THE CHILDREN UK, 2008.

DANNENBAUM, T.: "Translating the Standard of Effective Control into a System of Effective Accountability: How Liability Should be Apportioned for Violations of Human Rights by Member State Troop Contingents Serving as United Nations Peacekeepers", *Harvard International Law Journal*, vol. 51, núm. 1, Winter, 2010, pp. 113-192.

DEFEIS, E. F.: "U.N. Peacekeepers and sexual abuse and exploitation: an end to impunity", *Washington University Global Studies Law Review*, vol. 7, núm. 2, 2008, pp. 185-214.

DESCHAMPS, M., JALLOW, H. B. y SOOKA, Y.: *Informe de un examen independiente de la explotación y los abusos sexuales cometidos por las fuerzas internacionales de mantenimiento de la paz en la República Centroafricana, accesible en su presentación ante la Asamblea General*, 2016, A/71/99.

DURCH, W. J. *et al.*: "Improving Criminal Accountability in United Nations Peace Operations", *Stimson Center Report*, núm. 65, rev. 1, 2009.

ECK, J. E. y CLARKE, R. V., "Classifying common police problems: A routine activity approach" en SMITH, M. J. y CORNISH, D. B. (eds.), *Theory for practice in situational crime prevention*, Criminal Justice Press, Nueva York, pp. 7-39.

FERSTMAN, C.: "Criminalizing Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers", *United States Institute of Peace. Special Report 335*, septiembre 2013.

FERSTMAN, C.: *Sexual Exploitation and Abuse in Peacekeeping Operations. Improving Victims' Access to Reparation, Support and Assistance*, The Redress Trust, septiembre de 2017. Accesible en <https://redress.org/wp-content/uploads/2017/08/REDRESS-peacekeeping-report-English.pdf> [Fecha de consulta: 30/09/2019]

GENOVESE, S.: "Prosecuting U.N. Peacekeepers for Sexual and Gender-Based Violence in the Central African Republic", *Brooklyn Journal of International Law*, vol. 43, 2018, pp. 609-637.

GILES, S. A.: "Criminal Prosecution of UN Peacekeepers: when defenders of peace incite further conflict through their own misconduct", *American University International Law Review*, vol. 33, núm. 1, 2017, p. 160. pp. 147-185,

GRADY, K.: "Sex, Statistics, Peacekeepers and Power: UN Data on Sexual Exploitation and Abuse and the Quest for Legal Reform", *The Modern Law Review*, vol. 79, núm. 6, 2016, pp. 931-960.

HAMPSON, F. J. y KIHARA-HUNT, A.: "The accountability of personnel associated with peacekeeping operations", en AOI, C., de CONING, C. y THAKUR, R. (eds.) *Unintended consequences of peacekeeping operations*, United Nations University, Nueva York, 2007, pp. 195-220.

KENT, V.: "Protecting civilians from UN peacekeepers and humanitarian workers: Sexual exploitation and abuse", en AOI, C., de CONING, C. y THAKUR, R. (eds.), *Unintended consequences of peacekeeping operations*, United Nations University, Nueva York, 2007, pp. 44-66.

KOYAMA, S. y MYRTTINEN, H.: "Unintended consequences of peace operations on Timor Leste from a gender perspective", en AOI, C., de CONING, C. y THAKUR, R. (eds.), *Unintended consequences of peacekeeping operations*, United Nations University, Nueva York, 2007, pp. 23-43.

LECLERC, B. y FELSON, M.: "Routine Activities Preceding Adolescent Sexual Abuse of Younger Children", en *Sexual Abuse: A Journal of Research and Treatment*, vol. 28(2), 2016, pp. 116-131.

MACLIN, B. *et al.*: "They have embraced a different behaviour": transactional sex and family dynamics in Eastern Congo's conflict", *Culture, Health & Sexuality*, vol. 17, núm. 1, 2015, pp. 119-131.

MCLAUGHLIN, E.: "Routine Activities Theory", en MCLAUGHLIN, E. y MUNICE, J. (comp./ed.), *The Sage Dictionary of Criminology*, Sage, Londres, 2ª ed., 2006, pp. 365-367.

NDULO, M.: "The United Nations Responses to the Sexual Abuse and Exploitation of Women and Girls by Peacekeepers During Peacekeeping Missions", *Cornell University Law School*, paper 59, 2009, pp. 127-161.

NORDAS, R. y RUSTAD, S. C. A.: "Sexual Exploitation and Abuse by Peacekeepers: Understanding Variation", *International Interactions*, vol. 39, 2013, pp. 511-534.

O'BREIN, M.: "Protector son trial? Prosecuting peacekeepers for war crimes and crimes against humanity in the International Criminal Court", *International Journal of Law, Crime and Justice*, núm. 40, 2012, pp. 223-241.

REDONDO ILLESCAS, S. y GARRIDO GENOVÉS, V.: *Principios de Criminología*, Tirant lo Blanch, Valencia, 4ª ed., 2013, pp. 489-504.

SHEERAN, S.: *United Nations Peacekeeping and the Model Status of Forces Agreement*, United Nations Peacekeeping Law Reform Project, School of Law, University of Essex, Colchester, 2010.

UNHCR y SAVE THE CHILDREN-UK: *Sexual Violence & Exploitation: The Experience of Refugee Children in Guinea, Liberia and Sierra Leone*, 2002. Accesible en [https://www.savethechildren.org.uk/content/dam/global/reports/health-and-nutrition/sexual violence and exploitation 1.pdf](https://www.savethechildren.org.uk/content/dam/global/reports/health-and-nutrition/sexual%20violence%20and%20exploitation%201.pdf) [Fecha de consulta: 30/09/2019]

WILLIAMS, T. P., BINAGWAHO, A. y BETANCOURT, T. S.: "Transactional sex as a form of child sexual exploitation and abuse in Rwanda: Implications for child security and protection", *Child Abuse & Neglect*, núm. 36, 2012, pp. 354-361.

NORMATIVA DE LA ONU

Carta de las Naciones Unidas, 1945 Accesible en <https://www.un.org/es/charter-United-nations/> [Fecha de consulta: 30/09/2019]

Convención sobre los Privilegios e Inmunidades de los Organismos Especializados, 6 de diciembre de 1946, art. VI.

Informes del Secretario General de Medidas especiales de protección contra la explotación y los abusos sexuales. Desde el año 2004 hasta la actualidad. Accesible en:

Modelo de acuerdo sobre el estatuto de las fuerzas para las operaciones de mantenimiento de la paz (en adelante, SOFA -siglas en inglés), 9 de octubre de 1990, A/45/594.

Modelo de acuerdo entre las Naciones Unidas Y Estados Miembros que aportan personal y equipo a operaciones de las Naciones Unidas de mantenimiento de la paz, 23 de mayo de 1991, A/46/185.

OFICINA DE SERVICIOS DE SUPERVISIÓN INTERNA DE LA ONU, *Evaluation of the Enforcement and Remedial Assistance Efforts for Sexual Exploitation and Abuse by the United Nations and Related Personnel in Peacekeeping Operations*, 15 de mayo de 2015, núm. IED-15-001.

Resolución del Consejo de Seguridad 2272 (2016), S/RES/2272 (2016).