



Raquel Vañó Vicedo
 Licenciada en Derecho e
 investigadora en formación
 del Instituto Universitario de
 Derechos Humanos de la
 Universidad de Valencia

El fantasma de las consoladoras.

La trata de mujeres y menores como paradoja de género en las operaciones internacionales de paz

Artículo ganador del III Premio Alicia Herrera artículos jurídicos mujer y derecho

Introducción

Entre 1937 y 1945 aproximadamente, en medio de la II Guerra Mundial, otra guerra, la que enfrentaba por segunda vez al ejército japonés con su vecina China, escribía su propia página en la historia de las barbaries humanas; la de las *consoladoras*, aquellas mujeres (muchas de ellas menores), que fueron sistemáticamente secuestradas y recluidas en burdeles para *servir* (léase el eufemismo) a la rapiña soldadesca del glorioso imperio del sol naciente.

En aquel momento, pese a que las cifras y las contingencias acaecidas bajo dominio japonés hablan por sí mismas, la trata sexual -tal y como se tipificó con posterioridad este ilícito¹- no acarrea consecuencias jurídicas a nivel internacional al no considerarse delito. Es más, ni tan siquiera se catalogaba como hecho reprochable, al creerse connatural a la propia idiosincrasia de la guerra. Una asunción que normalizaba a su vez

sus consecuencias, convirtiendo estos crímenes en meras secuelas del conflicto silenciadas, para mayor abundamiento, a golpe de ostracismo. Así había ocurrido en repetidas ocasiones a lo largo de la historia hasta que las denuncias, relatadas en primera persona por las pocas víctimas que lograron sobrevivir a la voracidad de las huestes niponas, rompieron el hermetismo oficial impuesto por las autoridades alzándose en un clamor unánime de depuración de responsabilidades y justicia.

Empezaba así otra dura batalla, la de denunciar y visibilizar lo que con el mismo carácter crónico y de forma sistemática, parecía ocurrir también en todas las líneas de frente; la contienda que se libraba, más ferozmente si cabe que la guerra, sobre los cuerpos de miles de mujeres y menores alrededor del mundo. Segunda Guerra Mundial, guerras de Indochina, Palestina, Corea, Argelia, Vietnam, Camboya, Afganistán, Golfo

¹ En este artículo, se entenderá por trata sexual lo que estipula el artículo 3 del *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños*, que complementa a la *Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional* del año 2000

El gran paradigma de la trata sexual: protectores convertidos en verdugos, víctimas re-victimizadas por la impunidad y el anonimato... y con ello, la indefectible reaparición conflicto tras conflicto del fantasma de las consoladoras

Pérsico, ex Yugoslavia, Ruanda... escenarios diversos con idéntico espectáculo dantesco: vindicar o mancillar, según el caso, el honor de la comunidad enemiga, encarnado a menudo en los atributos de virtud o castidad asociados al colectivo femenino de cada etnia, pueblo, grupo o raza. O lo que es lo mismo, convirtiendo a sus mujeres y niños en auténticos campos de batalla.

Pero no sólo eso -y de ahí la paradoja que centrará el presente trabajo- sino también la implicación directa de las fuerzas de mantenimiento de la paz en la comisión, reproducción, incitación y propagación de dichas conductas en cada una de estas contiendas. Sin lugar a dudas, el gran paradigma de la trata sexual: protectores convertidos en verdugos, víctimas re-victimizadas por la impunidad y el anonimato, abuso de poder frente a supervivencia extrema... y con ello, la indefectible reaparición conflicto tras conflicto, intervención tras intervención, del *fantasma de las consoladoras* en el marco otrora seguro (al menos en el plano ideal), del *iuserenismo onusiano*.

Una mancha, la del crimen sexual, que a decir verdad siempre ha jalonado cual telón de fondo la actuación de aquellos efectivos encargados de estabilizar y reconducir las hostilidades a nivel internacional, sumándole gravedad al de ya por sí oneroso delito de trata sexual y despertando, como no podía ser de otro modo, gran desconfianza y mayores celos entre los destinatarios de la ayuda. Esta aseveración sin embargo -no por evidente menos importante-, ha vuelto a adquirir notoriedad en el presente debido al reconocimiento

público de la trata sexual por las mismas instancias oficiales que antaño la amparaban, pero, y sobre todo, al debate generado en torno a las mujeres, la paz y la seguridad desarrollado tanto a raíz de la resolución homónima 1325 aprobada por el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en el año 2000, como a toda la serie de medidas destinadas a combatir este problema específico que la han precedido desde entonces.

En las siguientes líneas por tanto, nuestro análisis se centrará en este fenómeno enraizado profundamente con el género y que por su carácter precisamente paradójico, se convierte en uno de los mayores desafíos para el Derecho internacional.

I. La paz multidimensional...

El fin de la guerra fría, aparte de reconciliar los vértices horizontales del mapa cardinal mundial, supuso el fin del conflicto armado clásico, la guerra interestatal, dando lugar a una nueva tipología de hostilidades de carácter totalmente antitético a las de la era de acero: ausencia de líneas de combate, intervención de múltiples fuerzas con poder desigual, remoción del componente ideológico por el de tipo étnico, religioso, geográfico o económico, tendencia a la dilatación en el tiempo o reproducción cíclica de los enfrentamientos y lo peor de todo, la población civil como blanco principal de los ataques.

Un horizonte desafiante para la ingeniería pacífica tradicional que encargada en su mayor parte y hasta ese momento de la supervisión de treguas y altos el fuego,

se vio obligada a reformular de golpe sus planteamientos atávicos. Así lo puso de manifiesto el propio Secretario General de las Naciones Unidas a principios de la década de los noventa -por aquel entonces Boutros Ghali- con la proposición en su *Agenda for Peace* de un nuevo modelo de intervención humanitaria.

Nacía de este modo el iusirenismo multidimensional contemporáneo, ecléctico en mandatos, ambicioso en objetivos y utópico -más que efectivo- en alcance real. Una auténtica industria concebida para elevar la paz a su quintaesencia -apostando por la remoción definitiva de todas las causas de futuros conflictos en vez de por el simple cese de la violencia armada- a través de un heterogéneo, asimismo, grupo de efectivos: personal civil, militar, policial, humanitario etc. Y con él -es decir, con el despliegue de tan variopinto elenco de agentes sobre un terreno cuarteado social y políticamente- la cara oculta de la paz, la de la corrupción sexual, esto es, los abusos cometidos por los mismos pacificadores en estos contextos aprovechando la brecha existente (de hecho y de Derecho) fomentada por la impunidad.

II. ... y su coste de género

Ahora bien, los trapos sucios de la principal multinacional cosmopolita no son sino el reflejo de las desigualdades de género vigentes en cualquier sociedad, exacerbadas, eso sí, por las condiciones extremas en las que se llevan a cabo a causa del conflicto armado. *Comparten*, por tanto, el mismo

denominador común, *el abuso de poder, elemento central de las relaciones de género con independencia del hemisferio de procedencia*, pero con el agravante de que los responsables de equilibrar esta balanza, tergiversan a menudo su mandato instaurando su propia jerarquía frente a un Estado incapaz de monopolizar el uso de la violencia y de redimir las divisiones estructurales imperantes sobre el terreno, especialmente, las existentes entre hombres-mujeres.

Efectivamente, el conflicto armado agrava los diferentes tipos de relaciones y desequilibrios de poder que existen en la sociedad y, si bien es cierto que tanto mujeres como hombres sufren las procacidades de la guerra, estas experiencias se sobreviven de manera diferente por unos y otros, al igual que ocurre con los niños. El colapso social (con el bloqueo de las instituciones, la ausencia de justicia o de fuerzas y cuerpos de seguridad, la suspensión de derechos y libertades etc.), sumado a la escasez de recursos o a la dificultad de acceder a ellos, exacerba aún más las desigualdades, agrandando la vulnerabilidad estructural de género debido a las múltiples formas de violencia en las que se manifiesta el patriarcado, entre ellas y por orden de gravedad, la de tipo sexual. Una situación que se traslada con frecuencia al ámbito de la construcción de la paz por diversos motivos.

La llegada de los pacificadores a la zona de conflicto articula nuevas jerarquías de poder y, por tanto, de género

III. El control del poder por los pacificadores

La llegada de los pacificadores a la zona de conflicto articula nuevas jerarquías de poder y, por tanto, de género. A un lado, la sociedad mancillada por las hostilidades: minada demográficamente, desestructurada social e institucionalmente, paupérrima en recursos y ávida de necesidades. Al otro, el personal encargado de la estabilización y la rehabilitación posbélica: de heterogénea procedencia y adscripción (ya sea oficial u oficiosa, internacional, regional o nacional, pública o privada), responsable de complejas misiones determinantes para el futuro de la comunidad de acogida (remoción de minas, distribución de la ayuda humanitaria, desmovilización, desarme y reintegración de excombatientes, retorno de refugiados y desplazados internos, convocatoria de elecciones, construcción de infraestructuras básicas o democráticas etc.), blindado individual y colectivamente (sobre todo en lo que a seguridad personal y responsabilidad penal se refiere), de elevado poder adquisitivo (gracias a los salarios que perciben -generalmente en dólares, la moneda oficial de la ONU, cuya revalorización agranda la brecha económica-, al acceso a las tiendas especiales que se instalan para ellos en las misiones, a la libre disposición de alimentos, enseres u otro tipo de material necesario para la supervivencia etc.), y altamente militarizado y masculinizado en cuanto a efectivos o contingentes. *Unas divergencias fehacientes que reúnen todos los ingredientes necesarios para retroalimentar el círculo vicioso de la desigualdad al depender la*

supervivencia de unos, de los atributos y prerrogativas de los otros.

Es evidente por tanto que la instauración de estas complejas operaciones en contextos desestructurados con la llegada de tropas y personal especializado supone un gran impacto. Las condiciones imperantes sobre el terreno provocan el surgimiento de economías sumergidas de guerra, tanto de bienes físicos (armas, drogas, diamantes, otros recursos naturales etc.) como personales (prostitución, tráfico de personas, venta de órganos humanos, turismo sexual, pederastia etc.), siendo el origen de un incipiente negocio transnacional de crimen organizado en el que los propios *peacekeepers* se convierten, irónicamente, en meros delincuentes, intermediarios o traficantes. Una paradoja de género en la que la trata sexual adquiere un protagonismo funesto.

Sin excepción, la industria sexual ha emergido siempre alrededor de los complejos escenarios de estabilización debido a una serie de factores conexos: influencia de estereotipos tradicionales que durante años han naturalizado (e incluso justificado) estas conductas, inseguridad imperante sobre el terreno, lasitud institucional, ambiente hostil para la denuncia y la identificación de los agresores, falta de documentación de los crímenes, feminización de la pobreza, altos índices de analfabetismo, convivencia y dependencia vital de los verdugos, tabúes y estigmas asociados al abuso sexual, desamparo y miseria... frente a los cuales, poco ha podido hacer el Derecho internacional.

IV. El papel del Derecho internacional en la lucha contra la trata sexual

Desgraciadamente, la violencia sexual conceptualizada como tal en sentido jurídico (esto es, como crimen internacional y no como “causalidad connatural” al conflicto armado), es muy reciente. Apenas sobrepasa la decena de años.

Su eclosión internacional como asunto legal -circo mediático de por medio- se produce en los albores de los años noventa, a raíz del conflicto de la antigua ex Yugoslavia, en donde la violencia sexual adquiere visibilidad y se convierte en objeto de condena. Sin embargo, no es hasta finales de esa década cuando la judicialización de estos hechos -junto a los acaecidos durante el genocidio de Ruanda- marca un precedente histórico en Derecho a través de la jurisprudencia establecida por los dos Tribunales Internacionales constituidos *ad hoc* para enjuiciar y perseguir estas causas.

De este modo, los crímenes cometidos en base al género pasan a convertirse gracias a la contribución de estos dos foros judiciales y al crecimiento paulatino de la consciencia universal sobre esta problemática (sobre todo a partir de la IV Conferencia Mundial de Mujeres celebrada en Pekín), en objeto de Derecho internacional. Un aval jurídico que adquiere su máximo reconocimiento con la aprobación del Estatuto de Roma que instaaura la Corte Penal Internacional, donde se tipifican los crímenes de género más graves, entre ellos, el de trata sexual.

La jurisdicción universal que concede el Estatuto, con la institución de la imprescriptibilidad que la acompaña, se contempla por primera vez de manera explícita -ya sea en su expresión de crimen de guerra o de crimen de lesa humanidad- para este tipo de conductas. Todo un hito que se blindó, además, con una cláusula de efecto inaudito: la que establece el artículo 27 para luchar contra la impunidad y que instituye la responsabilidad penal con independencia del cargo que se ocupe (lo que podría perfectamente englobar los abusos sexuales cometidos por los *peacekeepers*).

En paralelo, el reconocimiento de la trata sexual por las autoridades internacionales aumenta. De un lado, la respuesta mundial frente al crecimiento de esta nueva forma de criminalidad transnacional y la necesidad de combatirla de forma coordinada, se hace patente con la firma de la adoptada en Palermo en el 2000 y uno de los dos protocolos del mismo año que la complementan, el

De otro lado, la propia ONU, reacia hasta ahora a reconocer públicamente la responsabilidad de sus propios efectivos en la comisión de estos crímenes (y en muchos casos cómplice al silenciarlos), se ve obligada a hacerlo de repente a raíz del revuelo ocasionado por el Informe publicado conjuntamente por el Alto Comisionado de Ayuda a los Refugiados y la ONG *Save the Children* acerca de los casos de explotación sexual en campos de refugiados de 2001 y en el que se hacen públicas las permutas de sexo por alimentos². Un cambio en su línea de actuación que se corresponde con el espíritu abierto por una resolución

2

MUNA NDULO: “The United Nations responses to the sexual abuse and exploitation of women and girls by peacekeepers during peacekeeping missions”, *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 25, p. 141, 2009.

histórica en materia de género: la resolución 1325 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sobre mujeres, paz y seguridad. De este modo, la violencia sexual contra mujeres y menores en época de conflicto armado y reconstrucción posbélica entra con fuerza en la agenda internacional ligada, ni más ni menos, que a la seguridad global. Una amplia batería de medidas de toda índole han tratado de concertar esfuerzos desde entonces y a todos los niveles para luchar contra este problema específico, sentando en muchos casos precedentes inimaginables pocos años atrás. A continuación, enunciamos algunas de las principales.

V. Medidas adoptadas para combatir la trata sexual de mujeres y menores por los mantenedores de paz

Los esfuerzos destinados a erradicar la trata sexual de mujeres y menores a manos de los mantenedores de paz gira en torno a la estrategia de tolerancia cero adoptada por el mismo Secretario General de Naciones Unidas en su Boletín de Medidas de 2003³. En él aparece el Código de Conducta básico a que se debe todo pacificador así como los principios de Derechos Humanos y Derecho internacional que debe respetar en el ejercicio de sus funciones. Unas normas que se perfeccionan con posterioridad a raíz del escándalo ocasionado por los abusos cometidos por los *peacekeepers* en el conflicto del Congo en el año 2005 y que introducen las recomendaciones del Informe Zeid⁴, haciéndose extensivas además, a toda empresa contratista con Naciones Unidas

que opera sobre el terreno a partir de 2006.

Desde entonces, las medidas adoptadas a nivel institucional persiguen, por lo general, tres objetivos: la documentación de los crímenes, el endurecimiento progresivo de la responsabilidad de los culpables y la adopción de medidas para evitar la comisión de estos abusos y proteger adecuadamente a las víctimas.

En el terreno de la *documentación* de los crímenes los progresos son notables, teniendo en cuenta que desde instancias oficiales nunca antes se había procedido a identificar a los culpables. Así, de un lado, el Secretario General se encarga de publicar estos datos a través de sus informes periódicos (como en el Informe Anual sobre la Resolución 1325) al tiempo que todos los organismos de Naciones Unidas hacen lo propio en función de las tareas que tienen asignadas. La documentación relativa a los abusos y a sus consecuencias, resulta de vital importancia para adoptar medidas de choque y evaluar la situación real del problema; un muestreo que sirve a su vez para investigar los crímenes, función que asumen en la actualidad dos organismos específicos: las Unidades de Conducta y Disciplina que se han instaurado en el seno de las misiones de paz y, para el supuesto de las denuncias más graves, la División de Investigaciones de la Oficina de Servicios de Supervisión Interna adscrita al Departamento de operaciones de paz⁵.

En relación al *endurecimiento de la responsabilidad*, varias son también las innovaciones. En el ámbito legal, a los avances producidos por el Estatuto de la Corte Penal Internacional, se sucede una

³ SG bulletin on special measures for protection from sexual exploitation and sexual abuse (ST/SGB/2003/13), 9 October 2003.

⁴ Este informe es el producto de la primera investigación exhaustiva sobre estos abusos encargada por el Secretario General de la ONU al Príncipe de Jordania y embajador de la ONU Zeid Hussein.

⁵ MACHIKO KANETAKE: "Whose Zero Tolerance Counts? Reassessing a Zero Tolerance Policy against sexual exploitation and abuse by UN peacekeepers", *International Peacekeeping*, p. 204, Vol. 17, No. 2, April 2010.

inflación normativa destinada a atajar este problema. Proliferan las resoluciones condenatorias de la Asamblea General de Naciones Unidas⁶, las resoluciones específicas del Secretario General sobre violencia sexual y conflicto armado se multiplican desde entonces⁷, e incluso hay un conato de Convención Internacional preparada por un grupo de expertos sobre la responsabilidad criminal de los oficiales y expertos de misiones de Naciones Unidas que se encuentra en este momento en fase de borrador y debate⁸.

En el ámbito de las misiones, las propias Unidades de Conducta y Disciplina aprueban códigos de conducta propios que contemplan sanciones para los infractores (como el cese inmediato del contrato con Naciones Unidas y la repatriación a su lugar de origen o el pago de la manutención de paternidad a los hijos nacidos a causa de los abusos). Al mismo tiempo, otras Unidades especializadas proliferan en el seno de las misiones con la finalidad de contrarrestar el problema de la trata sexual, como las Unidades de lucha contra el Tráfico de Personas.

En tercer lugar, se establecen también una serie de *medidas destinadas a evitar los abusos o, en su caso, a proteger adecuadamente a las víctimas*.

Así, en los últimos años, las Naciones Unidas han fomentado los nombramientos femeninos en las más altas esferas diplomáticas, entre los cuales destaca la creación del cargo de Representante Especial del Secretario General para la violencia sexual en conflicto, ocupado hoy en día por una mujer, Margot Wallström. En esta misma

línea de aumento de la participación femenina en las misiones de paz, éstas se han dotado de especialistas en asuntos de género, como los asesores de género, u otro tipo de especialistas formados en estos asuntos que dentro de sus ámbitos incluyen asesoramiento específico, como los asesores en materia de lucha contra el sida⁹. Otro avance inaudito es el que promovió la India en 2007 al enviar el primer contingente de pacificadores formado exclusivamente por mujeres a Liberia, que está reportando unos resultados excelentes debido a la confianza y empatía que despiertan estos efectivos entre la población femenina.

Ahora bien, para asegurar una correcta transversalización de la perspectiva de género las medidas no pueden quedarse únicamente en el ámbito numérico, ya que un aumento de la participación femenina por sí mismo, nunca asegura una mayor conciencia de género.

Por este motivo, cabe destacar también la loable labor de concienciación que están desarrollando sobre el terreno las Unidades de Género a través de los distintos programas de sensibilización enfocados tanto a los *peacekeepers* como a la atención primaria de las víctimas. Asimismo, ya a nivel internacional, la propia ONU se ha dotado de una infraestructura especializada para abordar las cuestiones de género, especialmente, las ligadas a la violencia sexual. En los últimos años, han proliferado toda una serie de órganos y agencias encargados de transversalizar la perspectiva de género en todos los ámbitos. Entre ellos destaca la reciente creación de la macro-agencia internacional ONU-Mujer, creada para aglutinar los diferentes organismos

6

Se pueden citar, entre otras, las siguientes: Resolution 57/176 of 18 December 2002, entitled “Trafficking in women and girls”; Resolution 58/137 of 22 December 2003, entitled “Strengthening international cooperation in preventing and combating trafficking in persons and protecting victims of such trafficking”; Resolution 59/166 of 20 December 2004, entitled “Trafficking in women and girls”; Resolution 61/144 of 19 December 2006, entitled “Trafficking in women and girls”; Resolution 61/180 of 20 December 2006, entitled “Improving the coordination efforts against trafficking in persons”

7

Pueden consultarse entre otras las siguientes resoluciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas que destacan el problema de la violencia sexual en conflicto sobre mujeres: 1325 (2000); 1820 (2008); 1888 (2009); 1889 (2009); 1960 (2010); o sobre niños: 1612 (2005); 1882 (2009).

8

MACHIKO KANETAKE: “Whose Zero Tolerance Counts?..., *op. cit.* p. 207.

9

PREETI PATEL and PAOLO TRIPODI: “Peacekeepers, HIV and the role of masculinity in military behaviour”, *International Peacekeeping*, p. 592, Vol. 14, No. 5, November 2007

La problemática de género derivada de la trata sexual ha dejado su impronta en la esfera internacional en los últimos años, permeando, incluso, un ámbito irreductible hasta entonces: el del Derecho internacional

destinadas a los estudios y monitoreos de género que existían previamente, como UNIFEM, INSTRAW y DAWN. Un organigrama de género al que se añaden ahora, para luchar contra el problema específico de la violencia sexual o de sus consecuencias, el Fondo Fiduciario de las Naciones Unidas para Eliminar la Violencia contra la Mujer; el Centro de Corrupción y Crimen Transnacional; la Oficina de Naciones Unidas sobre Drogas y Crimen, con su unidad Anti-Tráfico Humano; el Instituto de Investigación de Naciones Unidas sobre Crimen Interregional y Justicia; el Grupo de Trabajo (*Task Force*) sobre protección contra la explotación y el abuso sexual o la Estrategia Integral de Asistencia y Apoyo a las Víctimas de Explotación y Abusos Sexuales por personal de las Naciones Unidas y personal asociado etc.

que apenas superan el lustro de historia. Como puede observarse, la problemática de género que se deriva de la trata sexual ha dejado su impronta en la esfera internacional en los últimos años, permeando, incluso, un ámbito irreductible hasta entonces: el del Derecho Internacional. La vía abierta por la resolución 1325 ha posibilitado una mayor concienciación sobre el tema, especialmente, sobre los abusos cometidos por aquéllos que tienen el deber de erradicarla. Pero ahora bien, ¿son todas estas medidas realmente efectivas para acabar con la paradoja de género reseñada?

Consideraciones finales

De entrada podemos decir que la intervención de diferentes fuerzas en las misiones de paz, sometidas a distintas jurisdicciones, hace prácticamente imposible la persecución efectiva de los culpables¹⁰. En la actualidad, en virtud de una serie de acuerdos trilaterales -entre las Naciones Unidas, el Estado en el que se establece la operación y el Estado que envía el personal-, los mantenedores de la paz operan bajo el principio de inmunidad diplomática¹¹ en el ejercicio de sus funciones. La sección 22 del artículo VI de la Convención sobre los Privilegios y las Inmunidades de Naciones Unidas de 1946 así lo estipula al reconocer que aparte de los funcionarios de la ONU, todos los otros “expertos” que desarrollan misiones disfrutarán de la inmunidad necesaria para el ejercicio independiente de sus funciones. Y aunque el término “experto” no se define en la Convención, la disposición se ha hecho extensiva en la

¹⁰ MUNA NDULO: “The United Nations responses to the sexual abuse...”, *op. cit.* p. 147.

¹¹ INTERNATIONAL ALERT: Gender mainstreaming in peace support operations: moving beyond rhetoric to practice. July 2002, p. 44.