

# La justicia en los campos de refugiados

Justice in the refugee camps

Juan A. Tocino Olarte<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Universidad de Sevilla, España

info@evaluadorenergetico.es

**RESUMEN.** Una de las actividades más complicadas en un campo de refugiados es la gestión de la convivencia en su interior en función a múltiples factores como religiosos, étnicos, culturales, etc. Igualmente, más allá de sus circunstancias físicas espaciales y de su convivencia interna, es imprescindible un estudio de las implicaciones sociales de estos asentamientos de emergencia, para una integración social adecuada de sus habitantes en el territorio. En el proyecto de todo campamento de refugiados y durante su implantación se debe elaborar y tener previsto un modelo para gestionar la convivencia y la impartición de justicia, tratando de evitar las situaciones de precariedad y vulnerabilidad asociadas a la pobreza, entre las situaciones de exilio y asilo.

**ABSTRACT.** One of the most complicated activities in a refugee camp is the interior management of coexistence based on multiple factors such as religious, ethnic, cultural, etc. Likewise, beyond their spatial circumstances and their internal coexistence, a study of the social implications from emergency settlements is essential for an adequate social integration of their inhabitants in the territory. In every refugee camp project and during its implementation, a model must be developed in advanced in order to manage the coexistence and the administration of justice, trying to avoid situations of precariousness and vulnerability associated with poverty, between situations of exile and asylum.

**PALABRAS CLAVE:** Refugiados, Migrantes, Geografía humana, Crisis, Emergencia, Seguridad.

**KEYWORDS:** Refugee, Migrant, Human geography, Crisis, Emergency, Security.

## 1. Introducción

### 1.1. Cuestión de partida e hipótesis

¿Cómo solucionar el problema de la impartición de justicia en los campos de refugiados?

### 1.2. Objetivo, alcance y método

El objetivo del presente artículo es analizar el campamento de refugiados como un sistema de convivencia de la población refugiada, en función de su cultura, religión y costumbres, pero siempre teniendo presente que la Carta Humanitaria de Naciones Unidas iguala en derecho a hombres y mujeres, que todos tiene el mismo derecho de asistencia y el mismo reconocimiento de capacidades y oportunidades.

Se estudia la convivencia y la impartición de justicia para tratar de evitar las situaciones de precariedad y vulnerabilidad asociadas a la pobreza, entre las situaciones de exilio y asilo.

Más allá de sus circunstancias físicas espaciales, es imprescindible un estudio de las implicaciones sociales de los asentamientos de emergencia, para una integración social adecuada de sus habitantes en el territorio.

El objetivo del presente artículo, por tanto, es proponer un criterio para la impartición de justicia en un campo de refugiados, para tratar de evitar las situaciones de precariedad y vulnerabilidad asociadas a la pobreza, entre las situaciones de exilio y asilo.

Se ha realiza un trabajo de investigación socio territorial, más allá de la ocupación, organización y ordenación de un espacio para su habitabilidad provisional

Para el estudio del tema, y la posterior elaboración del presente artículo de investigación, se ha usado un método contrastado de investigación, en este caso el método analítico y sintético, siguiendo un orden lógico y estructurado según un diseño específico, a partir de la observación de la cuestión y el uso de fuentes abiertas de información que pueden ser contrastadas y verificadas por otros investigadores, generándose de esta forma el presente artículo de investigación.

## 2. La gestión de la convivencia en los campamentos de refugiados.

### 2.1. Introducción

Que un campo de refugiados se convierta en un crisol de radicalización y conflicto o en un primer paso para la recuperación de la normalidad perdida depende en buena medida de la gestión de la convivencia entre personas traumatizadas. Esas personas se llevan sus conflictos y sus costumbres allá donde consiguen asentarse, lo que puede llevar a tensiones con aquellos con quien se ven obligados a convivir: población local, personal del campo y otros refugiados.

En general, los conflictos son más frecuentes en la medida en que se perciba un trato desigual o que las necesidades propias no sean satisfechas, lo que es difícil evitar cuando los recursos escasean y la naturaleza humana lleva a primar el interés propio sobre el común.

Conseguir una completa estabilidad en un micro-universo tan complejo como un campo de refugiados es tarea imposible. No obstante, como en toda comunidad humana, gran parte de los conflictos pueden evitarse con una cuidadosa gestión de la convivencia que armonice las necesidades e intereses de los grupos implicados. Esas necesidades e intereses deben ser analizados para conocer esa compleja dinámica de grupos y determinar las medidas específicas a tomar. Aunque cada caso sea distinto, veremos que hay ejemplos de éxito que ofrecen lecciones a tener en cuenta.

## 2.2. Aspectos a considerar

La construcción de un campo de refugiados responde a una emergencia humanitaria, que como tal requiere atención inmediata pero que debe proporcionarse con arreglo a procedimientos probados y estandarizados. Tal es el sentido de manuales como los de ACNUR. Sin embargo, existen nuevas teorías a resultas de los recientes flujos de refugiados que destacan la ineficiencia de los modelos de campos establecidos. Al tratarse de modelos estandarizados, son construidos de la misma manera en cualquier lugar del mundo sin tener en cuenta la composición étnica de la población, factores culturales, las especificidades de la zona o el clima.

Como es patente en el caso de que la mayoría de los refugiados sean musulmanes, con normas culturales específicas que no deben ser pasadas por alto so pena de propiciar potenciales conflictos. Por ejemplo, hay reglas muy estrictas sobre las mujeres y el cuarto de baño, como deben desvestirse, alimentar a sus bebés y socializar en espacios separados de los hombres. En un entorno que no respeta esas particularidades, la gente no consigue sentirse segura o a salvo y es aún más difícil superar el trauma de haber dejado sus hogares, casi siempre en circunstancias dramáticas. De esa manera, los habitantes del campo se sienten incapaces de familiarizarse con el nuevo entorno.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la mayoría de los campos, si no todos, se construyen en llanuras desiertas, desconectados de la zona o la ciudad donde se ubican. En esas circunstancias, la gente no llega a conocer a la población local, sus tradiciones o su cultura. O viceversa. Esa es una de las razones por las que los refugiados no quieren ni pueden contemplar esos países como un posible destino, sino como meras estaciones de tránsito. Y sin embargo, este ambiente de aislamiento acaba vulnerando los derechos de los refugiados según los términos de la Convención de 1951, en la que se declara claramente que los refugiados son libres de desplazarse dentro de la comunidad local.

Vamos a analizar la dinámica inter-grupal con algo más de detenimiento.

## 2.3. Relación entre el personal del campo y la población local

Los conflictos entre los internos y el personal del campo son por la cantidad o calidad de bienes y servicios, la denegación de los mismos y la desigualdad en el trato.

No olvidemos que la presencia del personal humanitario también puede tener consecuencias no deseadas en el aspecto económico, cultural e incluso medioambiental (por ejemplo, elevando los precios de bienes y servicios). Las autoridades nacionales o locales, buscando priorizar las necesidades de su población, pueden imponer medidas restrictivas a los internos o al personal humanitario, como limitación de movimientos o el acceso al empleo.

Nunca se enfatiza lo bastante la importancia para el personal humanitario (sobre todo el extranjero) de comprender la cultura en que trabajan, conocer cómo se percibe su proyecto y como éste afecta al entorno. Sólo si el personal del campo entiende el sistema de valores y costumbres locales podrán actuar de manera acorde. Esa comprensión es esencial para analizar la situación y adaptarse a los cambios, no digamos para comprender sus actitudes (UNHCR, 2015, p. 376).

La comunicación y la información son primordiales en la prevención de conflictos, tensiones y malentendidos. Una emisora de radio o una pequeña revista siempre ayudan a proporcionar información más detallada, aumentar la formación en áreas como higiene o salud y crear conciencia sobre un tema específico (UNHCR, 2017, p. 6).

## 2.4. Relación entre los internos y la población local

La convivencia entre la comunidad local y la población del campo puede ser viciada por causas concretas u otras más generales. Entre las últimas son corrientes las imágenes generalizadas o estereotipadas. Sin

embargo, los contactos personales suelen disparar individualmente esas percepciones. Las animosidades y los estereotipos tienen más posibilidades de prosperar cuando no hay interacción directa ni lugares para conocer a los “otros”, lo que deja lugar para los rumores.

Las relaciones románticas y de amistad son buenos indicadores para evaluar el estado de esa convivencia. Por ejemplo, en un informe de ACNUR en 2017, el 75% de los refugiados entrevistados afirmaron tener amigos fuera del campo y el 64% de los residentes locales que tenían amigos dentro del mismo. El 96% de los refugiados y el 84% de los ruandeses deseaban tener más amigos y contactos del otro grupo (UNHCR, 2017, p. 3).

Una mala relación entre la población del campo y la comunidad local puede llegar a provocar la necesidad de aumentar el despliegue de seguridad. En realidad, históricamente abundan los ejemplos de conflictos en que la población local ha reaccionado violentamente al sentirse “fagocitada” por una inmigración fuera de control. La presencia de un campo de refugiados puede plantear en sí misma riesgos para la población local si, por ejemplo, la zona es militarizada y si en el interior del campo no se respeta la ley.

Por otra parte, una buena relación entre ambas poblaciones puede contribuir a reducir los problemas de seguridad y favorecer la integración económica y social del refugiado/desplazado.

Los conflictos entre ambas poblaciones pueden surgir por numerosas razones, incluyendo tensiones étnicas, el temor de los locales a verse expuestos a ataques armados, delincuencia o enfermedades

La competencia por los recursos y descuidar las necesidades locales pueden aumentar la fricción entre las poblaciones local y del campo. La dirección del campo debe desempeñar un papel de intermediación y ser proactiva en la identificación de los factores que pueden ser causa de tensiones.

Evaluar las necesidades locales es especialmente importante cuando ésta ha resultado empobrecida por hechos recientes. A menudo su nivel de vida puede ser incluso más bajo que en el campo de refugiados. Su población puede sentirse amenazada por la presencia del campo al comprometer su acceso a empleos, servicios y bienes básicos (como agua, terreno o leña). Esa población anfitriona puede preocuparse por el comportamiento de los refugiados/desplazados que salen del campo, máxime si se les sospecha vinculados a grupos armados. Otros temores pueden basarse en la pérdida de identidad cultural derivada de mezclarse con esa población foránea.

La desigualdad laboral, especialmente en lo tocante al salario, es otra causa frecuente de divisiones. El 73% de los refugiados entrevistados en Mahama creen recibir salarios más bajos que los ruandeses (cuyo 25% comparte esa opinión). También existe dentro y fuera del campo la percepción de que hay diferencias de trato en el trabajo y en la contratación (46 y 48% respectivamente). Las razones más frecuentes son la falta de la documentación necesaria, de un permiso de conducir y el coste de obtener la equivalencia de los diplomas, pero también la asignación de roles (los refugiados tienden a ser vistos sólo como empleados) (UNHCR, 2017, p. 4).

Controlar esas tensiones incluye muchos aspectos y requiere un enfoque interagencias. La dirección del campo debe pues establecer contactos entre residentes del campo y la población local, y asegurarse de que ésta esté representada en las reuniones de coordinación. Hay varias maneras de construir esas relaciones:

- Emplear a personal local en el campo.
- Que los proveedores asistan a la población local en las mismas condiciones.
- Organización de eventos sociales que incluyan a ambas comunidades.
- Actividades conjuntas de reforestación.
- Apoyar actividades que generen ingresos (IOM, 2015, p. 100).

## 2.5. Relación entre los internos

En un campo de refugiados, a menudo muchas personas comparten un mismo alojamiento o alojamientos próximos entre sí. Muchos internos viven en hangares colectivos, con frecuencia superpoblados y sin privacidad. Cuando el flujo de refugiados desborda las previsiones del campo hay que recurrir a soluciones incluso más precarias. La experiencia de Mahama, donde todos los refugiados ya viven en alojamientos familiares, muestra que los conflictos son más frecuentes entre refugiados que aún viven en hangares o entre vecinos que provienen de diferentes regiones de Burundi. También son más frecuentes durante la distribución de comida y otros bienes, principalmente por hurto o supuesta desigualdad en el trato. El alcohol y las relaciones extramaritales son otras causas de conflicto conyugal. Entre padres e hijos, el motivo más frecuente es el rechazo a ir a la escuela.

También son frecuentes en Mahama los conflictos por hurto de frutas, tala ilegal de madera, la distribución de comida y otros bienes y el comportamiento agresivo asociado a consumo de drogas y/o alcohol y al desempleo. Esto último suele derivar también en violencia doméstica (UNHCR, 2017, p. 8).

Por norma general, las tensiones entre la población del campo se agravan a consecuencia de la llegada de nuevos refugiados. La redistribución de recursos básicos trastoca el equilibrio entre grupos que se haya alcanzado y es frecuente que se abran viejas disputas. Por no hablar de los conflictos con los recién llegados, que no conocen las reglas (escritas o no) de ese nuevo y complejo micro-universo.

## 2.6. Resolución de conflictos

Cualquier persona desplazada, en especial si vive en un campamento y viene de una situación tan traumática como la persecución o la guerra, experimenta estrés, ansiedad y paranoia que pueden alimentar fricciones. La dirección del campo debe conocer procedimientos de resolución de conflictos que incluyan:

- Comités de mediación para la resolución pacífica de conflictos internos.
- Consejos de ancianos o notables, si cuentan con la autoridad necesaria.
- Representantes de grupos y comunidades (con el mismo requisito).
- Códigos de conducta claros y conocidos, comprendiendo sanciones para las infracciones.

A veces también los líderes comunitarios pueden ser una fuente de conflicto. Si éstos no son reconocidos y/o son percibidos como corruptos o parciales, la dirección del campo se verá deslegitimada al colaborar con ellos. Asimismo, la dirección debe identificar modos alternativos para atemperar los conflictos entre los internos, principalmente:

- Garantizando la igualdad en el acceso a bienes y servicios.
- Ofreciendo información accesible, transparente y puntual.
- Proporcionando mecanismos de reclamación y respuesta.
- Con procesos efectivos de decisión, seguimiento y retroalimentación (IOM, 2015, p. 99).

No es corriente que los refugiados recurran a la policía o a los tribunales del país de acogida. La falta de documentación, la barrera del idioma y la frecuente desconfianza hacia las fuerzas de seguridad suelen ser los principales inhibidores. Incluso en un caso de relativo éxito como el del campo de Mahama, refugiados y población local mantienen sus reticencias a la hora de recurrir a las autoridades. Por ejemplo, de los refugiados entrevistados en 2017, el 73% dijo que recurriría a la Policía Nacional ruandesa para casos específicos de conflicto; el 57% para casos de hurto; el 44% por comportamiento agresivo asociado a consumo de drogas; el 42% por violencia doméstica; el 35% por asuntos de deudas; el 37% por poligamia o infidelidad conyugal; o el 19% por acoso sexual o prostitución.

Entre la población local, el 71% de los entrevistados dijo que recurriría a la policía para resolver un conflicto con un refugiado, y el 27% que recurriría a las autoridades locales a nivel de distrito. Relativamente

pocos refugiados (menos del 30%) piensan en los tribunales ruandeses y en las autoridades de distrito como estructuras para resolver disputas con otros refugiados o con la población local (UNHCR, 2017, p. 11).

La alternativa en muchos campos son los sistemas tradicionales de resolución de conflictos como el Bashingantahe o el Abunzi. Un 59% de los refugiados burundeses dijo que recurriría al primero (un sistema burundés) y un 22% al segundo (ruandés). Ambos mecanismos funcionan de forma parecida: se trata de miembros elegidos de entre la comunidad que escuchan a todas las partes en conflicto para encontrar una solución de naturaleza más compensatoria que punitiva (UNHCR, 2017, p. 12).

### 3. El Acceso a la justicia: un área no tan reciente

A pesar de conciencia de inseguridad y ausencia de regulación en los campos de refugiados, tanto sus responsables como el mundo académico han prestado tradicionalmente poca atención a la cuestión del acceso a la justicia o a la provisión de soluciones legales a la violación de derechos humanos.

En marzo de 2006, ACNUR publicó su primer estudio comparativo del tema, *La Administración de Justicia en Campamentos de Refugiados: Un Estudio de Práctica*, que presentaba un panorama sobre el uso de sistemas legales estatales y tradicionales para perseguir crímenes y resolver disputas en los campos de trece países. Aquel año, ACNUR dio los primeros pasos para la formulación de líneas maestras sobre el acceso de los refugiados a la justicia (Griek, 2006, p. 1).

Que la criminalidad aumenta en los campos no era ninguna novedad. Los crímenes cometidos van desde el pequeño hurto de material de asistencia hasta la violación y el asesinato. Tales delitos aumentan debido al colapso de las estructuras tradicionales de comunidad y sociedad, aumentado por la densidad de población de los campos, el empobrecimiento de su población, la escasa privacidad y la cohabitación de grupos e individuos antes desconocidos, cuando no enfrentados. La Convención del Refugiado de 1951 establece la obligación de éste a respetar la ley y el orden en el país de acogida. La contrapartida es el derecho de acceso a los tribunales en las mismas condiciones que un ciudadano local. (ACNUR, 2001) Pero el recurso a la justicia es raro en la práctica. La violencia doméstica contra las mujeres, por ejemplo, puede no ser tomada en serio con frecuencia en muchos sistemas judiciales.

Unas responsabilidades poco claras o eludidas inhiben la aplicación de la ley en los campos. Los gobiernos anfitriones a veces no pueden o quieren proporcionar asistencia legal por su misma carestía de recursos. Así, mientras que la administración de justicia en los campos debe ser realizada de acuerdo al sistema judicial y penal del país anfitrión, muchos de éstos ceden esa competencia a las agencias gerentes como ACNUR. Éstas a su vez no suelen disponer de personal cualificado para ello y, con frecuencia, éste se inhibe de involucrarse en situaciones que puedan comprometer su labor principal

En punto de partida esencial es un eficaz sistema de aplicación de la ley, lo que implica una fuerza de seguridad. La actuación de la policía o del servicio de seguridad del campo se ve afectado las más de las veces por la falta de capacidad de investigación, la débil supervisión o la corrupción.

No obstante, la experiencia reciente demuestra que la administración de justicia en los campos de refugiados puede tomar muchas formas, incluyendo:

- El desarrollo de estatutos o normas para los refugiados especificando códigos acordados de conducta.
- El establecimiento de comités formales de quejas donde los refugiados dirimen pequeñas disputas entre ellos.
- Resolución formal e informal de conflictos o disputas y mecanismos de mediación que van de la intervención ad hoc de los ancianos y líderes comunitarios a comités de refugiados con elecciones, estatutos y sanciones.
- Sistemas tradicionales de justicia importados por los refugiados de sus países de origen.

- Sistemas no estatales de justicia del país anfitrión, incorporados a los campos para disputas y crímenes que afectan a refugiados y nativos.
- Sistema estatal de justicia del país de acogida, cuya jurisprudencia incluye a los refugiados por defecto.

## 4. Los problemas

Los obstáculos para la efectiva administración de justicia en los campos de refugiados pueden dividirse principalmente en tres: líderes de los refugiados, limitaciones de los sistemas tradicionales y problemas de los sistemas judiciales locales. Examinémoslos con más detenimiento.

### 4.1. Los líderes de los refugiados

Los desafíos que éstos plantean pueden incluir falta de imparcialidad, desconfianza entre ellos y otros grupos de población del campo y falta de interés en cuestiones relativas a mujeres y niños. Además, los comités de refugiados en ocasiones han mostrado tendencia hacia la corrupción y el favoritismo. Pueden no haber sido elegidos de manera participativa y equitativa. Incluso si son elegidos de forma democrática, pueden no representar a minorías o permitir a individuos aferrarse al puesto y ejercer un poder y autoridad desproporcionados. Con esos sistemas, los grupos marginados pueden elegir incluso no reclamar sus derechos.

### 4.2. Los sistemas tradicionales de justicia

No hay uno, sino multitud de sistemas indígenas que comparten regiones geográficas o que se hallan en el mismo país. Estos sistemas también ponen de manifiesto las tensiones entre la estabilidad de la comunidad y los derechos individuales. En algunas sociedades, las soluciones colectivas adoptadas para restaurar la armonía entre familias y clanes pueden funcionar a expensas de la víctima. (Consejo Internacional de Política de Derechos Humanos, 2004). Los sistemas tradicionales de justicia también se basan a menudo en las relaciones de poder y, por consiguiente, suelen discriminar a las mujeres. Además, los castigos administrados por estos sistemas incluyen muchas veces al pago de multas u otras formas de compensación por parte del condenado, quizás para satisfacción de la familia, pero raras veces a la de la víctima. En algunas circunstancias, por ejemplo, las víctimas de violación son obligadas a casarse con el perpetrador con el fin de salvar las apariencias y preservar el honor de la familia.

A ese respecto, el Código de Conducta de ACNUR es claro: “Respeten las culturas, costumbres y tradiciones de todos los pueblos. Esfuércense en evitar comportamientos no aceptables en un contexto cultural concreto. Sin embargo, si una conducta es contraria a los derechos humanos, debemos recurrir a los instrumentos aplicables”. (ACNUR, 2004).

Los mecanismos tradicionales para la resolución de disputas y los sistemas de mediación de conflictos pueden estar gestionados por refugiados sin la debida formación, quizás con escasa autoridad o legitimidad ante sus pares. Los estatutos desarrollados para los refugiados pueden ser despreciados por los acusados con pocas consecuencias, lo que mina toda la estructura autoregulatoria. Tales acusados pueden sentirse envalentonados por las nuevas relaciones de poder derivadas del conflicto del que huyen, sin olvidar la presencia de grupos armados o armas ligeras en el mismo campo.

Los sistemas tradicionales de justicia son a menudo una combinación de varios sistemas y pueden incluir prácticas instituidas por los ancianos con escasa consideración hacia las mujeres, minorías o sin consenso entre los refugiados.

### 4.3. Sistemas judiciales de los países anfitriones

El acceso a la justicia puede complicarse porque la administración pública no tenga la suficiente capacidad de proporcionar ese servicio a su propia ciudadanía. Es más, con frecuencia los países anfitriones pueden tener sistemas judiciales y/o penales ineficaces y burocráticos, resultando en largos retrasos, corrupción y cohecho.

Los gobiernos anfitriones pueden no estar dispuestos a que los refugiados accedan a su sistema judicial o a destinar los recursos necesarios para atender esas necesidades. Los campos también pueden estar geográficamente aislados.

La ignorancia de los derechos humanos, combinada con una falta de formación legal de los funcionarios que trabajan con los refugiados y solicitantes de asilo, también impide el acceso a la justicia. El sistema penal local puede liberar a los acusados debido a la escasez de recursos, a veces por el mero coste de alojar y alimentar a los sospechosos. En los casos de crímenes que involucran a refugiados y población local, la comunidad puede persuadir a los refugiados de que no informen a la policía o no presenten cargos.

Por otra parte, los refugiados no suelen estar familiarizados con el sistema legal del país de acogida; o tener los recursos económicos para litigar o pagar tasas judiciales. La falta de una adecuada asistencia legal, así como la discriminación durante la investigación y el proceso, son otro baldón en la administración de justicia en los campos.

#### 4.4. Lista de chequeo para la administración de justicia

De forma sucinta, identificaremos una serie de puntos clave para la implementación de un sistema de administración de justicia en los campos de refugiados atendiendo a las diferencias entre situaciones de emergencia o de estabilidad.

##### EN SITUACIONES ESTABLES

- Trabajar con la comunidad para aumentar la conciencia de derechos humanos, en particular en lo referentes a mujeres y niños.
- Diseñar e implementar programas de formación para reforzar los sistemas de justicia estatal y de los refugiados.
- Determinar con la comunidad qué delitos pueden resolverse por mediación o por los sistemas tradicionales y cuáles deber pasar al sistema judicial del país anfitrión.
- Crear mecanismos para la asistencia legal de las víctimas y los acusados.
- Desarrollar con la comunidad estatutos y/o normas de conducta para regir el comportamiento en los campos de refugiados.
- Desarrollar alternativas al encarcelamiento para pequeños delitos, incluyendo trabajo comunitario.

##### EN SITUACIONES DE EMERGENCIA

- Identificar problemas y obstáculos para el acceso a la justicia por parte de personas de interés.
- Identificar los sistemas tradicionales de justicia que existen en los campos.
- Evaluar si estos sistemas tradicionales de justicia se ajustan a los estándares legales internacionales y si incluyen a mujeres, niños u personas con necesidades especiales.
- Identificar las necesidades de capacidad y formación de los sistemas tradicionales de justicia.
- Identificar e implementar con la comunidad otros mecanismos para la mediación y resolución de conflictos.
- Implementar programas de educación para colectivos de riesgo sobre sus derechos y responsabilidades en el país de acogida.
- Asegurar el acceso a la justicia para las víctimas o supervivientes de un crimen.

### 5. Cinco ejemplos de éxito

#### 5.1. Estatuto para refugiados y comité de quejas. Sierra Leona

Este proyecto se implementó en los ocho campos de refugiados construidos en el país en cooperación del Gobierno de Sierra Leona, ACNUR, la dirección de los campos y la comunidad de refugiados. Se basaba en



la idea de que los refugiados se inclinarían a recurrir a medios o sistemas parecidos a los sistemas tradicionales de sus comunidades de origen administrados por los caudillos o los ancianos. También en la idea de que habría entre los refugiados adultos dispuestos, con la experiencia y los conocimientos para resolver disputas y delitos.

Los estatutos (que incluían reglas y penas por infracción) se redactaron basándose en sugerencias de los refugiados, incluyendo a sus líderes y a los distintos sectores que componen su comunidad. En todos los casos, los castigos consistían en multas o trabajos comunitarios. El proyecto también establecía el Comité de Quejas, que incluía la posibilidad de apelación ante el Consejo de Ancianos. Toda la comunidad de cada campo estaba informada de los estatutos y del establecimiento del Comité de Quejas.

Todas las audiencias del Comité de Quejas se realizan en público y el personal de protección de ACNUR recibe un aviso por cada audiencia. La implementación es supervisada por el Ejecutivo de Refugiados, la dirección del campo la Unidad de Protección de ACNUR. El proceso está sujeto a la legislación del país anfitrión y prohíbe la audiencia o el proceso por delitos mayores, incluyendo abusos sexuales.

Los miembros del Comité de Quejas y del Consejo de Ancianos son elegidos por el Ejecutivo de Refugiados y trabajan de forma voluntaria. En principio, al menos la mitad deben ser mujeres, con representación de las principales tribus, y ACNUR proporciona los materiales y la formación. Esto ha sido fuente de varios problemas. La falta de remuneración acabó afectando a la motivación de los miembros y a la imposición de multas como medio favorecido para las sentencias. El personal del Comité de Quejas es a menudo analfabeto y a veces sólo habla su lengua local. Por último, aplicar criterios de género en la representación no suele ser aceptado de buen grado en la mayoría de las comunidades o encuentra graves obstáculos. De hecho, los principales obstáculos para la implementación fueron:

- Aplicar las decisiones y sanciones del Comité de Quejas.
- Determinar con exactitud la jurisdicción del Comité.
- El uso de las multas recaudadas por el Comité.

Hasta la fecha, los Comités de Quejas (que deliberan en las lenguas habladas por la mayoría de los refugiados) han funcionado sin interrupciones en los ocho campos desde su establecimiento. Siguen ocupándose de la mayoría de los delitos y disputas de los refugiados, aproximadamente el 90%, y su presencia constante facilita la intervención en delitos en los que es esencial una respuesta inmediata, como la violencia doméstica.

Cada semana, todos los actores de cada campo participan en una reunión de coordinación para informar de las actividades de la semana y para planear y coordinar actividades futuras. El Ejecutivo de Refugiados y el Comité de Quejas participan junto a representantes del gobierno, de la policía y de ACNUR. (ACNUR, 2001).

## 5.2. La administración de justicia. Tailandia

Este proyecto fue implementado en los nueve campamentos construidos en la frontera birmano-tailandesa con la participación de ACNUR, el Ministerio de Justicia de Tailandia y la comunidad de refugiados.

La implementación requirió que un juez australiano evaluase los sistemas tradicionales de justicia usados entre los refugiados karen y karenni. Se consiguió el compromiso del gobierno tailandés para un mayor esfuerzo en la persecución de delitos graves cometidos en los campos. Se celebraron reuniones con los líderes de los refugiados en dos campos para evaluar las actitudes hacia el sistema legal tailandés, intereses, necesidades de formación y los sistemas tradicionales de justicia en uso. Se desarrollaron módulos de formación con profesionales de la Comisión Nacional de Derechos Humanos, la Sociedad de Derecho Tailandesa y varias ONG. Se implementaron talleres en tres fases:

La fase 1 incluyó talleres de dos días con refugiados en todos los campos que cubrían el mandato de

ACNUR, protección internacional, derecho humanitario y las obligaciones de Tailandia y los refugiados al respecto. La metodología era eminentemente participativa: tormenta de ideas, juegos de rol, estudios de caso y debates reducidos por añadidura a las sesiones plenarios.

La fase 2 consistió en talleres de día y medio con cargos del gobierno que trabajaban en la administración de justicia a nivel provincial y central. Esos talleres extendían el compromiso de perseguir los delitos serios a nivel de campo y reconocían el papel de los sistemas tradicionales de justicia.

La fase 3 reunió a altos cargos del gobierno y líderes de los refugiados para mostrar que el gobierno anfitrión estaba dispuesto a aplicar el derecho tailandés y a asistir a las víctimas de delitos graves cometidos por ciudadanos tailandeses. Además de los talleres, un elemento clave para mejorar la justicia en los campos ha sido proporcionar consejo legal a las víctimas.

Ahora bien, la implementación conoció varios obstáculos, algunos de los cuales fueron:

- Los debates tenían poca o ninguna representación femenina.
- Las reticencias de los líderes de los refugiados a involucrar a las autoridades tailandesas por temor a ver mermada su autoridad.
  - La burocracia asociada a los informes de los casos.
  - Las dificultades prácticas y logísticas en la administración de la justicia tailandesa en los campos debido a su localización junto a la frontera.
  - Los refugiados a menudo prefieren resolver los casos con sistemas tradicionales que no cumplen con las debidas garantías procesales ni se ajustan a los estándares internacionales o a la legislación tailandesa.

En la actualidad los resultados varían en nivel de éxito. Los sistemas tradicionales no están preparados para tramitar delitos graves por su falta de base legal, transparencia, garantías procesales y personal formado. Los talleres de la primera fase mostraron que los refugiados se aferran a los sistemas tradicionales, aunque están abiertos a integrarlos de alguna forma en el sistema legal tailandés.

Por otra parte, mejoró la confianza de los refugiados en ACNUR. En 2003, la asistencia legal se encargó de representar a refugiados en diez casos, de los que nueve eran de violación. Gracias a la participación de ACNUR, todos los casos fueron investigados y algunos llegaron a juicio con éxito. Asimismo, quedó claro que los refugiados tenían acceso garantizado al sistema legal tailandés (ACNUR, 1997).

### 5.3. Información y ayuda legal para refugiados, desplazados y retornados.

#### Pakistán

La implementación, que contó con la participación del Consejo Noruego para los Refugiados y ACNUR, se basó en tres áreas: la asistencia legal individual; la abogacía y la información relativa al retorno. Aquí se trataba tanto de facilitar asistencia legal a los refugiados como facilitar el regreso voluntario (principalmente a Afganistán). Este programa incluyó:

- Una campaña a gran escala de información del proyecto.
- La comunicación con las comunidades de refugiados para adaptar el proyecto a sus necesidades e inquietudes.
  - Identificar y desarrollar una base de abogados voluntarios a nivel local.
  - Recopilar y compartir información relativa al país de origen y al proceso de repatriación voluntaria.
  - Establecer enlaces con Protección y Reasentamiento de ACNUR para la coordinación y el traslado para casos de riesgo; con la Unidad de Repatriación de ACNUR para los refugiados que desearan volver a Afganistán; y con las autoridades paquistaníes, en especial la Comisión de Refugiados Afganos.
    - Negociar el acceso a cárceles y otros centros de detención.
    - Familiarizar al personal con la política y la legislación nacionales, en especial el Acta de Extranjeros.

- Crear equipos móviles para proporcionar asistencia legal en los campos de refugiados de la Provincia de la Frontera Noroeste.
- Instruir a los refugiados sobre sus derechos y obligaciones en el país de acogida.
- Desarrollar lazos con ONG nacionales e internacionales y autoridades del gobierno para facilitar el intercambio de información e ideas, así como para ofrecer alojamiento, educación, asistencia médica y empleo.
- Coordinar y preparar un informe mensual con estadística relativa a la asistencia proporcionada.

Los obstáculos fueron desde la falta de cooperación del gobierno paquistaní hasta arrestos masivos y arbitrarios, pasando por problemas de acceso a los campos (fuese por la seguridad en los mismos o en las zonas donde estaban situados).

Con esta labor se consiguió liberar a cientos de refugiados detenidos bajo el Acta de Extranjeros por estar indocumentados. El proyecto permitió a los refugiados afganos ejercer los derechos recogidos en el Artículo 16 de la Convención sobre los Refugiados de 1951, ayudando con ello a cambiar la percepción de que los refugiados son inmigrantes ilegales sin personalidad jurídica y por tanto sin acceso al sistema legal (ACNUR, 1997).

#### 5.4. Tribunal móvil. Dadaab, Kenya

Este proyecto fue específico para el que sigue siendo el mayor campo de refugiados del mundo, tratándose básicamente de ofrecer una alternativa al sistema tradicional conocido como Maslaha facilitando el acceso al sistema legal keniano.

Fue necesario negociar un acuerdo con el juzgado local para que el personal se desplazase regularmente a Dadaab, incluyendo algunos incentivos. A continuación, informar a los refugiados de las visitas del personal del juzgado, su horario y su propósito. La idea era que los procesos fuesen abiertos al público a menos que afectasen a menores de edad o que incluyesen cuestiones sensibles que requiriesen privacidad y/o confidencialidad. Para velar por las garantías procesales, personal de Protección de ACNUR asiste a las vistas que incluyen a refugiados. Asimismo, ACNUR proporciona asistencia material para que los testigos acudan a los juicios mientras que los mismos refugiados actúan a menudo como intérpretes.

Por citar algunos de los mayores obstáculos:

- En Kenia hay pocos abogados voluntarios y ninguno de oficio.
- Las sesiones se cancelaron durante un tiempo por falta de magistrado.
- El sistema se basa en la disponibilidad de un personal judicial dispuesto a viajar regularmente a Dadaab y a trabajar en condiciones espartanas.
  - La corrupción y las carencias preexistentes en el sistema judicial keniano, que impidieron desde el principio el correcto cumplimiento del calendario de visitas.
  - La competencia del sistema Maslaha.
  - Escasa investigación de los casos debido a la falta de recursos y a la escasa cooperación de los testigos.

Los resultados son de nuevo variados. Las sesiones ordinarias se realizan en el campo, con lo que estos procesos sirven de foro para la educación cívica. Los refugiados son instruidos de esa manera sobre el procedimiento básico y la jurisprudencia del país anfitrión. Los casos se atienden más rápidamente y de manera más económica al evitar el desplazamiento de personal de seguridad, de testigos y de las partes. Sin mencionar que los propios refugiados ahorran la contratación de intérpretes. También resulta más fácil de monitorizar por parte de ACNUR.

En los casos que afectan a mujeres y niños, el tribunal aprovecha para instruir al público sobre sus derechos. El resultado general es que los incidentes que incluyen abusos sexuales se han reducido

significativamente y se ha acabado con la sensación de impunidad de esa clase de delitos (ACNUR, 1997).

## 5.5. Ayuda legal para mujeres. Guinea

Este programa fue puesto en marcha por el Comité Americano para los Refugiados en las clínicas de N'Zerekore y Kissidougou. Tales clínicas llenan un vacío en la protección de las mujeres y niños refugiados al asistirles en la presentación de cargos por abuso y explotación ante la administración guineana. El Comité destina letrados a ambas clínicas para oír sus reclamaciones, proporcionar consejo legal e interponer demandas. Estos servicios se proporcionan de forma gratuita y los casos incluyen violación, violencia doméstica, apoyo a la paternidad y custodia. El Comité también realiza actividades de sensibilización enfocadas a los derechos de las mujeres y contra la impunidad del abuso sexual.

Los desafíos incluyeron:

- Asegurar que los detenidos permanezcan en prisión.
- En la fase inicial, pocas mujeres recurrían a estos servicios por el escepticismo respecto a la eficacia del programa. El número aumentó significativamente cuando, tras los primeros meses, el programa mostraba un 95% de éxito en los casos presentados.
- Desarrollar una sólida relación con las autoridades locales. El Comité no era conocido entre las autoridades judiciales guineanas y fue necesario cimentar las relaciones para que las demandas presentadas por las clínicas fuesen tomadas en serio en los tribunales.
- La aplicación de las sentencias no siempre ha sido efectiva, dado que la policía guineana no siempre ha estado dispuesta a hacer un seguimiento de los condenados.

A día de hoy, las dos clínicas atienden una media de 50 casos al mes con un 95% de éxito y casi un 100% de satisfacción entre los clientes (ACNUR, 1997).

## 6. Un modelo para exportar: Zaatari, Jordania

### 6.1. El contexto

Zaatari, con unos 100.000 refugiados, es el segundo campo más grande del mundo y un botón de muestra de la mayor catástrofe humanitaria de nuestra época que es la guerra de Siria. Aunque la situación parece hoy más estable, la convivencia entre refugiados y el personal humanitario era muy delicada en sus inicios. El director, Kilian Kleinschmidt, se enfrentaba a un desafío que parecía inabordable. Los antidisturbios jordanos intervenían casi todos los días para dispersar las continuas protestas. Aunque el 55% de los internos eran mujeres y el 58% niños, los hombres dominaban la vida en un campo que era desbordado una y otra vez a 12 kilómetros de la frontera con Siria. Pero eso no era lo peor.

El 90% de los refugiados procede de Deraa, un enclave comercial y de contrabando entre Líbano, Siria y Jordania. Ésta era una región sin servicios públicos, alienada y con escaso respeto por la autoridad del gobierno. Se fue así formando en Zaatari una sociedad marcada por las mafias, el recelo hacia la autoridad y la violencia que empezó a conocerse como la “pequeña Deraa” (Meneses, 2014). Sus principales víctimas fueron los refugiados provenientes de otras regiones de Siria, que al encontrarse en un ambiente hostil solía dejar el campo e instalarse en casas alquiladas por la zona o buscar caridad en las familias jordanas. De hecho, según las autoridades jordanas, aproximadamente el 80% de los refugiados sirios vive fuera de los campos.

Otra área necesaria para el control del campo es la seguridad. Desde el comienzo, las mafias han manejado los disturbios con arreglo a sus intereses. Las mafias encontraron la oportunidad perfecta para controlar la comunidad tomando rápidamente la iniciativa en defensa de los intereses de ciertas personas. De esa manera, las mafias de Deraa controlan en Zaatari los comercios o la electricidad conectándose ilegalmente al suministro instalado por ACNUR y vendiéndolo después a los particulares. Esta pequeña sociedad muestra una floreciente economía privada, con unos 2.500 pequeños negocios donde se puede encontrar desde confiterías

hasta electrodomésticos. Ahora bien, establecer esos negocios exige una tasa que varía según la localización y que puede alcanzar los 4.000€.

## 6.2. La solución

Kleinschmidt había dirigido el campo de refugiados de Dadaab, que con 450.000 internos es aún el mayor del mundo, y se planteó gestionar la convivencia comenzando por identificar a los líderes, cimentar las relaciones con ellos y sentar las bases de la confianza invirtiendo en sus demandas. Pronto quedó claro que se necesitaba dar a los refugiados instrumentos para funcionar de nuevo como sociedad en lugar de ser meros receptores de ayuda.

La seguridad mejoró notablemente en el campo de 2013 a 2014, sin que se informase a las autoridades jordanas de ninguna agresión. Por el interior de Zaatari patrullan unos 2.000 agentes con 12 patrullas móviles. La policía jordana ha intentado construir una buena relación con los líderes de los refugiados sirios haciéndoles ver que son distintos a la policía de Assad. Por parte de los refugiados se ha establecido una incipiente seguridad local organizada por sus líderes comunitarios. La policía jordana se ocupa de identificar a los combatientes y no deja pasar a nadie armado (Meneses, 2014).

La experiencia de Zaatari presenta un nuevo paradigma para la gestión de crisis humanitaria. La atención ya no está enfocada en los servicios de emergencia, sino en proporcionar una asistencia sostenible a largo plazo. Ello pasa por que los mismos refugiados tomen conciencia de que su situación puede prolongarse durante años. El cambio de enfoque también obedece a criterios económicos. Mantener este campamento cuesta unos 360.000€ diarios, lo que hace necesario buscar nuevas vías de gestión más cercanas a la empresa privada que al funcionamiento clásico de las ONG.

Paulatinamente los refugiados vuelven a sus estructuras tradicionales y sus líderes resuelven los conflictos que surgen en la comunidad. Los “líderes de calle” facilitan la distribución gas y los bonos de comida, registran las quejas, resuelven los problemas más inmediatos, median en conflictos y transmiten la información a la comunidad. También se ocupan de trámites como registrar los matrimonios o los nacimientos. Los esfuerzos de los líderes comunales están ahora enfocados en que cada calle tenga un pequeño centro de atención primaria que facilite la asistencia sanitaria en un campo cuyas dimensiones empiezan a suponer un serio problema logístico. También se intenta reestructurar una planificación más bien caótica y mejorar las infraestructuras de agua, alcantarillado y electricidad, pensando incluso introducir energías renovables para hacer frente a una demanda que no para de crecer. Empresas privadas de este sector ya están participando en esa planificación y universidades de prestigio como Harvard y el MIT iniciarán proyectos educativos y de gestión (Meneses, 2014).

Otro aspecto importante es la vivienda. La mayoría de los refugiados vive en unos 25.000 contenedores donados por los países del Golfo, no tiendas. Esos contenedores, con un coste unitario de unos 2.500€, es mucho más parecido al hogar perdido. Los refugiados pueden personalizarlo, la mitad de ellos tiene televisión y el 70% baño privado. Muchos incluso tienen lavadora y frigorífico. La idea es que estos hogares provisionales puedan ser trasladados con facilidad a sus lugares de origen cuando puedan volver.

Como establece la misma ONU: “la conciencia legal es el fundamento de la lucha contra la injusticia. Los refugiados no pueden buscar remedio para la injusticia cuando no conocen sus derechos. El acceso a la justicia implica más que improvisar el acceso a los tribunales o garantizar la representación legal. También debe asegurarse que el resultado legal y judicial es justo y equitativo” (ONU, 2004).

Cuando se encuentren en vigor, deben buscarse medidas para mejorar los sistemas tradicionales de justicia, tales como mejorar su equidad, responsabilidad, igualdad y conformidad con los estándares internacionales. También es necesario buscar la manera de enlazar esos sistemas con las estructuras formales de justicia para que los refugiados puedan elegir soluciones apropiadas a cada delito de la variedad de sistemas disponibles.

Esos enlaces institucionales con el sistema judicial del país anfitrión pueden abrir el camino para la aplicación de principios de derechos humanos en conformidad con los sistemas tradicionales de justicia. El acceso de los refugiados a los tribunales del país anfitrión regidos por principios constitucionales, por ejemplo, no debería estar bloqueado por prácticas tradicionales que limiten o impidan el acceso a la apelación (Nyamu-Musembi, 2003).

En el primer caso se evitan barreras culturales y una innecesaria sobrecarga de los tribunales. En el segundo, los sistemas formales, con todas sus limitaciones, están mejor capacitados para ofrecer garantías legales y procesales exigidas para imponer penas de cárcel o cuando las partes no pueden o no quieren llegar a un acuerdo (Nyamu-Musembi, 2003).

## 7. La violencia en los campamentos de refugiados. Cuando falla la justicia

### 7.1. Introducción

Podemos definir la cohesión social como el conjunto y naturaleza de las relaciones entre individuos y grupos en un entorno concreto (cohesión horizontal) y entre esos individuos y grupos con las instituciones que les gobiernan (cohesión vertical).

Las materias que componen la cohesión social son siempre frágiles y con líneas como religión, opiniones políticas, grupo social o étnico, se tejen complejas redes dentro de los grupos y entre grupos distintos (Lyytinen & Kullenberg, 2013). Los indicadores de cohesión social incluyen aspectos de seguridad humana, política y personal, confianza en las instituciones, satisfacción y participación en la vida cívica, percepciones de los otros grupos, amenazas reales o percibidas y el contacto entre grupos. Las tensiones sociales, la inestabilidad social y la fragmentación social pueden medirse usando indicadores, como la frecuencia de incidentes violentos o la comunicación de sentimientos negativos.

Si esas complejidades las llevamos a un campamento de refugiados, plantean una nueva y muy variada serie de desafíos a las autoridades locales, los actores humanitarios y la población anfitriona. Y no digamos a los mismos desplazados o refugiados. Alojar, alimentar y proporcionar servicios a una marea de personas (muchas de ellas en el peor momento de sus vidas) agudiza las vulnerabilidades existentes y aumenta la presión sobre unos municipios generalmente mal equipados y peor financiados (DFID, 2014).

Las tensiones sociales entre comunidades pueden generar conflictos secundarios en los países anfitriones (no hay más que recordar el caso del Líbano en los 70 o el de Burundi en los 90). En algunos casos, las tensiones, el resentimiento, la animosidad, la hostilidad y la frustración ya se han manifestado físicamente hacia los refugiados. Esas tensiones y la violencia que provocan también tienen sus consecuencias en la equidad del acceso a espacios públicos, servicios básicos, oportunidades de empleo o vivienda y asistencia humanitaria.

Las intervenciones humanitarias y de desarrollo mal planificadas pueden contribuir directa o indirectamente a elevar tensiones preexistentes, toda vez que es fácil incurrir en agravios comparativos o que alguien los cree (Midgley & Garred, 2013). En entornos urbanos, donde las comunidades desplazadas a menudo conviven con las nativas, la salud, la educación, la vivienda y la alimentación forman parte de un mercado fuertemente monetizado y las ayudas para unos son la humillación para otros.

Aunque existe poca investigación sobre cómo mejorar la cohesión social a través de la ayuda humanitaria, se reconoce que las redes y el capital sociales son los factores más importantes para determinar el éxito o fracaso de un individuo (Lyytinen & Kullenberg, 2013).

La educación es otra oportunidad. Los conflictos trastocan la enseñanza, destruyen las infraestructuras físicas y promueven una cultura de la violencia. Pero la buena educación puede influir en la gobernanza al crear una ciudadanía informada, que se siente incluida y con medios para ganarse la vida, reduciendo todo ello la

inestabilidad política y la violencia cíclica (Dryden-Peterson, 2016).

Muchos de los delitos cometidos en los campamentos como la violencia doméstica, la violación o las agresiones trascienden gracias a la atención médica proporcionada in situ.

## 7.2. Motivos de tensión social

Al margen de que los distintos tipos de tensión presenten su propia red de factores de riesgo, podemos establecer una tipología básica:

### CAUSAS ESTRUCTURALES (anteriores a la llegada de desplazados/refugiados)

- Pobreza.
- Escasez de recursos.
- Falta o insuficiencia de instituciones de gobierno.

### CAUSAS SOCIOECONÓMICAS

- Diferencias culturales, religiosas o de normas sociales las comunidades anfitrionas y desplazadas.
- Falta de redes sociales.

### CAUSAS SOBREVENIDAS

- Acceso, precio y calidad de la vivienda.
- Competencia por empleo y vivienda.
- Acceso a la educación y a bienes y servicios básicos.
- El papel de la ayuda internacional.
- El papel de los medios.

## 8. Tipos de violencia

### 8.1. Violencia intercomunitaria

Las comunidades desplazadas se llevan consigo sus conflictos, resentimientos y prejuicios, sobre todo si son la causa de su situación. No es raro que grupos de población enfrentados compartan campamento y servicios. Esos desplazados siguen la tendencia natural al agrupamiento por afinidad (regional, étnica, lingüística, religiosa o política). Ello puede reducir las “fricciones” individuales, pero suele generar guetos que compiten por el poder o los recursos.

### 8.2. Violencia vertical

En principio, es el gobierno anfitrión quien debe proporcionar seguridad con profesionales debidamente equipados y adiestrados para hacer cumplir la ley y las normas del campamento con firmeza y proporcionalidad. La realidad es que las ONG y los internos a menudo prefieren que las fuerzas de seguridad se limiten a la vigilancia perimetral. Esas fuerzas de seguridad ven muy limitada su capacidad de incidencia en el interior y a veces también prefieren quedarse fuera, lo que deja el interior como un terreno abonado donde pueden prosperar la violencia y el crimen.

La alternativa es a veces constituir una policía comunitaria, lo que a su vez representa el problema de conseguir una representatividad aceptable para los distintos grupos, adiestrarla, equiparla y darle un encaje administrativo.

### 8.3. Acoso contra grupos vulnerables

Al margen de los casos más documentados, existe en la naturaleza humana el impulso de rechazar al que es débil o distinto al grupo. Aquel por motivos culturales e incluso antropológicos tiende a atraer la crueldad colectiva o individual. En este cajón de sastre podemos incluir:

- Discapacitados físicos y/o intelectuales.
- Colectivo LGTBI.
- Aquellos con rasgos físicos llamativos, sobre todo con particularidades culturalmente relevantes (por ejemplo, albinos).

### 8.4. Violencia familiar

Aunque la mayor parte de la violencia física, psicológica y sexual se produzca en el ámbito familiar, tanto la familia como los líderes comunitarios pueden tener un papel muy relevante en la prevención de la violencia doméstica. El problema es que el desplazamiento rompe o al menos altera estas estructuras, reduciendo significativamente la seguridad de las mujeres y los niños. Por ejemplo, algunos hombres en el campamento de Ajuong Thok se quejaban de que la desestructuración social derivada de la dispersión de las familias en el nuevo asentamiento había conducido a la erosión del respeto por los líderes comunitarios, a que los jóvenes careciesen de guías de comportamiento y a que algunos niños manifestasen un comportamiento anti-social (International Rescue Committee, 2015, p. 4).

La extrema pobreza en que viven muchas familias desplazadas puede aumentar la tensión familiar. Esto, combinado con el cambio en la dinámica de poder resultante de nuevas oportunidades para las mujeres, puede ser un factor contribuyente a estallidos de violencia del padre de familia contra la mujer y los hijos. Antes incluso de llegar a eso, a las mujeres se les limita o prohíbe la interacción con familiares, amigos y vecinos, lo que dificulta informar de las agresiones y agudiza su aislamiento (International Rescue Committee, 2015, p. 5). Los niños que viven en estos hogares tienden a quedar emocionalmente marcados, con riesgo de maltrato e incluso acaban interiorizando la violencia como un medio para resolver disputas familiares.

Cuando, por el contrario, las mujeres se deciden a informar de la violencia sufrida (a menudo, pero no únicamente a manos de sus maridos), tienden a recurrir a lo más cercano: familiares, vecinos e instituciones comunitarias (incluso religiosas). Es especialmente significativo el papel de la familia, especialmente de los padres. Esto se debe principalmente a las normas sociales que llevan a gestionar el problema dentro de la familia, pero también porque ésta puede estar en posición de tomar medidas que no resulten acaben la deshonra o en la disolución del matrimonio.

La efectividad de la familia y de los actores comunitarios depende de unos factores que no deben generalizarse ni simplificarse. En algunos casos las mujeres reciben apoyo y su problema es atendido a través de la mediación informal y de procesos consuetudinarios de resolución de disputas. Sin embargo, ello puede poner a las mujeres en mayor peligro, especialmente si se desoye su petición de ayuda o la parte interviniente resulta ineficaz.

La respuesta formal fuera de la comunidad de la mujer (como personal sanitario, ONG, ACNUR o la policía) suele buscarse una vez ha fallado la opción de la familia o la comunidad, o cuando la situación doméstica implica riesgo para la propia vida.

Mientras que la separación sigue siendo una opción mientras se dirimen las disputas, a menudo las mujeres esperan una resolución pacífica que incluye seguir conviviendo como familia. El divorcio es considerado el último recurso, dadas las considerables desventajas económicas y sociales para las divorciadas, y el riesgo real de perder la custodia de los hijos (International Rescue Committee, 2015, p. 7).



## 8.5. Violencia contra mujeres. Violencia sexual

La violencia sexual es probablemente el tipo más documentado de los producidos en los campos de refugiados. Un buen ejemplo de esta literatura es el informe *Private Violence, Public Concern* del Comité Internacional de rescate y que se realizó en 2014 en los campamentos de Domiz (Irak), Dadaab (Kenia) y Ajuong Thok (Sudán del Sur). Una de las principales conclusiones del informe es que la desigualdad de género puede exacerbarse por la inestabilidad y pérdida extremas que caracterizan a un conflicto y por la disrupción de las normas estructurales e interpersonales. Estos cambios traumáticos también crean un entorno que permite la violencia sexual con relativa impunidad.

En campamentos superpoblados, sin suficiente seguridad y mal iluminados de noche, el personal humanitario denuncia frecuentemente casos de explotación y agresión sexual.

El Dr. Manal Tahtamouni, director del Instituto de Salud Familiar (una ONG jordana), fue de los primeros en abrir una clínica para mujeres en el campamento de Zaatari. Afirma que la mayoría de las mujeres víctimas de violación no lo admite, si acaso dice haber presenciado una violación. También que de los 300-400 casos diarios atendidos en la clínica, unos 100 son de mujeres víctimas de violencia de género, principalmente doméstica. Si bien antes del desplazamiento, las normas sociales a menudo implicaban rígidos roles de género, éstas a veces servían de protección contra la agresión sexual. Ahora bien, aunque el cuidado de los hijos y del hogar se vuelve más exigente y peligroso durante el desplazamiento, las mujeres en los campamentos también pueden encontrar nuevas oportunidades sociales, económicas y académicas. Ese acceso a nuevas oportunidades altera su dinámica social y desafía unos roles de género firmemente establecidos. Pero no protege de la agresión sexual.

En un reverso de la norma cultural, muchas familias de Zaatari están ahora encabezadas por mujeres. Muchos de los hombres en edad militar han muerto o están en la guerra. Al menos tres cuartas partes de esas familias no viven en Zaatari, sino en localidades cercanas, más allá de la vista del personal humanitario y de la relativa protección del campo (The Guardian, 25 julio 2020).

Ahora bien, estos estudios de campo realizados en África y Oriente Medio no nos deben llamar a engaño sobre su localización. Muchos informes han evaluado ya la violencia estructural en los campos de refugiados de Europa. En general, esas investigaciones establecen que hasta el 46% de las mujeres se sienten inseguras en dichos campamentos (Al Jazeera. 2017). La Comisión de Mujeres Refugiadas de 2016 investigó la ruta de Europa del Este. Encontraron que resultaba difícil acceder a servicios de salud esenciales en los centros de tránsito y que faltaban intérpretes, lo que dificultaba pedir ayuda (UNHCR – UNFPA, 2016, p. 8-9); que el 88% no sabía dónde obtener anticonceptivos y el 25% no sabía dónde ir si se quedaban embarazadas (Al Jazeera, 2017). Es más, los centros de tránsito eran principalmente mixtos, lo que hacía a las mujeres extremadamente vulnerables. Específicamente, muchas mujeres decían que la escasa iluminación les hacía tener miedo de ir al aseo por la noche (Women's Refugee Commission, 2016). Iniciativas como Showers for Sisters cerca de Moria (Lesbos) son por tanto cruciales en la prevención de la violencia de género. Estas instalaciones sólo para mujeres proporcionan artículos de baño, ropa interior, cubículos con cerradura, una ducha de diez minutos, una lavandería, un gimnasio y una sala de oración (Prisco, 2018).

Incluso teniendo medios suficientes, denunciar la agresión sexual es difícil. Primero está el elemento de la vergüenza asociado a la virginidad femenina y al honor de la familia. Estos sentimientos son más intensos si el agresor es conocido por la víctima, ya que el tabú de la violencia de género a menudo tiene como resultado una cultura del silencio. Existe además la tendencia a culpar a la víctima donde las actitudes sociales perpetúan mitos en torno a los roles de género, como que la víctima puede tener parte de culpa o que el agresor no puede controlar su comportamiento sexual.

Otro desafío es la responsabilidad. Según ACNUR, el gobierno del territorio donde se produce la agresión sexual es responsable de tomar diligentemente las medidas oportunas. Por lo tanto, ACNUR debería hacer

cumplir la legislación nacional contra la violencia sexual de manera acorde con las obligaciones legales internacionales. Por ejemplo, asegurando atención clínica para las víctimas, espacios seguros, expertos y asesores (UNHCR – UNFPA, 2016). El problema estriba en que una violencia de género que no se denuncia priva a los gobiernos y ONG de información sobre factores de riesgo y de una casuística que justifique la provisión de fondos para la mejora de las condiciones estructurales de los campamentos. A pesar de ello, y dentro de lo malo, el fenómeno es de tal envergadura que es cada vez más conocido, analizado y a veces prevenido.

## LA VIOLACIÓN MASCULINA

Tradicionalmente, se entiende la violación como una agresión masculina contra una víctima femenina. Sin embargo, la violencia sexual también afecta a hombres. Y al igual que con las mujeres, ignorar o banalizar el hecho hace que las víctimas se inhiban de denunciar por temor al escepticismo (Javaid, 2018. P. 205). Además, dada la socialización masculina, los hombres víctimas de violación se sitúan en lo más bajo de la jerarquía de género y con frecuencia ya no se les considera auténticos hombres (Javaid, 2018. P. 200). En esencia, existe la creencia de que la violación masculina es un acto homosexual, que sólo homosexuales violan a otros homosexuales (O'Brien, Keith, & Shoemaker, 2015. p. 359). Un mito con el que, por absurdo que parezca, muchos hombres afrontan el miedo a la violación. Como resultado, los hombres se sienten desalentados para denunciar su violación o la de otros, ya que les preocupa ser etiquetados como desviados, débiles o poco viriles.

Y, sin embargo, las consecuencias físicas y psicológicas de la violación son más que serias. En primer lugar, sienten la culpa de la “justificación insuficiente” si llegan a considerar que no se defendieron lo suficiente homosexuales (O'Brien, Keith, & Shoemaker, 2015. p. 361). En segundo, existe un alto riesgo de problemas mentales como depresión, trastorno de estrés postraumático, baja autoestima, disfunción sexual, fantasías de venganza y cuestionamiento de la identidad sexual (Davies, Gilston & Rogers, 2012). Debido a una socialización errónea, algunos estudiosos afirman que las víctimas pueden reafirmar su masculinidad a través de la violencia física, comportamientos de riesgo y demostrando que pueden cuidar de sí mismos al no denunciar el hecho (Javaid, 2016). O peor aún, con violencia sexual contra mujeres (u otros hombres).

A pesar de que es tan antigua como la propia guerra, la violencia sexual contra hombres en zonas de conflicto es un fenómeno muy minusvalorado. A pesar de ello, ya hay multitud de informes que confirman la existencia de violencia sexual contra hombres en Oriente Medio y Norte de África en el contexto de migración irregular o forzada, disturbios o conflicto armado (Chynoweth, 2017. p. 13-14). Es más, los refugiados en Jordania consideraban que los chicos corrían más riesgo de violencia sexual que las chicas, ya que la virginidad no se consideraba un problema y los chicos no tienen sus movimientos tan restringidos (Chynoweth, 2017. p. 30).

La violación masculina es aún menos denunciada que la femenina. Las barreras incluyen la estigmatización social, unos mecanismos de identificación inadecuados, actitud despectiva del personal, obstáculos legales, escaso presupuesto y falta de responsabilidad institucional (Chynoweth, 2017. p. 8). Además, la noción subyacente de masculinidad entra en conflicto con la victimización, con lo que muchas víctimas se niegan a buscar ayuda.

Añadámosle que, dada la amplia conciencia de la violencia sexual contra mujeres y niñas, la mayoría de los programas (y la financiación) están enfocados hacia ellas, con personal predominantemente femenino y con poca o ninguna experiencia en violación masculina (Chynoweth, 2017. p. 63).

## 8.6. Violencia contra las personas con orientación sexual e identidad de género diversas

ACNUR tiene elaborado un trabajo titulado: Informe mundial sobre los esfuerzos del ACNUR para



proteger a solicitantes de asilo y refugiados lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersex de diciembre de 2015, en el que se pone de manifiesto las situaciones de acoso y violencia contra las personas LGBTI, incluyendo el chantaje, la extorsión y la intimidación por parte de las autoridades, y hace un estudio exhaustivo para garantizar su protección.

“Además de la grave discriminación y violencia en sus países de origen - incluidos el abuso sexual, la falta de protección policial, la exclusión del acceso a los servicios básicos, la detención arbitraria y el ostracismo y la exclusión social y familiar - los solicitantes de asilo y refugiados LGBTI con frecuencia son objeto de continuos daños durante el desplazamiento forzado. En el país de asilo, estos daños pueden incluir los siguientes:

- violencia y acoso por parte de los miembros de la comunidad de solicitantes de asilo y refugiados, incluso por miembros de su familia que puede que también estén en desplazamiento forzado.
- interrogatorios insensibles e inapropiados en diversas etapas del procedimiento de determinación de la condición de refugiado.
- la intolerancia, el acoso y la violencia por parte de agentes del Estado y no estatales en los países de primer asilo, socavando la posibilidad de la integración local como una solución duradera.
- discriminación y amenazas de seguridad en el alojamiento, la asistencia médica, y el empleo por agentes del Estado y no estatales. (ACNUR, 2015)
- sometimiento a la violencia sexual y de género o sexo de supervivencia en el desplazamiento forzado” (ACNUR, 2015)

En el caso niños y adolescentes pertenecientes al colectivo LGTBI migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, la probabilidad de recibir malos tratos, abusos o violencia sexual es mucho mayor que en los adultos por su situación de desprotección por su minoría de edad, no existiendo en la gran mayoría de los casos de espacios seguros dentro de los campamentos de emergencia y en particular cuando se trata de menores no acompañados. Estos niños sienten la necesidad de mantenerse invisibles o bien sometidos a diversas formas de explotación y violencia para mantener la supervivencia.

“Esto se vuelve aún más urgente en el contexto de la contingencia sanitaria por COVID-19, ya que las personas LGBTI refugiadas y migrantes pueden experimentar impactos desproporcionadamente adversos al estar más expuestos al aislamiento, la estigmatización, la violencia, el abuso, la discriminación y la explotación; tener que permanecer en confinamiento con personas que no respetan su identidad de género u orientación sexual; y, en el caso de personas LGBTI que padezcan alguna enfermedad crónica, enfrentar mayores obstáculos en el acceso regular a medicamentos y servicios de salud. Asimismo, los impactos económicos de la pandemia pueden aumentar el riesgo de que las personas LGBTI refugiadas y migrantes enfrenten mayor marginalización y precariedad, lo que aumenta en sí mismo la exposición al nuevo coronavirus” (ACNUR Méjico, 2020)

## 8.7. Violencia contra niños

La atención a los niños y evitar situaciones de violencia sobre ellos, es una de las mayores preocupaciones en los campamentos de refugiados, al tratarse de personas vulnerables frente al abuso sexual las situaciones de acoso y el maltrato, tratando de evitar que escapen e intenten sobrevivir por su cuenta o lo que es peor que se vean abocados al suicidio o autolesiones, como consecuencia de los problemas de salud mental como depresión, ansiedad o pánico.

Los menores viven en los campamentos sin objetos de higiene ni vestido adecuado, con una falta de recursos que provoca casos de explotación de menores, con grave riesgo de caer en redes de tráfico y explotación de personas. Agravado por el hecho según manifiesta la asociación Ayuda en Acción, de que uno de cada cuatro menores migrantes es un menor no acompañado.

En el año 2016 UNICEF denunció que miles de niños eran víctimas de la violencia en los campos de refugiados de Francia, siendo víctimas de entre otros abusos de explotación sexual y de tráfico de personas.

## 9. Conclusiones

Una de las actividades más complicadas en un campamento de emergencia es la gestión de la convivencia en su interior en función a múltiples factores como religiosos, étnicos, culturales, etc.

Igualmente, más allá de sus circunstancias físicas espaciales y de su convivencia interna, es imprescindible un estudio de las implicaciones sociales de los asentamientos de emergencia, para una integración social adecuada de sus habitantes en el territorio.

En el proyecto de todo campamento de refugiados y durante su implantación se debe elaborar y tener previsto un modelo para gestionar la convivencia y la impartición de justicia, tratando de evitar las situaciones de precariedad y vulnerabilidad asociadas a la pobreza, entre las situaciones de exilio y asilo.

Implicar al sistema judicial del país anfitrión en la administración de justicia en los campos de refugiados no es tarea fácil. Pero es esencial para la persecución de delitos graves.

También es esencial implicar a las fuerzas de seguridad locales en reuniones y talleres para una correcta definición jurisdiccional entre los sistemas tradicionales de justicia y el del país de acogida.

Las ONG y las organizaciones internacionales establecen sistemas de administración de justicia de diversas maneras dependiendo del contexto local y de lo apropiado de las alternativas. No todos los sistemas de justicia tradicionales o estatales se ajustan a los estándares internacionales. La mejor respuesta es a menudo una combinación de ambos: los sistemas tradicionales o los comités de quejas suelen funcionar bien para resolver disputas y pequeños delitos, mientras que los casos de violación, asesinato o tráfico ilícitos deben encomendarse al sistema judicial del país anfitrión. En el primer caso se evitan barreras culturales y una innecesaria sobrecarga de los tribunales. En el segundo, los sistemas formales, con todas sus limitaciones, están mejor capacitados para ofrecer garantías legales y procesales exigidas para imponer penas de cárcel o cuando las partes no pueden o no quieren llegar a un acuerdo.

Cómo citar este artículo / How to cite this paper

Tocino Olarte, J. A. (2021). La justicia en los campos de refugiados. *Revista de Pensamiento Estratégico y Seguridad CISDE*, 6(2), 27-47. ([www.cisdejournal.com](http://www.cisdejournal.com))

## Referencias

- ACNUR (1997). Manual para situaciones de Emergencia. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. (<https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/1643.pdf>).
- ACNUR (2001). Protección Internacional del Refugiado. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 52ª sesión.
- ACNUR (2004). Código de Conducta de ACNUR: Guía para Directivos: valor básico nº 5.
- ACNUR (2015). Informe mundial sobre los esfuerzos del ACNUR para proteger a solicitantes de asilo y refugiados lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersex.
- ACNUR Méjico (2020). Día Internacional contra la homofobia, lesbofobia, transfobia y bifobia. (<https://www.acnur.org/es-mx/noticias/press/2020/5/5ec020ce4/dia-internacional-contra-la-homofobia-lesbofobia-transfobia-y-bifobia.html>).
- Al Jazeera (2017). RRD: Women fear violence and rape in refugee camps. (<https://www.aljazeera.com/news/2017/01/rrdp-women-fear-violence-rape-refugee-camps-170123180556027.html>).
- Chynoweth, S. (2018). La atención de los hombres y las personas LGBTI sobrevivientes de violencia sexual: aprendiendo de organizaciones locales 41 y 42 febrero 2018. *Revista migraciones forzadas*, (57), 41-42.
- Costa Riba, M. (2018). Las mujeres se enfrentan a diario a peligros en los campos de refugiados de Grecia. Senior campaigner on

- women's rights at Amnesty International's Europe office. (<https://www.amnesty.org/es/latest/campaigns/2018/10/women-daily-dangers-refugee-camps-Greece/>).
- Davies, M.; Gilston J.; Rogers P. (2012). Examining the Relationship Between Male Rape Myth Acceptance, Female Rape Myth Acceptance, Victim Blame, Homophobia, Gender Roles, and Ambivalent Sexism. *Journal of Interpersonal Violence*, 27, 2808.
- DFID (2014). Annual Report and Accounts 2013 to 2014. Department for International Development. Gouvernement U.K.
- Dryden-Peterson, S. (2016). Policies for education in conflict and post-conflict reconstruction. *Handbook of Global Policy-Making in Education*. Chichester, UK: Wiley Blackwell.
- Griek, I. (2006). Traditional Systems of Justice in Refugee Camps: The Needs for Alternatives. *Refugee Reports*, 27(2), 1.
- International Rescue Committee (2015). Private Violence, Public Concern.
- IOM (2015). Camp Management Toolkit. International Organization for Migration. ([https://cccmphilippines.iom.int/sites/default/files/ctools/toolkit\\_en\\_9295458.pdf](https://cccmphilippines.iom.int/sites/default/files/ctools/toolkit_en_9295458.pdf)).
- Javaid, A. (2016). Feminism, masculinity and male rape: bringing male rape 'out of the closet'. *Journal of Gender Studies*, 25, 288.
- Lyytinen, E.; Kullenberg, J. (february 2013). Urban Refugee Research and Social Capital: A Roundtable Report and literature Review. International Rescue Committee (IRC) and Women's Refugee Commission (WRC).
- Médicos sin Fronteras (2017). Los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo sufren brutales agresiones por parte de la policía fronteriza de la UE. (<https://www.msf.es/actualidad/serbia/los-migrantes-refugiados-y-solicitantes-asilo-sufren-brutales-agresiones-parte-la>).
- Meneses, R. (2014). El Campo de Refugiados de Zaatari: Una Nueva Forma de Gestionar la Ayuda Humanitaria. *DOIEEE* 41/24.
- Nyamu-Musembi, C. (2003). Review of Experience in Engaging with Non-State Justice Systems in East Africa. Ministerio de Desarrollo Internacional del Reino Unido - DFID. Londres.
- O'Brien, C.; Keith, J.; Shoemaker, L. (2015). Don't Tell: Military Culture and Male Rape. *Psychological Services*, 12, 359-361.
- ONU (2004, 9 de marzo). Acceso a la Justicia: Nota de Práctica. Nueva York.
- Prisco, J. (2018, July 11). Women-Only Washrooms Restore Dignity to Refugees in Greece. ([https://www.globalcitizen.org/en/content/refugee-women-greece-washrooms-showers-forsisters/?utm\\_source=twitter&utm\\_medium=social&utm\\_content=global&utm\\_campaign=general-content&linkId=54249700](https://www.globalcitizen.org/en/content/refugee-women-greece-washrooms-showers-forsisters/?utm_source=twitter&utm_medium=social&utm_content=global&utm_campaign=general-content&linkId=54249700)).
- The Guardian (2020, July 25). Rape and domestic violence follow Syrian women into refugee camps. (<https://www.theguardian.com/world/2013/jul/25/rape-violence-syria-women-refugee-camp>).
- UNHCR (2015, June). Camp Management Toolkit (pp. 99-100). ([https://cccmphilippines.iom.int/sites/default/files/ctools/toolkit\\_en\\_9295458.pdf](https://cccmphilippines.iom.int/sites/default/files/ctools/toolkit_en_9295458.pdf)).
- UNHCR (2017). Assessment of Peaceful Coexistence in Mahama Refugee Camp, Rwanda. Final Report.
- UNHCR – UNFPA (2016). Women's Refugee Commission. Initial Assessment Report: Protection Risks for Women and Girls in the European Refugee and Migrant Crisis. New York: UNHCR, UNFPA, Women's Refugee Commission.
- Women's Refugee Commission (2016). No Safety for Refugee Women on the European Route: Report from the Balkans. New York: Women's Refugee Commission.