

Los repetidos desplazamientos en el oriente de la RDC

Fran Beytrison y Olivia Kalis

Para la gran mayoría de los afectados por el conflicto, el desplazamiento suele verse como la única opción para procurar encontrar seguridad. La prestación de alguna asistencia básica en los lugares hacia donde las personas huyen hace que este proceso sea un poco más fácil. Pero en ausencia de protección ofrecida por el Estado, el desplazamiento múltiple se ha convertido en una característica definitoria del conflicto en Kivu. Esto tiene implicaciones tanto para la respuesta humanitaria como de desarrollo.

Para la mayoría de las decenas de miles de congoleños que han sido desplazados por la violencia desde noviembre de 2012, no era la primera vez que tenían que huir de sus lugares de origen, y casi con certeza no será la última. La mayoría ya estaba en campamentos de desplazados internos o con la familia, amigos e incluso desconocidos, y muchos de quienes están actuando como comunidades de acogida ya habían huido de sus lugares de origen en algún momento.

En el oriente de la República Democrática del Congo (RDC), la mayoría de los aproximadamente 2,6 millones de desplazados internos han estado en una situación de desplazamiento prolongado y múltiple durante muchos años.¹ Aunque algunos fueron desplazados en la zona de Masisi en Kivu Norte desde principios de 1993, los movimientos masivos comenzaron como un efecto colateral del genocidio de Ruanda en 1994 y la primera guerra del Congo en 1996. Hoy, casi 20 años después de que las personas en las provincias de Kivu empezaron a huir del conflicto, el número de desplazados internos está aumentando en todo el oriente del país. Y sin la capacidad del Estado para encontrar o imponer soluciones políticas para hacer frente a las causas de la inseguridad, los civiles siguen sufriendo la violencia y el abuso por parte de los actores armados. Entre tanto, la asistencia debe prestarse de manera que se tenga en cuenta el modo en que el desplazamiento múltiple durante el conflicto prolongado afecta la resiliencia de las personas y su habilidad para protegerse, así como las vulnerabilidades y necesidades particulares que surgen de esta situación.

Salir adelante a pesar de la continua inseguridad

Una evaluación del Consejo Noruego para Refugiados encontró en una zona que casi el 65% de los encuestados había sido desplazado dos o más veces en los últimos siete meses y el 37% por lo menos tres veces o más. Otros datos muestran que las familias desplazadas pueden convertirse en familias de acogida; un estudio

de UNICEF/CARE de 2008 encontró casos en los que, habiéndose refugiado en asentamientos abandonados, los desplazados internos se convirtieron posteriormente en receptores de los desplazados internos que llegaron después.

Algunos líderes comunitarios han expresado su preocupación por la presencia de desplazados internos, alegando que eran responsables de la inseguridad alimentaria e incluso de llevar inestabilidad y armas a la comunidad. Si bien tradicionalmente los desplazados internos en la RDC han escogido ser albergados en las comunidades en lugar de los campamentos, en los últimos años se ha producido un movimiento hacia los asentamientos de los campamentos por muchas razones; entre ellas está la simple ausencia de lugares seguros donde huir ya que la inseguridad se hace más generalizada y el control de facto de las áreas cambia de un actor armado a otro. Sin embargo, incluso los campamentos pueden ser inseguros y pueden convertirse en lugares de los cuales huir; durante los combates de noviembre de 2012 un campamento de más de 50.000 personas en las afueras de la ciudad de Goma fue desocupado en pocas horas ya que las personas huyeron con anticipación de los ataques.

La falta de seguridad básica en los lugares de refugio con frecuencia obliga a las personas a desplazarse de nuevo. Esto es evidente en las declaraciones de las propias poblaciones afectadas que reconocen que, a pesar de que la huida es la única estrategia de protección viable a su disposición, ésta no garantizará su seguridad. En ausencia de seguridad física o un Estado de derecho garantizados por el Estado, surgen de la inestabilidad general tensiones adicionales sobre la cohesión social que llevan a las comunidades a recurrir al uso de milicias de autodefensa locales que normalmente se han establecido en torno a los pueblos – y por ello, con frecuencia, a divisiones étnicas.

Proteger y ayudar donde el Estado no lo hace
Las zonas de la RDC afectadas por el desplazamiento múltiple son aquellas donde la

julio 2013

ausencia crónica de las instituciones y servicios del Estado, por una parte, y la continua violencia por parte de una multiplicidad de actores, por la otra, han coexistido durante años. Como resultado, la prestación de cualquier tipo de protección en la RDC se centra mayoritariamente en la protección física a través de las fuerzas de paz de la MONUSCO, con limitada consideración de las acciones civiles alternativas o complementarias. Esto refleja que en realidad el Estado no puede proporcionar esta protección, dejando la necesidad de respuestas de asistencia a las necesidades de los desplazados internos también a actores externos. Es poco probable que esto cambie por algún tiempo. En estas condiciones, la ayuda es proporcionada por los actores humanitarios de una manera que no aborda las causas de la vulnerabilidad de las personas.

El derecho internacional de los derechos humanos proporciona un marco sobre soluciones duraderas desde un principio y destaca la importancia de involucrar las dinámicas de resiliencia a largo plazo mientras responde a los “picos” humanitarios en caso de inseguridad prolongada como aquella del oriente de la RDC. La cuestión es hasta qué punto el Estado congoleño puede cumplir sus obligaciones a este respecto. La RDC ha ratificado la Carta Africana sobre los Derechos Humanos y de los Pueblos (1981) que proporciona un marco integral de derechos humanos aplicable a las situaciones de desplazamiento interno.² Aunque la RDC no es signataria de la recientemente ratificada Convención de la Unión Africana para la protección y la asistencia de los desplazados internos en África (Convención de Kampala)³, es signataria del Pacto de los Grandes Lagos de 2006, cuyo Protocolo sobre protección y asistencia de los desplazados internos requiere que el Estado integre los Principios Rectores en la legislación nacional. Este tiene como propósito crear un marco para las estructuras del Estado y los actores externos por igual para que, entre otras cosas, tengan mayor respeto por los principios legalmente aplicables por parte del Estado – que en este caso significaría fomentar sistemáticamente, con urgencia, el Estado de derecho en las provincias orientales. También proporciona una base para una posible política nacional para los desplazados internos cuya finalidad sería reunir a todos los actores pertinentes – gobierno, comunidad humanitaria y de desarrollo.

El Marco de soluciones duraderas para los desplazados internos del IASC⁴ ofrece algunos consejos técnicos sobre cómo se puede

implementar esto y, en el plano político, el Nuevo Acuerdo para el compromiso en Estados frágiles y en conflicto⁵ incluye un enfoque sobre nuevas formas de apoyo, liderazgo y apropiación por parte de los países basados en una visión, un plan y un diálogo inclusivo y participativo que zanje las divisiones entre lo humanitario y el desarrollo. Sin embargo, queda un vacío en la orientación práctica – y ningún acuerdo entre los actores relevantes – sobre cómo precisamente esa dualidad de la ayuda puede lograrse con seguridad en contextos de fragilidad estatal e inseguridad crónicas. Las estructuras existentes para la coordinación, financiación y priorización de las intervenciones no se prestan para apoyar este enfoque.

Esto, unido al hecho de que el Estado congoleño no será capaz de desempeñar su papel, deja a los actores humanitarios enfrentados a una serie de cuestiones sobre la variable vulnerabilidad de las personas con cada oleada de desplazamiento, sus mecanismos para hacer frente a los repetidos desplazamientos y de qué manera la asistencia puede ayudar a construir, o al menos mantener, la resiliencia individual y comunitaria frente a los repetidos desplazamientos. Debemos preguntarnos cómo podemos proteger los derechos y proporcionar ayuda en función de las necesidades a través de las distintas etapas del desplazamiento, y de manera que se fortalezca la capacidad de los desplazados internos de afrontar el impacto del desplazamiento en ausencia de la capacidad del Estado. Del mismo modo, los actores de desarrollo tienen que adaptar sus intervenciones en un contexto de extrema fragilidad para mejorar la conexión a largo plazo con las intervenciones que salvan vidas.

Fran Beytrison fran.beytrison@nrc.ch es analista para África Central del Observatorio de Desplazamiento Interno del Consejo Noruego para Refugiados www.internal-displacement.org Olivia Kalis paa@drc.nrc.no es Asesora para Protección y Promoción del Consejo Noruego para Refugiados en la República Democrática del Congo www.nrc.no

1. Por desplazamiento múltiple, nos referimos a un tipo de desplazamiento prolongado o de larga duración durante el cual las personas son forzadas a desplazarse en repetidas ocasiones de los sucesivos sitios de refugio.

2. <http://tinyurl.com/AfricanCharter>

3. <http://tinyurl.com/Kanpala-Convention-Spa>

4. <http://tinyurl.com/IASC-IDPs-Framework>

5. <http://tinyurl.com/new-deal-document-Es>