

MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 36
diciembre 2010

República Democrática del Congo Pasado. Presente. ¿Futuro?

Además:
el referéndum de Sudán,
el retorno de mujeres en Liberia,
la Convención de Kampala,
información y rumores
... y más



CENTRO DE
ESTUDIOS
SOBRE
REFUGIADOS



SÓLO DISTRIBUCIÓN GRATUITA



De los editores

A pesar de toda su belleza, la República Democrática del Congo se identifica, desgraciadamente, con el horror de su pasado y su terrible presente. Atrapada no sólo en sus problemas internos, sino también en los de la región de los Grandes Lagos de África, ha aportado material más que suficiente para la última edición de RFM sobre migraciones forzadas, violencia y atoladeros políticos. Como nos recuerda el artículo de Bernard Mumpasi Lututala, los desplazamientos no empezaron a principios de los años 90, aunque, desde entonces, una continua serie de acontecimientos ha desencadenado desplazamiento, sufrimiento y todo tipo de violaciones de los derechos y de la seguridad de las personas. Un desorbitado número de personas ha muerto o ha sido asesinada.

En este número se contemplan las causas históricas e inmediatas de los desplazamientos. También, quizás en mayor medida, el modo en que las personas desplazadas experimentan sus causas y efectos: la pérdida de sus medios de subsistencia y su comunidad; de la estabilidad y la seguridad. Las posibilidades de retorno, también tratadas, son muy limitadas debido a las fuerzas inmediatas causantes de los desplazamientos, así como a factores políticos e históricos que vienen de antaño y están profundamente arraigados. La generalizada y brutal violencia sexual en medio de la violencia general en la República Democrática del Congo es particularmente escandalosa; provoca

indignación y empuja a encontrar formas con las que ponerle freno y proteger a niñas y mujeres, a niños y hombres.

Más allá de una lectura sombría, los contenidos en esta edición de RFM ofrecen un rayo de esperanza para el logro de mejores resultados, al menos potencialmente, además del análisis sobre el cómo y el porqué de lo ocurrido en esta región. Existen acuerdos políticos y humanitarios; hay leyes e iniciativas para hacerlas respetar; encontramos a personas resueltas a luchar por salir de una situación aparentemente sin solución. Potencialmente la República Democrática del Congo puede mejorar y esperamos que este número de RFM contribuya a estimular el análisis y concienciar sobre la necesidad de apoyar este proceso.

Finalmente, nos gustaría dar la bienvenida al equipo de RFM a Kelly Pitt, Asistente de Promoción y Financiación. Kelly sustituye a Heidi El-Megrissi, quien ahora ocupa otro puesto en el Centro de Estudios sobre Refugiados. Damos las gracias a Heidi por todo su trabajo en RFM.

Con nuestros mejores deseos,

Marion Couldrey y Maurice Herson
Editores, Forced Migration Review

Edición en español



Los relatos de las personas que en su día a día han sufrido y sufren la violencia en sus cuerpos y en sus mentes resultan desgarradores. Una situación compleja, conflictos que entremezclan cuestiones étnicas, religiosas, políticas, económicas., una zona en crisis muy amplia, que va más allá de las

fronteras nacionales, todo un mundo de intrincada violencia directa e indirecta, arraigada, devastadora... y, sin embargo, este análisis resulta superfluo si no va acompañado de propuestas, de estudios e investigación que avalen los planes de acción y corrijan sus deficiencias, de la voluntad de tornar el lamento y la conmiseración en energía constructiva del mañana, y del hoy, porque, reconozcámoslo, no se puede esperar más, estas personas y las generaciones futuras no pueden esperar más, ninguno de nosotros podemos permitirnos seguir esperando. La realidad no puede ser un escudo contra la acción, ni la acción un escudo contra el análisis y la evaluación. Ya conocemos los procedimientos, sabemos más sobre la realidad y ahora somos conscientes de que ya se está recorriendo el camino, que no sólo hay destrucción y caos y de que hemos de apoyar el fin de la violencia en todos sus ámbitos y para todos y todas. En este número de RFM no sólo encontramos la descripción de la crisis, sino que aprendemos que puede superarse y, desde luego, hemos

de apoyar la construcción de la merecida paz. Esperamos que éste sea el ánimo despertado por la lectura de estas páginas.

La revista se encuentra en línea en: <http://www.migracionesforzadas.org/RDCongo.htm>, disponible en español, inglés, francés y árabe.

Todos los números de RFM pueden consultarse gratuitamente en línea en: <http://www.migracionesforzadas.org/ediciones.htm>. Animamos la circulación y reproducción de los artículos de RFM, citando su fuente y autoría (con un enlace a nuestra web) y agradeceríamos que nos lo comunique. Asimismo, agradecemos la incorporación de los enlaces de RFM en bibliotecas o listados de recursos en línea de las organizaciones.

Próximas ediciones de RFM

- RFM 37 dedicará su sección central a grupos armados no estatales, se publicará en marzo de 2011 (<http://www.migracionesforzadas.org/no-estatales.htm>).
- RFM 38 dedicará su sección central a tecnología y comunicaciones. Consulte el llamamiento de artículos en: <http://www.migracionesforzadas.org/tecnologia.htm>

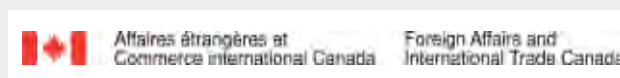
Un saludo afectuoso,

Eva Espinar Ruiz y Nachi P. Crespo
Edición en castellano de Revista Migraciones forzadas
Instituto I. Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante



Campo de desplazados internos de Mugunga en las afueras de Goma, RDC
Consejo Noruego para los Refugiados/Truls Brekke

Nos gustaría dar las gracias a todas aquellas agencias que, generosamente, han aportado financiación para este número en concreto: Concern Worldwide, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá (DFAIT), Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC/CNR), International Alert, la Iniciativa Open Society para África del Sur (Oficina RDC), Refugees International y la Oficina Regional para África de Acnur. Asimismo, quisiéramos agradecer a todos nuestros donantes regulares por su continuo y valioso apoyo. Todos los donantes aparecen en la pág. 67.



RAISE Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en Situaciones de Emergencia

La Revista Migraciones Forzadas pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por El Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante.

Personal

Marion Couldrey y
Maurice Herson (Editores)
Kelly Pitt (Asistente de Promoción y Financiación)
Sharon Ellis (Asistente)

Forced Migration Review

Refugee Studies Centre
Oxford Department of International Development, University of Oxford,
3 Mansfield Road, Oxford
OX1 3TB, UK
Email: fmr@qeh.ox.ac.uk
Skype: fmreview
Tel: +44 (0)1865 281700

De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Nachi Perea Crespo, Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz, Universidad de Alicante, Apartado de Correos 99, E03080 Alicante, España
Email: rmf@ua.es
Tel. y fax: +(34) 96 590 9769

Traducción al español
Prompsit Language Engineering
Soleil Traducciones

www.migracionesforzadas.org

Renuncia de responsabilidad

Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del Centro de Estudios sobre Refugiados o del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz.

Derecho de copia

Cualquier material de RMF impreso o disponible en línea puede ser reproducido libremente, siempre y cuando se cite la fuente y, donde sea posible, la dirección URL o la URL específica del artículo.

Diseñado por

Art24 www.art-24.co.uk

Impreso por

Imprenta de la
Universidad de Alicante
www.imprenta.ua.es

ISSN 1460-9819

RMF 36: En este número...

2 De los editores

República Democrática del Congo

- 4 Un escándalo que ha de acabar**
John Holmes
- 6 La dinámica inestable en el este de la RDC**
Pierre Jacquemot
- 8 El papel de la gobernanza y la investigación**
Bernard Mumpasi Lututala
- 10 Las tendencias del desplazamiento en la RDC**
Greta Zeender y Jacob Rothing
- 13 Más allá del silencio: violencia sexual en el este de la RDC**
Jessica Keralis
- 14 Protección contra la violencia sexual en la República Democrática del Congo**
Sarah Mosely, Talita Cetinoglu y Marit Glad
- 16 La prevención de la violencia sexual**
Melanie Teff y Camilla Campisi
- 18 Las disputas por tierras y propiedad impiden el retorno y la reintegración**
Oumar Sylla
- 20 Tierra, desplazamiento interno y mediación**
Baptiste Raymond
- 21 No regresar a casa: juventud desplazada tras la guerra**
Timothy Raeymaekers
- 23 Desahucios en zonas protegidas de la República Democrática del Congo**
Kai Schmidt-Soltau
- 24 El reclutamiento de niños y niñas**
Axel Poullard
- 25 A mediodía oímos disparos**
- 26 Demasiado grande para caer**
Ross Mountain
- 27 RDC: la perspectiva del donante**
Seb Fouquet
- 29 Planeando el futuro de Kivu del Norte**
François Tuyihimbaze Rucogoza
- 30 Vidas en peligro**
- 32 La sociedad civil y las personas desplazadas de Bandundu**
Pierre Sossou, Boanerges M'Paty y Fulgence Buzika
- 33 Las activistas congoleñas en la República Democrática del Congo y Bélgica**
Marie Godin y Mado Chideka
- 35 La sociedad civil y los procesos de paz en Kivu**
Arnita Santoso
- 36 El Centro de Datos para los Desplazados Internos en Kivu del Norte**
Laura Jacqueline Church

37 Retos para la protección

Emma Fanning

39 Innovación en los programas de vales

Kokoévi Sossouvi

40 La leña: hacerlo bien

El combustible para cocinar aviva una crisis

Jean Claude Mizaba Bampa

Los talleres SAFE en la República Democrática del Congo

Josué Sefu Aruna

42 CICR: un análisis meticuloso es la clave

Veronika Talviste

43 Discapacidad infantil, la crisis olvidada

44 Las poblaciones desplazadas fuera de los campos

Alena Koscalova, Elena Lucchi y Sabine Kampmüller

45 Desplazamiento y discriminación: los pigmeos bambutis

46 Formación de formadores en salud reproductiva

Boubacar Toure, Hélène Harroff-Tavel, Sara Casey y Tegan Culler

48 El retorno de refugiados y las raíces del conflicto

Maria Lange

50 El retorno en el contexto político de Kivu del Norte

Fergus Thomas

51 De tripartitos, paz y retornos

Steve Hege

54 Fundamentos para la repatriación y la paz en la RDC

Vanessa Noël Brown

Artículos generales

56 ¿Qué esperanzas hay para los desplazados internos en un nuevo Sudán?

Taghrid Hashim Ahmed

57 Rumor versus información

Adam Saltsman

59 Los desplazados también protestan

Freddy A Guerrero y Estefanía Vanegas

60 Un retorno seguro y apropiado para las mujeres que huyen del conflicto en Liberia

Victoria Ijeoma Nwogu

62 La Convención de Kampala y la protección contra el desplazamiento arbitrario

Maria Stavropoulou

64 Pervertibilidad de la condición de refugiado

Ana Paula Penchaszadeh

65 La carretera de Kabul

Lucia Cipullo y Jeff Crisp

68 Nota final

Invitación a escribir para RMF

No es necesario que sea un/a escritor/a experimentado/a. Escribanos un correo electrónico con sus sugerencias, borradores o informes internos y trabajaremos con usted para darle forma a su artículo para su publicación.

Es frecuente que la experiencia obtenida sobre el terreno quede confinada a un informe interno que circula únicamente dentro de una oficina u organización, otras veces se difunde sólo a través de extensos artículos en costosas publicaciones académicas especializadas. RMF pretende rellenar el vacío entre la investigación y la práctica para que los estudios empíricos y basados en las experiencias reales lleguen a legisladores y

trabajadores sobre el terreno; para difundir y compartir al máximo las experiencias de campo, las lecciones aprendidas y los ejemplos de buenas prácticas. Pero para ello necesitamos su ayuda.

Animamos a la comunidad lectora a que nos envíen sus contribuciones por escrito sobre cualquier aspecto de las migraciones forzadas contemporáneas. Cada número de RMF se dedica a una temática concreta pero también reserva un importante espacio para otras materias sobre población refugiada, desplazada interna y apátridas.

Los materiales pueden remitirse en español, inglés, árabe o francés. Si desea ampliar información, visite <http://www.migracionesforzadas.org/escribiendo.htm>



Map No. 4007 Rev. 8 UNITED NATIONS
January 2004

Department of Peacekeeping Operations
Cartographic Section

Un escándalo que ha de acabar

John Holmes

Mientras que la crisis en los Kivus ha sido un foco para la acción y el apoyo de la comunidad internacional durante décadas, en toda la República Democrática del Congo han proliferado conflictos caracterizados por desplazamientos masivos internos y transfronterizos.

Desde el 31 de julio de 2010, aproximadamente 1,9 millones de personas se desplazaron internamente en las provincias de Kivu del Norte, Kivu del Sur, Oriental, Katanga y Ecuador, en la República Democrática del Congo (RDC). No hemos de olvidar que los desplazados internos sólo representan una parte de las personas necesitadas de este país. La situación de los retornados, de las familias de acogida y de un gran número de personas en zonas no afectadas por el conflicto es a menudo nefasta.

Los Kivus

En las provincias de Kivu del Norte y del Sur se captura rutinariamente a gente en el frente de las confrontaciones armadas entre el ejército congoleño (Fuerzas Armadas de la RDC, FARDC) y varios

grupos rebeldes armados, sobre todo los antiguos genocidas ruandeses,¹ las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR). Durante el año 2009 la situación empezó a mejorar en Kivu del Norte, con la paz y los acuerdos de integración firmados en marzo entre Gobierno y grupos armados congoleños, entre los que se encontraba el antiguo grupo de la oposición Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP). Esto motivó el regreso de casi medio millón de antiguos desplazados internos durante el año 2009.

Sin embargo, el número total de desplazados internos en Kivu del Norte sigue siendo 875.000 debido a las frecuentes confrontaciones armadas entre el ejército nacional y distintos grupos armados de la oposición, en el

contexto de la ofensiva militar dirigida por el Gobierno "Amani Leo" contra las FDLR y otros grupos armados congoleños. La reciente preocupación ha sido el impacto de la extensión de la ofensiva del Gobierno a nuevos grupos armados; como la ofensiva FARDC "Rwenzori" contra el grupo rebelde ADF/Nalu, a finales de julio en el territorio de Beni, que tuvo como resultado el desplazamiento de 90.000 personas.

En Kivu del Sur la situación empeoró durante 2009 y 2010, cuando la provincia se convirtió en el campo principal para las operaciones militares contra las FDLR –especialmente en los territorios de Kalehe, Shabunda y Uvira– lo que causó 626.000 desplazados internos en la provincia. Sean cuales sean sus justificaciones o éxitos militares, estas operaciones continúan causando mucho sufrimiento, así como nuevos desplazamientos, mientras que los grupos armados a los que van dirigidas no se han marchado en absoluto.

Todos los grupos armados -incluido las FARDC- son responsables de los abusos generalizados contra los derechos humanos que sufren los civiles. Se saquean y queman pueblos constantemente, con comunidades enteras desarraigadas reiteradamente. Esto no sólo incide en grandes necesidades humanitarias, sino que también bloquea y dificulta las posibilidades de recuperación y de desarrollo de grandes zonas. Cuando visité el territorio de Mwenga en Kivu del Sur a principios de este año, era obvio que la gente seguía demasiado asustada como para reanudar sus actividades normales debido a la fuerte presencia de las FDLR y otras milicias en las inmediaciones. Los representantes locales de la comunidad humanitaria informaron de que las operaciones militares estaban obligando a la gente a desplazarse internamente hacia zonas incluso más lejanas e inaccesibles, lo que representa un mayor reto para las operaciones humanitarias.

La violencia sexual sigue siendo uno de los peores abusos. Se registran casos a diario en la RDC. Más recientemente, un grupo de presuntos miembros de las FDLR y de rebeldes Mayi-Mayi atacaron y se hicieron con el control de pueblos cercanos a Luvungi, en Kivu del Norte, saqueando la zona y violando a cientos de mujeres durante cuatro días. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP) calcula que en las dos provincias de Kivu, sólo en 2009 se cometieron más de 8.000 violaciones, lo que representa una media de 160 violaciones semanales. La mayoría las cometen hombres armados, entre ellos miembros del ejército nacional. Estos abominables crímenes son inaceptables, como lo es la práctica impunidad de los criminales que los cometen.

Otras provincias

En la provincia Oriental, al noreste de la RDC, el Ejército de Resistencia del Señor (LRA) -un brutal grupo armado procedente de Uganda- sigue aterrizando a la población local, provocando desplazamientos generalizados en esta región. Desde que el LRA empezó sus ataques en diciembre de 2007, han sido asesinados 1.893 civiles y raptados más de 1.600 adultos y 854 niños. Actualmente, más de 390.000 personas se han desplazado internamente en los distritos de Alto



Consejo Noruego para los Refugiados/Tulis Brekke

Campo de desplazados internos de Mugunga en las afueras de Goma, RDC

y Bajo Uele de la provincia Oriental. El acceso humanitario sigue siendo un desafío en toda la provincia debido a la inseguridad, la lejanía de muchas zonas y el alto coste del transporte. Todavía hay grupos de desplazados internos -como en el distrito de Bajo Uele- a los que aún no se ha podido proporcionar ayuda.

En este sentido sigue siendo vital una mayor presencia e importancia de la Misión de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz en la RDC (MONUSCO) en la provincia Oriental, con el fin de impedir los ataques del LRA, para facilitar el acceso humanitario y para suministrar apoyo logístico básico a las operaciones humanitarias. El sufrimiento y el trauma de la población civil a causa del terror del LRA continúa siendo terriblemente inquietante. Todas las delegaciones implicadas de las Naciones Unidas en la RDC, la República Centroafricana y en Sudán; los gobiernos de la región y los Estados miembro de Naciones Unidas deberían asumir la responsabilidad de fomentar nuevas medidas decisivas para acabar con el reinado del terror del LRA.

En octubre de 2009 estalló una nueva crisis en Ecuador, provincia al noroeste de la RDC, cuando la violencia entre las distintas comunidades se fue convirtiendo en disturbios generalizados. En el pico de esta crisis a finales de 2009, unas 200.000 personas se desplazaron internamente en la provincia de Ecuador o como refugiados en la República del Congo y en la República Centroafricana. Con la estabilización gradual de la situación de seguridad, se calcula que unos 25.000 desplazados, de los 48.000 casos iniciales, ya han regresado a sus pueblos natales. Pero la mayoría de los refugiados aún no han regresado. El retorno estable de

esta población no sólo requerirá ayuda para el restablecimiento de los medios de subsistencia, sino también un mayor esfuerzo de reconciliación y mediación para tratar las animadversiones profundamente arraigadas entre las distintas comunidades étnicas y para evitar futuras manipulaciones políticas que pudieran desestabilizar la región.

Estos ejemplos ponen de manifiesto la triste realidad de que los desplazamientos continuarán mientras los grupos armados sigan aprovechándose de la población, continúen las violaciones de los derechos humanos con impunidad y el Gobierno congoleño no consiga establecer su presencia y ofrecer a su población una seguridad básica y servicios sociales. Para las Naciones Unidas la gravedad de los problemas y la complejidad de los trabajos requieren no sólo acciones determinadas, sino también una mejor coordinación entre los actores humanitarios, consolidadores de paz y de desarrollo, a fin de obtener una visión global compartida y la puesta en marcha en todos los niveles con las autoridades congoleñas. Los desplazados internos a los que visité en la RDC -muchos de ellos desplazados reiteradamente en los últimos años- estaban en tan malas condiciones como cualquier persona que haya visto en otra parte, en la más absoluta miseria. Realmente es un escándalo que ha de acabar.

John Holmes (director@ditchley.co.uk) fue Subsecretario General para Asuntos Humanitarios y Coordinador de Ayuda de Emergencia de las Naciones Unidas y ahora es director de la Fundación Ditchley www.ditchley.co.uk

1. Implicados en el genocidio ruandés, con asesinatos masivos en 1994.

La dinámica inestable en el este de la RDC

Pierre Jacquemot

El conflicto del este del Congo ha sido el más terrible desde la Segunda Guerra Mundial y sus consecuencias sociales han sido desastrosas. Se debe buscar soluciones a largo plazo para un conflicto con raíces políticas, demográficas y económicas.

Los primeros desplazamientos importantes de la población ruandófona¹ empezaron en 1937 cuando la República Democrática del Congo (RDC) (entonces llamada Zaire) fomentó la inmigración de los banyarwanda “no nativos” (población procedente de Ruanda) ofreciéndoles trabajo en sus grandes plantaciones coloniales junto a las comunidades “nativas” existentes. Hacia el año 1960, unos 200.000 ruandófonos vivían en la RDC. Tutsis de Ruanda y hutus de Burundi que emigraron a los Kivus tras la independencia de sus respectivos países en 1962; además de burundeses exiliados tras el genocidio del régimen tutsi de Buyumbura en 1972 y, más tarde, huidos de la guerra civil. En la RDC encontraron una tierra parecida a la suya, de montañas verdes, aire puro y prácticas agrícolas conocidas.

La huida de cientos de miles de refugiados hutu al Zaire tras el genocidio

ruandés de 1994, afectó totalmente a la compleja y ya frágil balanza demográfica. Entre los refugiados había miembros de la milicia Interahamwe (una organización paramilitar hutu) -el grupo que formó la vanguardia del genocidio- y soldados de las Fuerzas Armadas de Ruanda (FAR). El odio entre los hutu y los tutsi que vivían en territorio congoleño llegó a su cénit.

La presión en Kivu aumentó y tuvo una serie de consecuencias desastrosas. La competencia por el acceso a la tierra y lo imprescindible para la subsistencia, como agua y leña, desencadenó conflictos entre los grupos obligados a vivir juntos. Los ancianos tradicionales apenas mediaron en estos conflictos, ya que ellos mismos estaban debilitados por la agitación y los desplazamientos y conservaban sólo una parte de sus antiguos poderes.

A finales de los 90 se añadió un nuevo ingrediente para que la región se

convirtiese en un potencial polvorín: el descubrimiento de minerales muy codiciados usados en la industria electrónica, así como una serie de recursos naturales muy valiosos. Entre ellos se encontraron coltan y casiterita (óxido de estaño) en Kivu del Norte, oro en Ituri y en Kivu del Sur, además de maderas tropicales, carbón, carne, té, quinina y papaína. A las milicias y los ejércitos les dio por ejercer su poder en las minas principales en las que hicieron -y continúan haciendo- grandes sumas de dinero.

Economía criminal

El sistema establecido fue un sistema criminal, privatizado, militarizado y muy lucrativo: su único distintivo era la violencia. Los caudillos de cada milicia de las Fuerzas Armadas de la RDC, de las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR) y de los grupos Mayi-Mayi controlan su territorio; si uno de ellos vulnera el terreno de otro se desencadena una guerra de clanes. Los que controlan la mina y el territorio hacen todo lo posible por mantener su posición; los que tratan de hacerse con él usan

las fuerzas militares para alcanzar sus objetivos. La ausencia de orden público, junto con una cultura de impunidad heredada de los últimos años del régimen Mobutu, permitió que esa economía prosperase; una economía que se alimenta de la depredación y que, a la larga, se autodestruye como resultado de la sobreexplotación de las tierras, de los minerales y de sus gentes.

Como siempre, las armas están muy demandadas. Los beneficios de la explotación mineral y su tráfico han permitido que los grupos armados consigan armamento pesado, cañones, morteros de largo alcance, rifles AK47, munición, equipos de radio y uniformes del extranjero. A pesar de la prohibición del suministro, el enorme mercado de armas ligeras nunca ha flaqueado. A finales de



Christian Als www.christianals.com

Dos niños hacen guardia vigilando la llegada de rebeldes en el campo de refugiados de Mugunga al norte de Goma

2009, había unos 40.000 kalashnikov sólo en Kivu del Norte.

Aún queda un último ingrediente para agravar el conflicto: rumores malintencionados transmitidos de boca en boca, a través de folletos anónimos, carteles, mensajes de radio o mensajes de texto. Basados en la credulidad despiertan quejas acumuladas, agravando aún más el odio entre comunidades y alimentando el deseo de venganza. Abundan las teorías de conspiración. En Kivu e Ituri un rumor hace circular sin cesar la idea de que los "ruandeses" monopolizan las tierras y minas, despojan a los líderes tradicionales y continúan hablando kinyarwanda. Oímos hablar de la venta del "derecho nacional por nacimiento" (Kivu) por parte de las élites y militares que tratan de enriquecerse haciendo pactos secretos con el enemigo. Estas acusaciones de traición agravan el abismo entre "nativos" y "no nativos". La radio rural desempeña un papel muy efectivo para neutralizar o transmitir rumores y ahora los teléfonos móviles transmiten más rápido y más lejos los mensajes de odio.

Consecuencias sociales desastrosas

La consecuencia más obvia de este clima de conflicto es la inseguridad en Kivu. 1,5 millones de personas todavía seguían desplazadas en octubre de 2010 y nuevos grupos de personas huían de sus casas debido a varios ataques, acompañados de violaciones, sobre todo en el territorio de Walikale. Los indicadores de desarrollo humano son extremos en Kivu. Los índices de pobreza (84,7% en Kivu del Sur y 73% en Kivu del Norte) son más altos que la media nacional (71,3%). Las tasas de asistencia son muy bajas en las escuelas primarias (alrededor del 53%) y las tasas de mortalidad materna e infantil son altas. Muy pocos hogares disponen de suministros de agua potable y menos aún de electricidad. Los servicios de salud son inadecuados, con un médico por cada 27.700 habitantes en Kivu del Sur, y uno por cada 24.000 en Kivu del Norte.

Algunos fenómenos tienen consecuencias profundas. Ha habido un importante éxodo hacia las minas, lo que provoca un desarraigo de la población joven probablemente irreversible. Hay un éxodo similar para unirse a los grupos rebeldes o a las milicias. Los grupos Mayi-Mayi - omnipresentes en la zona de Kivu- presentan una comunidad distinta de la estructura social tradicional, con una organización interna estrechamente estructurada y relaciones igualitarias. Éstos ofrecen una vía de escape de la tierra y una nueva y más aceptable forma de organización que la del pueblo. Los

jóvenes reclutas dejan su tierra natal por largos periodos de tiempo y por lo tanto abandonan -a menudo para siempre- la autoridad de sus progenitores. Los padres pierden la influencia sobre sus hijos que cada vez se sienten más atraídos por las culturas urbanas, que por los valores tradicionales. En otras partes de África el proceso se ha desarrollado a largo plazo, pero al este del Congo ha sido rápido y violento. Mires adonde mires, la agricultura ha perdido a sus trabajadores que se han ido a las minas. Esta erosión de los recursos básicos de muchos hogares ha empeorado debido al saqueo militar, a la masacre de animales y a los robos de las cosechas y del ganado. Las formas tradicionales de solidaridad social y económica están siendo remplazadas por la lucha individual por la supervivencia.

Protección: la mayor prioridad

Una sucesión de acuerdos de paz (Kisangani, Nairobi, Goma) y resoluciones de las Naciones Unidas, en concreto las de diciembre de 2009 (resolución 1906) y de junio de 2010 (resolución 1925), han tratado de ofrecer una mejora de la seguridad y la asistencia humanitaria, concretamente:

- reducción significativa de los casos de abuso y violencia
- reducción del número de personas desplazadas
- aumento del acceso a la ayuda humanitaria y a los servicios de los derechos humanos para la población vulnerable
- refuerzo de la protección dirigida sobre todo a mujeres, niños, refugiados y personas desplazadas
- garantía de que las personas desplazadas puedan regresar a sus lugares de origen
- reducción de la impunidad y cumplimiento de penas por los responsables de casos de violencia y de violación de los derechos humanos

Después de la protección de la población, la segunda prioridad -fundamental para establecer la paz duradera- es el cese de las hostilidades mediante el desarme, la desmovilización, la repatriación, la reintegración y la reinstalación de los grupos armados. En diciembre de 2003 el gobierno impulsó un programa nacional para reducir sustancialmente la disponibilidad de armas ilegales y para rehabilitar a combatientes a través del trabajo comunitario, integración en el ejército regular o la repatriación

a Ruanda. Su éxito fue parcial, por lo menos cuantitativamente. 21.500 combatientes y las personas a su cargo retornaron a Ruanda entre 2003 y 2009. A principios de 2010 sólo había 3.000 combatientes de los grupos armados a la espera de su rehabilitación.

El método preferido para resolver conflictos, sofocar insurrecciones y restablecer la paz en la RDC siempre ha sido la integración de los grupos rebeldes en el ejército. Como resultado el actual ejército congoleño es un crisol que incluye 56 grupos rebeldes "integrados" con éxito desde la década de los 80. Los nuevos "soldados integrados" unen elementos dispares de grupos de combatientes integrados anteriormente. En el año 2009 tuvo lugar la "integración acelerada" de casi 20.000 rebeldes más en las fuerzas armadas nacionales. A decir verdad, esto no crea las mejores condiciones para formar un ejército nacional y puede, por el contrario, tener un efecto destructivo en el ejército. Los elementos del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) -el exgrupo rebelde tutsi- y otros antiguos rebeldes fueron integrados precipitadamente en 2009 sin haberse verificado el origen de los reclutas. El CNDP -que estaba bien organizado- aprovechó su integración al ejército nacional para crear un comando paralelo y luchar por sus antiguos objetivos desde dentro del ejército, sobre todo para averiguar el paradero de los rebeldes hutu de las FDLR y hacerse con el control de las minas. La situación se vino abajo de verdad.

La resolución del conflicto del este del Congo llevará su tiempo. Tras muchos años de conflicto e inseguridad, la muerte de tantas personas y la destrucción de tanta tierra, es duro cambiar esa actitud consolidada de rebeldía y represalias. Pero no hay que perder la esperanza de que algún día una estructura federal sea capaz de iniciar una cooperación basada en la rehabilitación coordinada del país, sobre todo por el beneficio de las comunidades locales. Tampoco hay que perder la esperanza de que los recursos desviados por la economía fraudulenta, concretamente del sector minero y de la biodiversidad, se encaucen hacia empleos productivos. Lo único que es imposible es creer en soluciones simples y rápidas una vez acabado el conflicto: la reconstrucción durará décadas.

Pierre Jacquemot (Pierre.JACQUEMOT@diplomatie.gouv.fr) es Embajador de Francia en la República Democrática del Congo (<http://tinyurl.com/France-govt-DRC>).

1. Personas que hablan kinyarwanda, la lengua nacional de Ruanda.

El papel de la gobernanza y la investigación

Bernard Mumpasi Lututala

La migración forzada no es nueva en la República Democrática del Congo pero su magnitud y consecuencias siguen siendo escandalosas. Buena gobernanza e investigación deben desempeñar papeles importantes para mejorar las condiciones de vida de los ciudadanos de la República Democrática del Congo.

La migración forzada es uno de los fenómenos que ha hecho famosa a la República Democrática del Congo (RDC) por razones equivocadas. Esto se debe a la inmensa población afectada, los contextos que subyacen en esta migración y su naturaleza inhumana. Millones de congoleños han sido repetidamente obligados a abandonar sus hogares huyendo del sonido de las botas marchando, porque una catástrofe les ha dejado sin nada o, simplemente, porque no tienen más opción que partir. Lo único que podemos hacer es ofrecer un breve resumen de algunos de los factores que se encuentran detrás de estas migraciones forzadas: las crisis políticas y las guerras.

Crisis políticas y guerras

Esas son, en efecto, las razones que se encuentran tras la mayoría de las migraciones forzadas de la RDC. La primera crisis política pisó rápidamente los talones de la independencia: el motín de la Force Publique (julio de 1960); la secesión de Katanga (1960-63); la secesión de Kasai (agosto de 1960). Después se sucedieron diversas guerras de liberación,

a menudo calificadas de rebeliones por los gobiernos en ese momento en el poder: la rebelión de Mulele en Kwilu en 1964; la rebelión lumumbista en el este del país; las dos guerras del Shaba (1977 y 1978); la Primera Guerra del Congo de la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación del Congo (AFDL) en 1996; la llamada guerra de agresión de 1998 a 2003 por la Coalición Congoleña para la Democracia (RCD, por sus siglas en francés), el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC) y otros; y la rebelión del Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) liderada por Laurent Nkunda. Las guerras más recientes han obligado a desplazarse a casi 3,4 millones de personas, según cálculos de la OCHA. Un gran número, de hecho, mayor que toda la población de algunos países africanos. Sólo en las provincias del este del país (Kivu del Norte y Kivu del Sur, Katanga del Norte, Maniema) se han desplazado 1,4 millones de personas.

Pero ¿por qué huyeron estas personas cuando se suponía que eran los soldados quienes luchaban? La respuesta es que

las Fuerzas Armadas Zaireña (FAZ), hoy conocidas como Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC), eran y son incapaces de proteger a la población contra los "agresores". En lugar de ello, sus mismos miembros perseguían a muchas personas a las que se supuestamente protegían. Así que la población civil huía para salvarse de asesinatos, violencia sexual y todo tipo de crueldades. A menudo son objeto de represalias si existe la más mínima sospecha -aunque sea injustificada- de que han alojado a soldados del bando contrario, si simplemente han estado cerca de ellos, o sin razón alguna. Les queman las casas y roban sus pertenencias. A los jóvenes se les obliga a transportar cargas o son reclutados de manera forzosa en los ejércitos. En cuanto a mujeres y niñas, son objeto de la más terrible violencia sexual. UNICEF declara que proporcionó atención a 37.000 víctimas de violencia sexual en 2007 y MSF declara que, sólo en el primer trimestre de 2009, se hizo cargo de 2.800 víctimas. De modo que huyen, pero nunca están totalmente a salvo, puesto que los nuevos lugares suelen estar también infestados de soldados, ya sean "agresores" o de las FARDC. Así que vuelven a marcharse sin saber realmente hacia dónde van, llevándose consigo lo más esencial que puedan transportar. Caminan decenas, cientos de



kilómetros, bajo la lluvia o el sol, dejando en el camino a aquellos que no pueden continuar. Los más fuertes suelen acabar en campos de refugiados: poblados de tiendas de campaña donde les esperan la promiscuidad, las enfermedades, las violaciones y todo tipo de males asociados a su precaria situación. Ansían volver a sus pueblos pero no podrán hacerlo hasta que no estén seguros de que ya no hay soldados allí. Este es un verdadero drama humanitario, reconocido como tal por la comunidad internacional aunque ella misma sea incapaz -o tal vez no esté dispuesta- a evitarlo.

¿Existe alguna solución?

Las migraciones forzadas suelen ser imprevisibles. Sólo una vez que se producen, las organizaciones humanitarias, más que los gobiernos, pueden tratar de abordar las consecuencias. Los migrantes forzados lo pierden casi todo y tienen que reconstruir sus vidas de la nada. Tienen necesidades urgentes: acceso a agua potable, alojamiento, asistencia sanitaria, educación para sus hijos. Numerosas instituciones han desarrollado programas para ayudarles pero sus necesidades siguen siendo mucho mayores que la ayuda ofrecida. UNICEF, por ejemplo, introdujo un programa de rehabilitación basado en la comunidad y en la familia para niños afectados por el conflicto armado en 2006. Este programa incluía la identificación, el cuidado temporal, la reunificación de la familia y la rehabilitación socioeconómica y educativa, pero sólo el 10% de los niños

se ha beneficiado de esta iniciativa. Existen muchas dificultades para proporcionar ayuda a los congoleños desplazados debido a la vastedad del país, a los problemas para acceder a los lugares de refugio y a los obstáculos en el acceso impuestos por los militares.

Entonces ¿cuál es la solución? Seguramente la solución reside en la prevención y la buena gobernanza. Las migraciones forzadas se producen por razones políticas, económicas y medioambientales. Por lo que si conocemos sus causas es posible evitarlas. Hasta los desastres naturales pueden predecirse. Para conseguirlo necesitamos procesos de seguimiento y estudios que den la voz de alarma e inviten al Gobierno a tomar las precauciones necesarias para evitar las causas o gestionar las consecuencias. Sin embargo esto exige buena gobernanza: un gobierno responsable que dé prioridad a los intereses del pueblo, que promueva condiciones de no-guerra y no-agresión, una vida de paz para su pueblo. Y también un gobierno que se adhiera a la Convención para la Protección y Asistencia de las Personas Desplazadas Internas en África (la Convención de Kampala). Esto es lo más importante puesto que la RDC nunca adoptó ni implementó su propia Política Nacional de Población, a pesar de que el primer borrador se redactó en ... ¡1988!

Aquí es donde entra el papel de la investigación, porque creemos que no puede haber buena gobernanza

sin los aportes de la investigación. La investigación debería ayudar a hacer saltar la alarma, asignar responsabilidades, evaluar perjuicios y proponer soluciones. Desgraciadamente la investigación en general, y los estudios sobre migración en particular, parecen sufrir de una especie de embargo por parte del gobierno congoleño. No hay financiación para ella. No hay prestigiosos estudios científicos que informen sobre los fenómenos observados. No hay conferencias científicas para debatir acerca de este fenómeno. No hay estudios a escala nacional para obtener estadísticas sobre los niveles, tendencias y características de las migraciones a nivel nacional. Incluso los trabajos sobre migraciones en la RDC de las universidades no se conocen bien (de hecho, más bien se ignoran altivamente). Una falta de interés similar en apoyar la investigación congoleña parece estar presente también en la amplia comunidad internacional. Como consecuencia, se sabe relativamente poco acerca de la migración congoleña y se está haciendo menos para mejorar esta situación, a pesar de constituir un rasgo esencial en la vida congoleña.

Bernard Mumpasi Lututala (bm1lututala@gmail.com; bernard.lututala@codesria.sn) es Secretario Ejecutivo Adjunto de CODESRIA (Consejo para el Desarrollo de la Investigación en Ciencias Sociales en África), Dakar, Senegal (<http://www.codesria.org>). El profesor Lututala fue rector de la Universidad de Kinshasa de 2005 a 2009.

Sin paz en la mente

Historias de desplazamiento en la República Democrática del Congo

Esta foto, tomada por Adrian Arbib, está incluida en una exposición de fotografías reunidas por el Centro de Estudios sobre Refugiados para complementar esta edición de RMF. La exposición tuvo lugar en diciembre de 2010 en la University Church of St Mary the Virgin, Oxford, y está disponible en línea en:

<http://www.forcedmigration.org/photos/no-peace-of-mind/>

La exposición muestra imágenes de fotógrafos profesionales y trabajadores de campo que ilustran los efectos sobre personas y comunidades del prolongado conflicto en la República Democrática del Congo y los diferentes aspectos del desplazamiento forzado.

Puede utilizar libremente la exposición en línea para resaltar las cuestiones que se encuentran en juego en la República Democrática del Congo y compartirlo con otras personas.

Campo de personas desplazadas internamente de Mugunga
Adrian Arbib www.arbib.com



Las tendencias del desplazamiento en la RDC

Greta Zeender y Jacob Rothing

Los desplazamientos internos llevan casi 20 años produciéndose en la República Democrática del Congo (RDC). Este artículo ofrece una perspectiva general de la magnitud y las causas de los desplazamientos durante este período, así como de los esfuerzos para hacer frente a las necesidades de asistencia y protección de las personas desplazadas internamente (PDI).

A principios de la década de 1990 las confrontaciones interétnicas en las regiones del centro y del este agravaron la inestabilidad política que se extendió por todo el país y se convirtió en una guerra civil a gran escala en 1996. El proceso de retorno y reintegración de las PDI fue interrumpido en los años sucesivos cuando una gran rebelión contra el gobierno de Kinshasa casi triplicó el número de desplazados alcanzando los dos millones a finales del año 2000. Las continuas hostilidades entre las fuerzas gubernamentales, los contingentes armados de diversas naciones africanas y las tres facciones rebeldes afectaron a nueve de las diez provincias de la RDC, además de a la capital Kinshasa, y la cifra de PDI alcanzó los 3,4 millones en 2003.

Con el establecimiento de un gobierno de transición a mediados de 2003, que incluía a la oposición armada, el índice de violencia descendió a mediados de 2004 y muchos PDI regresaron a sus hogares. Sin embargo, a pesar del acuerdo para compartir el poder y de la retirada de las tropas extranjeras el Gobierno luchaba para imponer su autoridad en las provincias del este. La presencia constante de hasta doce grupos armados seguía constituyendo una amenaza para la población. Las actividades de los grupos armados del país -atrincherados entre la población local y enfrentados a los civiles asociados con otros grupos- desencadenaron niveles alarmantes de nuevos desplazamientos, poniendo de manifiesto que los desplazamientos en la RDC no dependen tanto de la magnitud de la guerra, sino de cómo se lleve a cabo esta guerra.

La respuesta del Gobierno ha sido integrar a militantes de grupos armados en el ejército y desarmar y repatriar a grupos armados extranjeros; un proceso entorpecido por la corrupción y posteriores conflictos que con frecuencia reflejan las divisiones étnicas locales y la competitividad de las estructuras de mando. La fallida integración resultó en un ejército nacional indisciplinado que

adquiría las características de los grupos rebeldes a los que absorbía. Desde finales de 2004 hasta mediados de 2006 el ejército congoleño lanzó una serie de operaciones militares -algunas con el apoyo de la misión de mantenimiento de la paz de la ONU, la MONUC¹- destinadas al desarme de grupos en Ituri y los Kivus antes de las elecciones nacionales de junio de 2006. Si bien estas operaciones contribuyeron a mejorar el acceso de las PDI permitiendo el regreso a casa de algunas -en particular en la provincia de Katanga en 2005-, también provocaron el desplazamiento de cientos de miles de personas.

En la provincia Oriental, donde el Ejército de Resistencia del Señor (LRA, por sus siglas en inglés) fue objeto de un ataque militar conjunto de Uganda, RDC y Sudán del Sur a finales de 2008, el LRA tomó represalias contra los civiles, matando a miles de personas y provocando el desplazamiento de decenas de miles más.

La lucha por los recursos

Tanto miembros del ejército, como grupos de milicias han estado involucrados en la explotación ilegal de los recursos minerales, contribuyendo a nuevos desplazamientos. A principios de 2007, por ejemplo, varios miles de habitantes de la provincia de Kasai Oriental huyeron cuando sus pueblos fueron incendiados tras el conflicto relacionado a una mina de diamantes de la zona. En el territorio de Lubero, en Kivu del Norte, la milicia hutu esclavizó a los civiles como cargadores en sus actividades mineras, provocando la huida de muchos de ellos de sus pueblos. La competición entre dos comunidades por el acceso a los estanques de pesca en Dongo, provincia de Ecuador, en octubre de 2009, se convirtió en una insurgencia en toda regla que obligó a huir a 200.000 personas; dos tercios hacia las fronteras de la República del Congo y la República Centroafricana y al resto dentro de la RDC.

El control sobre la tierra de cultivo ha constituido el núcleo de la causa del desplazamiento en el este de la RDC,

presente durante el desplazamiento y en la búsqueda de soluciones duraderas. El acceso a la tierra durante los desplazamientos ha sido incluso objetivo del conflicto armado en sí, como ilustra la manera en que el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (CNDP) lleva expulsando a los campesinos de Kivu de un grupo étnico, para reemplazarlos con campesinos de su propia circunscripción desde 2006. Los desplazados internos que necesitan cultivar para sobrevivir durante el desplazamiento han aumentado la presión sobre la escasa disponibilidad de tierra, lo que ha provocado disputas con las comunidades de acogida. En sus intentos de retorno, a menudo se han encontrado con granjeros hostiles que ocuparon sus tierras durante su ausencia.

Patrones de los desplazamientos

La gran mayoría de las PDI encuentra refugio fuera de los campos, ya sea con familias de acogida en otros pueblos, en zonas urbanas o en bosques. Frecuentemente las personas son desplazadas en múltiples ocasiones durante cortos períodos de tiempo. Como norma general, las PDI tratan de permanecer cerca de su lugar de origen, si bien que los Kivus hayan pasado a estar en primera línea de fuego les ha obligado a huir grandes distancias, haciéndoles más difícil mantener la comunicación con sus lugares de origen o regresar a sus hogares de manera permanente.

Las comunidades de acogida son cada vez más incapaces de hacer frente a la afluencia de personas y varios cientos de miles de PDI han construido asentamientos improvisados, se han refugiado en edificios en ruinas o en campos en Ituri, Kivu del Norte y Katanga. Según la OCHA, el porcentaje de PDI que viven en campos de Kivu del Norte aumentó del 5% en 2005, al 35% en 2008, pero cayó al 16% a mediados de 2010.

Numerosas PDI se han trasladado a zonas urbanas. Si bien tal urbanización hace crecer las barriadas, también constituye una oportunidad para los desplazados experimentados de integrarse a nivel local. Así por ejemplo, los residentes de los campos cercanos a Goma han encontrado trabajo en las zonas urbanas manteniendo, al mismo tiempo, a parte de la familia en los campos para acceder a las raciones de alimentos.



El número total de PDI en la RDC en agosto de 2010 ascendió a casi 2 millones.² Las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur contaban con las mayores cifras de desplazados con aproximadamente 1.542.000 personas registradas, es decir, casi el 78% del total de PDI. Aunque casi un millón de personas regresaron a sus hogares en los 18 meses siguientes, el número de PDI ha seguido creciendo a causa de las operaciones militares en curso contra los grupos rebeldes y los ataques de represalia contra la población.

Una vulnerabilidad exacerbada por el desplazamiento

Las encuestas sobre mortalidad llevadas a cabo por el Comité Internacional de Rescate (IRC, por sus siglas en inglés) indicaban que el número de defunciones como consecuencia del conflicto creció de manera constante de 2,4 en 2001, a 5,4 en 2009.³ Asimismo, las PDI sufren graves violaciones de los derechos humanos y marginación social.

El desplazamiento de granjeros, la quema de campos y almacenes de alimentos y la destrucción de las infraestructuras han hecho que el comercio sea extremadamente difícil y ha multiplicado los casos de malnutrición al este de la RDC, una zona con un considerable potencial agrícola. Millones de personas carecen de acceso a los servicios básicos. El sistema sanitario, ya débil cuando se

originaron los conflictos, se ha degradado por los saqueos, la huida del personal y la falta de financiación. En diversas ocasiones las crisis de desplazamiento han coincidido con un fuerte aumento de epidemias, como fiebres hemorrágicas, sarampión y cólera. A algunos grupos les afectan más que a otros. Aquellos que se encuentran obligados a vivir en bosques son especialmente vulnerables, como los pigmeos que luchan por sobrevivir tras ser arrancados de sus tierras desde 2003-04.

Muchos niños y niñas desplazados han sido reclutados forzosamente por grupos armados. Entre 20.000 y 40.000 niños se asociaban a bandas armadas, según UNICEF, entre 2003 y 2005; cifra que descendió a 3.000 en el año 2008. Los niños desplazados en Kivu del Norte, en especial los que fueron separados de sus familias, siguen corriendo el riesgo de ser reclutados por las milicias, así como de ser violados y explotados. Abandonados solos, muchos no tienen hogar. Sin comida, medicinas ni refugio, a los niños y niñas desplazados aún se les niega otros derechos fundamentales. Pocos asisten a la escuela, en el actual sistema educativo devastado por la guerra, reduciéndose sus perspectivas de un futuro más seguro.

La mayoría de las fuerzas implicadas en los conflictos ha cometido violaciones a gran escala durante las operaciones

militares. En el contexto de las relaciones de género existentes en la RDC, la mayor parte de la violencia sexual se ha producido directamente contra mujeres y niñas; pero hombres y niños desplazados también sufren abusos sexuales por parte de los combatientes. A pesar de todas las iniciativas emprendidas para combatir la violencia sexual, sigue estando muy extendida en todo el país; usada contra la población general, contra las personas desplazadas y como instrumento para provocar desplazamientos.

El desgaste de la capacidad local

Pese a la responsabilidad primaria del Gobierno nacional de proteger y asistir a las PDI, no existe todavía ninguna estrategia nacional en materia de PDI, ni políticas con un impacto positivo directo en sus vidas. Algunos ministerios tienen la tarea de atender sus necesidades y los gobernadores de varias provincias han creado oficinas para coordinar la ayuda humanitaria, aunque con poco éxito. En su búsqueda de nuevas fuentes de ingresos, las autoridades de la RDC han gravado de manera inconsistente las provisiones humanitarias.

Las soluciones a nivel local han sido mucho más visibles. La inmensa mayoría de los desplazados internos han sobrevivido por sus propios medios o con la ayuda de parientes, amigos y personas de su misma etnia,

que les han acogido con el apoyo de las autoridades locales. Líderes de la iglesia y de los desplazados se han encargado con frecuencia de negociar las modalidades de asentamiento de las PDI en las comunidades de acogida. Asimismo, las autoridades locales también han asignado a las PDI un lugar donde alojarse, así como tierras para cultivar mientras se encontrasen en situación de desplazamiento.

Dado que es las leyes consuetudinarias rigen la mayoría de las relaciones sociales en la RDC, las autoridades locales desempeñan un papel importante en la gestión de la mayor parte de las cuestiones de protección entre la población civil, incluidos los desplazados internos. En algunos casos han tenido éxito persuadiendo a los jefes de las milicias para que cambiasen su conducta hacia los civiles, a través de medidas como mantener a los combatientes fuera de las comunidades, crear espacios seguros para las comunidades en peligro de sufrir desplazamientos y minimizar el daño producido por saqueos y reclutamientos. Sin embargo, los conflictos han mermado su capacidad para gestionar disputas.

Los desplazamientos internos han afectado al papel regulador de las autoridades al menos en cuatro puntos. En primer lugar, la gran afluencia de personas de otras zonas ha provocado la competición por los escasos recursos, aumentando globalmente la pobreza. En segundo lugar, debido a la mezcla de población tras el desplazamiento, las autoridades locales han tenido que gestionar conflictos de intereses de diferentes grupos étnicos ante los cuales la costumbre y la tradición ofrece recursos limitados. En tercer lugar, las PDI, que han perdido la mayoría de sus recursos, no pueden compensar a las familias que fueron agraviadas durante los conflictos que tuvieron lugar en el pasado llevando, en algunos casos, a los desplazados y a la población de acogida a entrar en una lógica de venganza en lugar de resolver sus conflictos. Por último, los mandos militares locales, hasta cierto punto, han reemplazado a los líderes tradicionales capacitados para aplicar el derecho consuetudinario, lo que lleva a decisiones que no respetan los derechos de restitución, ni los derechos humanos internacionales.

La ayuda humanitaria internacional y la protección

Las agencias internacionales de ayuda humanitaria han estado proporcionando alimentos, atención sanitaria y otros servicios básicos a numerosas

PDI durante años, tanto durante el desplazamiento como en el retorno, centrándose principalmente en los campos y pequeñas ciudades del este del Congo. No ha sido fácil. Las restricciones en la movilidad han constituido un importante obstáculo para ayudar a las PDI y garantizar unas intervenciones humanitarias de calidad; son comunes los ataques al personal nacional e internacional de estas agencias. En 2009, por ejemplo, las agencias de la ONU no pudieron acceder al 94% de las zonas de Kivu del Norte sin la escolta de la MONUC, y han tenido que confiar en que las ONG nacionales e internacionales llegaran hasta las PDI.

El Cluster de Protección, liderado por ACNUR, coordina sus acciones con la MONUC. Han desarrollado un manual para fuerzas de la paz en el que detallan medidas de protección para las PDI y una estrategia para proporcionarles una mejor asistencia en las comunidades de acogida.⁴ Sin embargo, en diciembre de 2009 la ONG Human Rights Watch comentaba que, aunque esta iniciativa era importante, no se había realizado una capacitación formal sobre las directrices, ni existía ningún mecanismo de seguimiento y evaluación sobre si se seguían tales directrices y de qué manera, ni tampoco había nada en las normas de compromiso o en las directivas obligatorias que instruyese a las tropas en el seguimiento de las directrices.⁵ La creación de mecanismos específicos para responder a problemas de protección urgentes, entre ellos los Equipos de Protección Conjunta de la MONUC (que reúne a personal especializado en asuntos civiles, derechos humanos y protección de la infancia) ha proporcionado a la comunidad internacional la capacidad de catalogar las infracciones y evaluar los problemas de protección. Pero todavía hay que encontrar una manera de traducir todos estos conocimientos en acciones efectivas sobre el terreno.

La actuación de la MONUC ha resultado de vital importancia para garantizar el acceso de la ONU a las comunidades en entornos inseguros y las personas que viven cerca de sus bases suelen estar más seguras que en otras zonas. Al mismo tiempo, se ha empañado la reputación de la MONUC tanto por su incapacidad de mantener a raya a los rebeldes, como por su apoyo a un ejército nacional con una pobre formación y abusivo. Esta relación ha avergonzado a las fuerzas de la paz de la ONU que, desde 2004, han amenazado en muchas ocasiones con retirar su apoyo al ejército.

Más que apoyar a las autoridades locales (que pueden proteger a las PDI pero que también vienen de una tradición en la que se ha favorecido a los hombres ancianos por encima de mujeres y niños) las agencias han reforzado estructuras alternativas (y competitivas) como las ONG nacionales y los colectivos de mujeres. Aunque estos colectivos coincidían más con el punto de vista occidental, la cuestión es si realmente serán capaces de aumentar el nivel de protección.

Recomendaciones a la comunidad internacional

- Promover el desarrollo de políticas basadas en soluciones duraderas para las PDI, centradas en la seguridad y la tenencia de tierras.
- Apoyar el derecho consuetudinario en combinación con el sistema jurídico oficial de manera que no sean vulnerables ante el abuso, es decir, que no legalicen las injusticias del pasado, ni impongan serios obstáculos para encontrar soluciones duraderas.
- Trabajar con las estructuras de gobierno preexistentes y apoyar su fortalecimiento de acuerdo con las normas internacionales, en lugar de crear estructuras paralelas que puedan conducir a un mayor desgaste de la gobernanza local.
- Garantizar que se llega hasta los más vulnerables canalizando los recursos a través de organizaciones que tienen acceso a la primera línea.

Greta Zeender (greta.zeender@nrc.ch) es Analista Senior de la región de los Grandes Lagos Africanos con el Observatorio de Desplazamiento Interno (Consejo Noruego para los Refugiados) y Jacob Rothing (jacob.rothing@nrc.ch), antiguo Asesor de Protección y Promoción de Derechos en la RDC en el Consejo Noruego para los Refugiados, en la actualidad trabaja como analista del Observatorio de Desplazamiento Interno (IDMC). IDMC: <http://www.internal-displacement.org>; NRC: <http://www.nrc.no>

1. Conocida desde el 1 de julio de 2010 como MONUSCO: Mission de l'Organisation des Nations Unies en République démocratique du Congo / Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (Resolución 1925 del Consejo de Seguridad).

2. Consulte las últimas estadísticas en: <http://www.internal-displacement.org/countries/DRCongo>

3. <http://www.theirc.org/special-reports/congo-forgotten-crisis>

4. Protection in Practice (Protección en la práctica), disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/DRCpeacekeepers-handbook>

5. <http://www.hrw.org/en/node/87142/section/12>

Más allá del silencio: violencia sexual en el este de la RDC

Jessica Keralis

Las leyes de violencia sexual introducidas en 2006 en la República Democrática del Congo tuvieron un impacto limitado. Se necesita urgentemente una condena más tajante de las violaciones y un enfoque de la prevención mucho más proactivo.

Al Dr. Denis Mukwege se le conoce por el 'ángel de Bukavu'. Es un ginecólogo cirujano que dirige el Hospital Panzi, un centro médico en Kivu del Sur especializado en la reparación de fístulas vaginales¹ y en el tratamiento de víctimas de violaciones. No sólo es el único ginecólogo en Panzi, sino que es el único médico con experiencia ginecológica en todo Kivu del Sur - una zona de unos 65.000 kilómetros cuadrados. Probablemente sea el mayor experto mundial en reparación de heridas causadas por violaciones.

Desde octubre de 2008 ha tratado a unas 21.000 víctimas de violación, muchas de ellas reincidentes. A la mayoría de las pacientes se las atiende con el programa de Víctimas de Violencia Sexual del hospital.² De las 334 camas del hospital, 200 están asignadas a este programa; no es raro que se encuentren al mismo tiempo 450 víctimas de agresiones sexuales en el hospital. Diariamente llegan mujeres y niñas para un tratamiento, pero el

hospital sólo puede aceptar 10 ó 12 nuevas pacientes al día; a las demás se les pide que vuelvan mañana. Un tercio de las mujeres que ingresan en Panzi necesitan cirugía mayor. El Dr. Mukwege trata 3.600 mujeres al año y realiza unas 1.000 cirugías de reconstrucción al año.

Las leyes de violencia sexual de 2006: impacto limitado

El gobierno congoleño aprobó en 2006 dos leyes especialmente enfocadas a la violencia sexual. La primera ofrece una definición formal de violación, incluye a ambos sexos, toda forma de penetración y criminaliza actos como la introducción de un objeto en la vagina, la mutilación sexual, la esclavitud sexual, la prostitución forzada y el matrimonio forzado. También define la relación sexual con un menor (toda persona menor de 16 años) como estupro, establece las penas por violación y prohíbe la resolución de casos de violación mediante acuerdos "amistosos". La segunda ley se ocupa del procedimiento criminal

con relación a los casos de violación. Estipula el derecho de las víctimas a ser vistas por un médico y un psicólogo, que los procedimientos judiciales no pueden durar más de tres meses y que se debe garantizar la seguridad y el bienestar de víctimas y testigos; asimismo impide que en las acusaciones el carácter o las acciones pasadas del demandante se usen en su contra.

Estas leyes, al igual que el grupo de presión que hizo que se aprobasen, tuvieron algo de impacto, si bien no demasiado. Se juzgan más casos en tribunales militares y civiles. Los oficiales de justicia militar de la RDC saben más de este tema y parecen más dispuestos a juzgar casos de violencia sexual, además de que están tomando más medidas para proteger a los/las menores víctimas. Además, los tribunales militares están aplicando activamente el Estatuto de Roma (de la Corte Penal Internacional) en casos de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.

Pero a pesar de estas mejoras, el alcance y la brutalidad de los crímenes no ha cambiado demasiado. La afluencia de nuevas víctimas al Hospital Panzi



Centro de Tránsito de Heal Africa para mujeres víctimas de violencia sexual

no ha disminuido, llegan oleadas de mujeres cada vez que hay un ataque violento de la milicia en la región.

¿Cómo se puede mejorar la protección?

El Dr. Mukwege dijo que además de una respuesta política a la violencia, le gustaría ver una protección real para las mujeres una vez que dejan el hospital. Aunque él puede tratarlas y reconstruirlas quirúrgicamente, no existe ninguna garantía de que no vuelvan a ser violadas, y a menudo ve casos de mujeres que vuelven de nuevo al hospital considerablemente más perjudicadas que la primera vez que acudieron. Esto subraya la necesidad, ahora más que nunca, de un enfoque multidimensional para combatir la violencia sexual en la RDC. Este enfoque debe incluir:

Hacer respetar las leyes existentes y acabar con la impunidad: La RDC tiene una estructura legal establecida para que los autores de violencia sexual sean responsables de sus crímenes. El gobierno debe trabajar para hacer cumplir esas leyes, para garantizar que los agresores no puedan actuar sin miedo al castigo. Además, un sistema legal activo podría animar a las víctimas a denunciar.

Integrar la educación en protección civil y violencia sexual en el entrenamiento militar: De acuerdo con el derecho humanitario internacional, debería ser obligado para todos los miembros de

las fuerzas armadas. Tanto los altos mandos como los soldados, deberían recibir un entrenamiento regular y completo de protección civil, incluyendo protección a mujeres y niñas. Este entrenamiento debería evaluarse con regularidad para determinar su efecto y ser modificado según los resultados.

Crear nuevas intervenciones de protección, sobre todo en Kivu del Sur: Las organizaciones de ayuda deberían trabajar con las comunidades locales para idear intervenciones de protección específicas para la zona y basadas en las evidencias de los patrones típicos de ataque.

Trabajar para cambiar la cultura: La conciencia cultural y la reeducación resultan cruciales tanto para animar a las víctimas a denunciar como para ayudarles a curarse. Un paso clave en este proceso sería una condena alta y clara de la violencia por parte del Gobierno congoleño. El Dr. Mukwege denuncia el silencio que suele existir al respecto. “El problema es conocido pero no se oye al Gobierno. ...No se necesita dinero para condenar la violación – sólo necesitarían un micrófono y querer hacerlo.”

Cuando el Dr. Mukwege aceptó el premio Africano del Año en 2008, declaró que sólo lo aceptaría “si esto saca a la luz la situación de las mujeres del este de la RDC”.

Jessica Keralis (jmkeralis@gmail.com) es especialista en vigilancia de salud pública en McKing Consulting y trabaja en el Departamento de Servicios de Salud Estatal en Austin, Texas. Este artículo está escrito a título personal y no refleja las opiniones de McKing o del Departamento de Servicios de Salud Estatal de Texas.

Véase RMF 27 ‘Violencia sexual: arma de guerra, obstáculo para la paz’, en línea en: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF27/RMF27.pdf>

Véase también Human Rights Watch, ‘Soldiers Who Rape, Commanders Who Condone: Sexual Violence and Military Reform in the Democratic Republic of Congo’ (‘Soldados que violan, Comandantes que condenan: Violencia Sexual y Reforma Militar en la República Democrática del Congo’), Julio de 2009. Disponible (en inglés y francés) en: <http://www.hrw.org/en/reports/2009/07/16/soldiers-who-rape-commanders-who-condone-0>

1. Una abertura anormal que aparece entre el aparato reproductor y uno o más órganos o mucosas del cuerpo de una mujer o de una niña. Véase A. Pinel y L.K. Bosire, ‘Fístula traumática: la lucha por recibir una indemnización’, RMF 27, mayo de 2007. <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF27/18-19.pdf>

2. Iniciativa Humanitaria de Harvard con Oxfam América, ‘Now, the world is without me: an investigation of sexual violence in eastern Democratic Republic of Congo’ (Ahora, el mundo sin mí, una investigación de la violencia sexual en el este de la República Democrática del Congo’), Abril de 2010. <http://www.oxfam.org/sites/www.oxfam.org/files/DRC-sexual-violence-2010-04.pdf>

Protección contra la violencia sexual en la República Democrática del Congo

Sarah Mosely, Talita Cetinoglu y Marit Glad

Si bien la prestación de servicios a los supervivientes de la violencia sexual es la principal prioridad en la República Democrática del Congo, la protección para las mujeres y niñas también puede mejorarse.

La comunidad humanitaria se ha enfrentado a enormes desafíos en su intento de proteger a las mujeres y niñas de la República Democrática del Congo (RDC). Las estrategias de prevención civil implementadas tradicionalmente por los actores humanitarios son de vital importancia para abordar las causas subyacentes de la violencia sexual y de género, así como proporcionar algunas medidas de protección física y de responsabilidad. Sin embargo, para un cambio real en los escandalosos niveles de violencia sexual contra las mujeres y las niñas en el este de la RDC serán necesarios cambios que van más allá del mandato de las agencias

humanitarias y de las organizaciones sociales civiles. Un cambio real requerirá de una firme voluntad política y de acción por parte de las autoridades nacionales, con el apoyo concreto y continuo de la comunidad internacional.

La RDC lucha contra la violencia de género en la sociedad y contra la violencia sexual en los conflictos lo que exige soluciones interdependientes, aunque distintas. Si bien los casos de violencia sexual que se documentan a lo largo del país, incluso en zonas de no-conflicto, indican que un significativo porcentaje de los casos denunciados son perpetrados por grupos armados, no cabe la menor

duda de que mujeres y niñas también sufren agresiones sexuales por parte de civiles. Los roles tradicionales de género y el ya de por sí bajo estatus de las mujeres en la sociedad congoleña extreman su vulnerabilidad ante la violencia y la explotación. Sin embargo, en el este de la RDC el mayor riesgo para mujeres y niñas de sufrir agresiones sexuales proviene de la guerra, de los grupos armados implicados en el conflicto y del consiguiente colapso de las entidades estatales como el sistema judicial y las fuerzas policiales, que de otra manera podrían proporcionar algunas medidas de seguridad.

Las mujeres y las niñas están en el punto de mira de todos los grupos armados, con unos niveles de brutalidad sin precedentes. A lo largo del año pasado el

Comité Internacional de Rescate (CIR) ha visto cómo la mutilación y la tortura se relacionan cada vez más con actos de violencia sexual y cómo hay más niños entre los supervivientes. Por desgracia, los indisciplinados miembros de las fuerzas armadas congoleñas también cometen actos de violencia sexual.¹

Las estrategias de prevención tradicionales no bastan

Tradicionalmente los actores humanitarios han respondido a la violencia contra las mujeres ya sea con programas que aumentan su protección en los concretos espacios físicos donde corren más riesgos o a través de programas orientados al cambio de los comportamientos negativos o violentos de los hombres.

Podría decirse que estos enfoques no bastan en el este de la RDC, donde el 56% de las mujeres que denuncian ante el CIR han sido atacadas por miembros de grupos armados mientras realizaban sus actividades cotidianas. El CIR ha descubierto que las mujeres y niñas se encuentran potencialmente en peligro en muchos entornos, algunos de los cuales están fuera del alcance de las competencias protectoras de las organizaciones humanitarias y civiles. Las agresiones sexuales en estos entornos no podrán prevenirse a menos que las fuerzas de seguridad nacionales o internacionales sean capaces de proteger a la población local y estén dispuestas a ello.

Varios actores en la RDC están implementando programas orientados a la prevención de las agresiones sexuales mediante el cambio de actitud y comportamiento, incluyendo a las fuerzas de seguridad. Si bien se está llevando a cabo la formación en derechos humanos, género y conductas durante la guerra, no se está investigando lo suficiente sobre si los cambios a nivel de conocimientos y concienciación provocarán de hecho cambios en el comportamiento. Garantizar que este tipo de formación se convierte en una parte integral del paquete de formación estándar de las fuerzas de seguridad congoleñas es un paso importante y necesario en la profesionalización del ejército nacional y de la policía. Sin embargo, un cambio real en el comportamiento sólo será posible cuando se instaure el dominio y el control militar, se pague regularmente al personal militar y se les proporcione comida y alojamiento adecuados y, consistentemente, los miembros de las fuerzas armadas rindan cuentas por los actos de violencia sexual.

Tanto la violencia sexual en los conflictos, como la violencia de género de la misma sociedad exigirán sistemas de seguridad y judicial capaces de garantizar que los responsables de delitos sexuales rindan cuentas. La impunidad de los perpetradores de violencia sexual en la RDC está muy extendida. A pocos de ellos se les lleva ante la justicia y aún menos van a prisión por sus actos. La corrupción, el sistema de pago de tasas por servicio (bajo el cual los supervivientes deben pagar para presentar cargos) y la duración del juicio son sólo algunos de los muchos factores que desaniman a las víctimas a la hora de buscar justicia. Como consecuencia, a pesar de que se ofrecen servicios jurídicos gratuitos a los supervivientes a través del programa del CIR, menos del 5% de las mujeres atendidas buscan apoyo para emprender acciones legales después de sufrir una agresión sexual y el porcentaje que lleva su caso ante los tribunales es aún menor. El miedo a las represalias, a la estigmatización por parte de la comunidad y al rechazo por parte de sus parejas pueden constituir obstáculos insuperables para las supervivientes cuando se plantean emprender dichas acciones. La preocupación por la seguridad es el problema, con unas fuerzas policiales incapaces o nada dispuestas a garantizar el arresto y encarcelación de los agresores condenados o a la espera de juicio.

El problema de la impunidad desgraciadamente se extiende a los miembros de las fuerzas de seguridad congoleñas, las mismas fuerzas encargadas de proteger a las mujeres y niñas de los crímenes (incluida la violencia sexual). La falta de responsabilidad entre las estructuras de mando del ejército congoleño permite a los combatientes seguir perpetrando graves abusos de los derechos humanos con poca o ninguna repercusión. Los agresores sexuales pertenecientes al ejército nacional y la policía no suelen ser juzgados y no se pide responsabilidades al personal de rango medio u alto por las acciones de los hombres que se encuentran bajo su mando.²

Aunque el Gobierno congoleño promulgó en julio de 2009 una loable política de tolerancia cero ante las violaciones llevadas a cabo por miembros de sus fuerzas armadas, sigue habiendo grandes discrepancias entre dicha política y su implementación.

La misión de las fuerzas de paz de la ONU en la RDC ha bosquejado respuestas para estas cuestiones en

su Estrategia Global para Combatir la Violencia Sexual³, liderada por la agencia. Esta estrategia designa actividades para cinco áreas temáticas: reforma del sector de la seguridad; prevención y protección; lucha contra la impunidad; asistencia multisectorial; y, por último, datos y trazado de mapas. La Estrategia Global es una nueva herramienta que podría verse como una importante prueba piloto de cómo la comunidad internacional puede ayudar a los países a abordar esta cuestión. No obstante la estrategia podría estar promoviendo de manera inadvertida un enfoque fragmentado, dividiendo las diferentes actividades preventivas -como la reforma del sector de la seguridad y la lucha contra la impunidad- en conjuntos de respuesta separados. Resulta especialmente importante captar cualquiera de las lecciones clave identificadas y modificar la Estrategia Global conforme a éstas si la prueba piloto se va a adoptar como modelo internacional para un enfoque unificado hacia la violencia sexual apoyado por la ONU.

La puesta en práctica sigue siendo lenta para ponerse al día con el nuevo marco de protección para las mujeres y niñas creado por las resoluciones 1820 y 1888 de la ONU. A menos que las autoridades políticas elaboren soluciones orientadas a la seguridad y que se desarrollen instituciones para implementarlas, la violencia sexual en la RDC seguirá tratándose como un desafortunado efecto colateral de la guerra y no como un problema de seguridad que requiere y merece una respuesta de seguridad.

La voluntad política, nacional e internacional, debe generarse y aplicarse a todos los elementos de la reforma del sector de la seguridad y de la justicia -y de las reformas del ejército, la policía, las penitenciarías y los sistemas judiciales llevadas a cabo- si esperamos que la violencia sexual en los conflictos en el este de la RDC llegue a su fin.

Sarah Mosely fue Asesora Técnica en violencia de género en la RDC del CIR, Talita Cetinoglu (Dalita.Cetinoglu@theirc.org) es Directora del Programa contra la Violencia de Género del CIR y Marit Glad (maritglad@hotmail.com) fue Asesora Política y Defensa en la RDC para el CIR (<http://www.theirc.org>).

1. Baaz, Maria & Stern, Maria, 'Understanding and addressing conflict-related sexual violence' ('Entender y tratar la violencia sexual en los conflictos'), Nordiska Afrikainstitutet, Notas Políticas 2010/3.

2. "Soldados que violan, comandantes que condonan", informe de Human Rights Watch, 2009. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/RDC-ejercito-y-violaciones>

3. <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4073>

La prevención de la violencia sexual

Melanie Teff y Camilla Campisi

La asistencia se ha centrado en los supervivientes de violencia sexual después de ser atacados, pero no se han destinado suficientes recursos o atención política a prevenir la incidencia de estos actos de violencia.

La atención internacional de los medios de comunicación y los gobiernos donantes sobre la violencia sexual en la República Democrática del Congo (RDC) ha llevado a la ONU a lanzar una nueva estrategia global contra la violencia sexual en 2009. La estrategia consta de cinco componentes, tres de los cuales están directamente relacionados con la prevención: combatir la impunidad, reforma del sector seguridad y, por último, prevención y protección. Aunque los países donantes a menudo se han mostrado en el pasado reacios a financiar actividades preventivas por su falta de resultados tangibles (excepto algunas actividades relacionadas con cuestiones de impunidad), han apostado por la nueva estrategia y han puesto el foco de atención sobre la prevención y la implicación del Gobierno.

La estrategia global se ha incorporado al propio "Programa de Estabilización y Reconstrucción en las zonas afectadas por el conflicto en el este de la RDC" (STAREC). La estrategia se encuentra limitada en su capacidad de abordar las necesidades propias de la violencia sexual en las zonas de conflicto, ya que STAREC se centra principalmente en zonas más estables. Esto significa que las actividades de prevención bajo esta estrategia se ocuparán menos de las

zonas en conflicto más problemáticas, donde se producen la mayoría de los casos brutales de violencia sexual. La impunidad es, de lejos, el elemento más fuerte de las secciones de la estrategia que tratan sobre la prevención, mientras otras áreas, como la reforma del sector de la seguridad o las actividades de prevención y protección, han recibido menos atención o planteamiento estratégico.

En mayo de 2010, un equipo de la ONG Refugees International (RI) nos reunimos con los colectivos locales de mujeres en zonas de difícil acceso afectadas por el conflicto. Nos explicaron que las víctimas de violación suelen contarles que aunque haya asistencia médica disponible no merece la pena buscarla porque tienen que volver a los campos donde fueron atacadas para llevar comida a sus familias y saben que van a ser violadas de nuevo.

Al amparo de STAREC existen planes para trabajar con las comunidades, hacer que se pongan de acuerdo sobre cuáles son los riesgos de seguridad a los que se enfrentan e intenten encontrar métodos para prevenirlos. Sin embargo, no existían estrategias comunitarias sobre prevención en las zonas que RI visitó. Los colectivos de la sociedad civil local suelen estar activos en zonas en las que las organizaciones

internacionales no trabajan a causa de la inseguridad o la inaccesibilidad y es importante respaldar su trabajo con las comunidades para establecer comités de prevención de la violencia sexual.

La lucha contra la impunidad

Durante mucho tiempo los donantes se han centrado en combatir la impunidad cuando abordaban cuestiones de violencia sexual, en especial en la RDC. El gobierno congoleño aprobó en 2006 una ley sobre violencia sexual que parecía buena sobre el papel, pero que ha sido escasamente implementada.

La esperanza en la lucha contra la impunidad en la RDC se centra en incrementar las condenas en los delitos y las sentencias por violencia sexual a fin de disuadir a los perpetradores potenciales, pese a que el sistema jurídico civil se esfuerza por responder adecuadamente a los casos de violencia sexual. La mayoría de los conflictos relacionados con este tipo de violencia tienen lugar en zonas rurales alejadas de las ciudades y, en estas zonas tan apartadas, a las mujeres les resulta más difícil acudir a la policía, a los jueces, a los juzgados o a los servicios sanitarios a tiempo para conseguir informes médicos y jurídicos (así como para obtener asistencia médica vital). Todos estos servicios padecen una grave falta de personal, formación e infraestructura excepto en las capitales provinciales. Ayudaría aumentar el apoyo a los juzgados itinerantes.

En las capitales de provincia se han producido condenas por violencia sexual pero las sentencias emitidas tienden a establecer penas de corta duración. Según algunos, los jueces son reacios a acentuar el problema de saturación de las cárceles. La lucha contra la impunidad no puede tener éxito si no mejora el sistema de prisiones de una manera más general; en demasiados casos los condenados por violencia sexual consiguen escaparse o sobornan para conseguir salir de prisión en pocos días.

En las zonas afectadas por conflictos la mayoría de los agresores son hombres armados, muchos de ellos miembros del ejército congoleño. La formación y la concienciación orientada a los posibles agresores -en especial en el ejército- sobre las consecuencias de la violencia sexual para los supervivientes y para ellos mismos, resulta esencial en cualquier estrategia preventiva.

Un grupo creado por una víctima de violación para apoyar a mujeres seropositivas y a supervivientes de la violencia de género en Kivu del Norte desarrolló una red que asiste a víctimas de agresiones sexuales, acompañándolas para garantizar que acceden a la asistencia médica y, en caso de que quieran denunciar su caso a la policía, a la asistencia jurídica. Asimismo, gestionan un centro de asesoramiento (maison d'écoute) donde las mujeres pueden pasar la noche y ayudan a las supervivientes de agresiones sexuales que son abandonadas por sus familias a iniciar una nueva vida por medio de formación en artesanía, agricultura o en la cría de animales. También llevan a cabo sesiones de concienciación con las comunidades sobre la violencia contra las mujeres y sobre el VIH/SIDA

para intentar eliminar el estigma de muchas supervivientes de violación.

Como muchas otras ONG locales, este grupo recibe un apoyo económico mínimo. Para las agencias de la ONU y las ONG internacionales siempre resulta complicado determinar las ONG locales que disponen de aptitudes para gestionar programas, manejar fondos de financiación con transparencia y sean lo suficientemente independientes a influencias políticas. Pero ninguna estrategia global nacional sobre violencia sexual puede tener éxito si no consigue la implicación de las personas más afectadas, a saber, los colectivos locales de mujeres; quienes seguirán ofreciendo su apoyo mucho después de que las agencias internacionales se hayan marchado.

El presidente Kabila emitió un comunicado en 2009 en el que aseguraba que habría tolerancia cero con aquellos miembros del ejército que cometieran delitos de violencia sexual. De hecho, los tribunales militares han registrado más condenas por violencia sexual, lo que está teniendo un impacto positivo. Pero estos juicios militares no han sido de oficiales de alto rango y con frecuencia los comandantes se niegan a permitir que sus soldados sean juzgados por violencia sexual. El Gobierno congoleño necesita llevar ante la justicia a los oficiales de alto rango de las unidades responsables de delitos de violencia sexual. Y cada condena por estos delitos debe hacerse pública para intensificar su efecto disuasorio.

Cambiar la forma de pensar en prevención

Si bien cada vez más el centro de atención recae en la lucha contra la impunidad en la RDC, debe pensarse más en la prevención fuera de los parámetros tradicionales.

Es necesario establecer la relación entre las oportunidades económicas alternativas para las mujeres y la prevención de la violencia sexual. Las supervivientes de la violencia sexual hicieron énfasis en que si pudieran adquirir destrezas para poder mantenerse por sus propios medios, no se verían obligadas a caminar kilómetros hasta los campos de cultivo que hay en zonas apartadas en donde el riesgo de sufrir agresiones sexuales es mayor.

La violencia sexual también tiene lugar en entornos donde las mujeres están obligadas a vivir en unas condiciones indignas de hacinamiento que no les permiten tener su espacio personal. Es el caso de muchas mujeres congoleñas que viven en zonas de desplazamiento o con familias de acogida. ACNUR está trabajando para reducir el hacinamiento entre las familias de acogida; este tipo de iniciativas debería reducir la vulnerabilidad de las mujeres desplazadas.

Para una prevención más eficaz se requiere sistemas de comunicación más efectivos, en especial en las zonas alejadas. La capacidad para prevenir la violencia sexual siempre estará limitada en las zonas donde no funcionan los sistemas de comunicación. Las autoridades locales y los colectivos de mujeres señalaron que se sentían especialmente vulnerables ante la violencia cuando no pueden dar la alerta sobre los inminentes ataques. En las zonas donde no existen redes de telefonía móvil, no importa cuánto se haya trabajado para crear comités comunitarios de prevención y mejorar el trabajo de la policía y las fuerzas de paz para tratar los casos de violencia sexual,

será prácticamente imposible tratar el tema de la protección física a tiempo a no ser que se establezcan medios de comunicación alternativos, como la radio.

La reforma del sector de seguridad constituye otra área clave de trabajo en prevención, pero los donantes que la financian rara vez la relacionan con la lucha contra la violencia sexual. La formación del ejército es esencial, pero debería haberse hecho mucho más para ayudar a los colectivos comunitarios locales a presentar denuncias sobre cualquier tipo de abuso por parte de los servicios de seguridad de la zona.

Por último, resulta complicado organizar actividades de prevención sin tener una imagen clara de las tendencias en los incidentes y entre los perpetradores de delitos de violencia sexual. Siempre resulta extremadamente difícil obtener estadísticas certeras sobre la violencia sexual, ya que sólo una pequeña parte de las víctimas llega a denunciar su caso a la policía. Al amparo de la nueva estrategia global contra la violencia sexual, el Fondo de Población de la ONU (FNUAP) es la agencia líder en los datos y la localización, pero en la actualidad no dispone de recursos para llevar a cabo de manera efectiva el mapa de incidentes. Además, algunas agencias se han negado a facilitar datos considerados sensibles al FNUAP a causa de la preocupación por la confidencialidad del sistema.

El FNUAP en la RDC está estableciendo el uso del Sistema de Gestión de la Información sobre Violencia de Género, una base de datos a nivel global desarrollada por el FNUAP, ACNUR y el Comité Internacional de Rescate.¹ Esto debería permitir a las agencias reaccionar rápidamente para cubrir el vacío de información sobre los incidentes y la asistencia proporcionada a las supervivientes de la violencia sexual. Dado que la base de datos ha sido validada a nivel global, las organizaciones ya no tendrán que preocuparse por la confidencialidad.

La Misión de Estabilización de la ONU en el Congo (MONUSCO, antes MONUC) ha ofrecido algunas medidas de protección. La presencia de fuerzas de paz disuade a algunos, aunque ha habido ocasiones en las que no han podido proteger a la población de los ataques, con frecuencia a causa de la falta de efectivos sistemas de comunicación con las comunidades locales. Cualquier retirada prematura del personal militar y civil del mantenimiento de la paz dejaría a las mujeres ante un riesgo aún mayor. En algunas zonas la MONUSCO responde a las peticiones de

la comunidad, como dirigir patrullas de campesinos para acompañar a las mujeres que van a sus campos, pero las fuerzas de paz necesitan más formación acerca de cómo tratar los casos de violencia sexual y dónde remitir a las víctimas.

Conclusión

Los Gobiernos donantes deberían proporcionar más fondos para que la respuesta humanitaria ayude a los colectivos locales que trabajan en zonas afectadas por conflictos y para expandir la cobertura en el este de la RDC con el objetivo de que las actividades de prevención tengan un impacto real. Asimismo, deberían financiar la nueva estrategia contra la violencia sexual respaldada por el Gobierno.

Puede emprenderse muchas actividades vitales para prevenir la violencia sexual en la RDC pero la más importante de todas es poner fin al conflicto. Los donantes necesitan aumentar la presión sobre el Gobierno congoleño para que aborde el largo conflicto del este y encuentre soluciones pacíficas con el fin de mejorar la vida de las mujeres y niñas que continúan siendo objeto de terribles actos violentos y violaciones.

Camilla Campisi (ccampisi@afsc.org) fue Abogada Jefa de Refugees International en la RDC con la Oficina Cuáquera ante la ONU. Melanie Teff (melanie@refintl.org) es Abogada Senior en Derechos de la Mujer en Refugees International (<http://www.refugeesinternational.org>).

1. <http://gbvims.org>

Violencia sexual: arma de guerra, obstáculo para la paz

RMF n° 27, publicado en 2007, explora los desafíos y oportunidades para combatir la violencia sexual durante y después de los conflictos, así como en contextos de recuperación. Las propuestas orientadas a la práctica de 40 especialistas procedentes de una amplia gama de organismos humanitarios ponen de relieve cuestiones clave y desafíos, buenas prácticas, programas innovadores y recomendaciones.

Disponible en:

<http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF27/RMF27.pdf>



Las disputas por tierras y propiedad impiden el retorno y la reintegración

Oumar Sylla

Un estudio llevado a cabo por ACNUR en 2009 en los campos de desplazados internos de Kivu del Norte demuestra que el acceso a la tierra es el segundo factor (después de la seguridad) que disuade a la gente de retornar a su lugar de origen.

ACNUR, Ruanda y la República Democrática del Congo (RDC) firmaron el 17 de febrero de 2010 el Acuerdo Tripartito¹ para llevar a cabo la repatriación recíproca de refugiados entre Ruanda y la RDC. Sin embargo, aumenta la preocupación por los conflictos de

En Kivu del Norte, los conflictos de tierras (a menudo ligados a cuestiones étnicas) constituyen un antiguo fenómeno. La naturaleza variada de los actuales conflictos de tierras nos dice mucho sobre lo que está en juego durante el periodo de pacificación.² Muchos de los

y población local, a quienes estas adquisiciones les parecen injustas, lo que desemboca en confrontaciones violentas y arrestos arbitrarios.

Otra fuente de conflicto reside en la contradicción entre ley y tradición respecto a la administración de tierras. A pesar de las leyes existentes de tierras, las tierras en Kivu del Norte y en la mayoría del país se gestionan y transfieren mediante derecho consuetudinario;

mientras que el Estado sólo reconoce los certificados expedidos por la oficina de administración de la propiedad. El proceso de registro ha permitido a los grupos mejor informados acudir y registrar los terrenos ante las autoridades de administración de la tierra mientras sus antiguos ocupantes se encontraban desplazados.

Finalmente, la implicación del ejército, a menudo formado por antiguos miembros de grupos rebeldes, es un fenómeno creciente en los territorios de Rutshuru y Masisi. Un importante número de concesiones de tierras están bajo el control de antiguos miembros de las milicias, ahora integrados en el ejército. La población local suele cuestionar



Miembros de la comunidad con problemas de tierra buscan ayuda, Kitshanga, territorio Masisi

tierra que ya han alcanzado proporciones alarmantes en los territorios de Masisi y Rutshuru y el lugar que ocupan en el proceso de paz en Kivu del Norte.

Según las comunidades locales, el regreso masivo de refugiados avivará la competencia por la tierra. Tras un conflicto el acceso a la tierra se convierte en un factor determinante para la convivencia entre comunidades y, en especial, para la reconstrucción de la comunidad, por lo que resulta comprensible la emergencia de conflictos relacionados con la tierra en este contexto.

conflictos de tierras se originan con la petición del derecho a la restitución tras una larga ausencia, durante la cual se han transformado en pastos las tierras de cultivo o simplemente han sido habitadas.

Otra causa del conflicto es la adquisición de tierras por parte de grandes terratenientes. En los territorios de Masisi y Rutshuru, las tierras fueron adquiridas por personas muy influyentes durante estos periodos de crisis, a veces mediante procedimientos dudosos. Los nuevos propietarios suelen tener problemas con desplazados internos

este tipo de adquisiciones que parecen ir contra los principios tanto legales, como consuetudinarios.

Las estrategias preexistentes

Con el resurgimiento de los conflictos de tierras, desde mayo de 2009 ONU-HABITAT, en colaboración con ACNUR, implementa un programa para prevenir y mediar en conflictos de tierras en el contexto del retorno y la reintegración. El objetivo es ofrecer a las comunidades métodos alternativos de resolución de conflictos, mientras el sistema judicial sigue paralizado tras años de guerra o

sencillamente resulta inaccesible para sectores de población rural, especialmente en las zonas de retorno. En Kivu del Norte, por ejemplo, más de una decena de organizaciones locales que trabajan para prevenir los conflictos de tierras se han unido en un marco de coordinación bajo la autoridad del ministerio provincial responsable de las cuestiones de propiedad. ONU-HABITAT ha establecido un centro de mediación de reclamaciones sobre tierras en la ciudad de Kitshanga, en el territorio de Masisi. El personal del centro ofrece formación e información sobre cuestiones de tenencia de tierras para prevenir conflictos y proporciona mediación a petición de las partes cuando el conflicto está fuera de la jurisdicción de los líderes tradicionales y otros organismos comunitarios. La estrategia se centra en proporcionar equipos de mediación que tengan un cierto grado de movilidad y flexibilidad, al mismo tiempo que se realizan actividades para reforzar las competencias de los líderes tradicionales, por ejemplo, y de las organizaciones locales en la prevención y resolución de conflictos de tierras.

Otros organismos internacionales como el Consejo Noruego para los Refugiados y organizaciones locales invierten en la resolución de los conflictos de tierras a través de mecanismos locales de reconciliación y asistencia legal.

Puntos débiles de los medios disponibles

La inquietud crece con la firma del Acuerdo Tripartito en relación a la repatriación de 53.000 congoleños de los campos de Ruanda. El sentimiento de hostilidad ya ha surgido en los territorios de Kivu del Norte con el rechazo de estos refugiados por parte de la comunidad, considerados por muchos líderes tradicionales mayoritariamente no congoleños. Además algunas agencias de la ONU, entre ellas ONU-HABITAT y ACNUR, han sido acusadas de tener una "agenda oculta" para facilitar la implantación de los ruandeses en territorio congoleño. El problema de la tierra supone un riesgo para la repatriación con la posibilidad de rechazar la devolución o permitir el acceso a la tierra sobre la base de consideraciones étnicas. Pese a las advertencias de la comunidad internacional, el gobierno provincial tiende a minimizar la cuestión basándose en que "la tierra pertenece al Estado".

Las agencias que apuestan por la prevención de conflictos y la promoción de una buena administración de tierras no proporcionan suficiente acceso a los recursos para tratar los numerosos conflictos que por esta cuestión surgen

en las áreas de retorno. A pesar de la petición de ONU-HABITAT de que se reconozca la importancia del problema de la tierra en los procesos de paz y recuperación económica, seguimos viendo un escaso compromiso por parte de la comunidad internacional, especialmente donantes, con el sector de la tierra. La inclusión de asuntos de tierras en la Estrategia de Apoyo para la Estabilización y la Seguridad Internacional³ -en especial en el componente de retorno y reintegración- constituye un primer paso hacia la concienciación de la comunidad internacional sobre la importancia de la cuestión de la tierra en los procesos de reconstrucción y restitución de la paz en las zonas afectadas por conflictos armados.

La principal ley de tierras congoleña data del año 1973 y ya no se corresponde con la realidad sociopolítica del país. Además, nunca se ha aplicado de manera efectiva en las zonas rurales debido generalmente al escaso conocimiento de la ley o su incapacidad para ser adaptada a nivel local. Es necesario revisarla durante este período postconflicto. Por ejemplo, esta ley no ofrece perspectiva alguna sobre su posible armonización con las costumbres tradicionales, mientras que los líderes tradicionales siguen desempeñando un papel significativo en la administración de tierras y en la resolución de disputas acerca de las mismas en sus respectivas comunidades. La gestión de tierras sigue estando centralizada en una administración de tierras casi inexistente en las zonas rurales, donde las poblaciones retornadas necesitan asistencia para garantizar sus derechos de tierra o simplemente para restablecerse.

Una solución política duradera de este problema requeriría un enfoque integrado basado en la relación entre la tierra y la ley que afecta a las personas desplazadas y refugiadas. Los instrumentos legales internacionales que rigen los derechos de las personas desplazadas en toda la región de los Grandes Lagos todavía no se han aplicado para garantizar el desarrollo de políticas y marcos jurídicos que aborden de un modo coherente los derechos legales de las personas desplazadas y refugiadas. Es necesario reforzar las competencias de las autoridades políticas y administrativas con vistas a promover un entorno favorable para desarrollar una política de tierras y un marco jurídico que ofrezcan soluciones duraderas al problema de la tierra para el éxito del retorno y la reintegración.

Acción conjunta y coordinada

Las numerosas iniciativas que pretenden prevenir y resolver conflictos de

tierras requieren de un proceso de armonización y coordinación para evitar contratiempos mientras la cohesión social de la comunidad continúe siendo frágil. Las estrategias implementadas por el Gobierno mediante su Programa para la Estabilización y la Reconstrucción de las regiones afectadas por conflictos en el este de la RDC (STAREC) podrían ofrecer el marco para un enfoque coherente y coordinado del problema de tierras. Tal enfoque debería, además, conducir a las autoridades nacionales y provinciales a hacer suyo el problema.

Para ser más plenamente conscientes de esta preocupación se ha creado un Grupo de Coordinación de Tierra bajo la gestión del Ministerio Provincial de Tierras de Kivu del Norte que ofrece un marco para el diálogo y la armonización entre las distintas partes que trabajan en cuestiones de tierras utilizando un enfoque integrado e interrelacionado. El grupo consiste en una serie, nacionales e internacionales, de organismos estatales (ministerios provinciales encargados en cuestiones de propiedad y tierras) y organismos no estatales. Dicho grupo interactúa, mediante el intercambio de información e iniciativas que trabajan sobre la violación de los derechos humanos, con clusters que trabajan en cuestiones humanitarias y en la recuperación de las comunidades, en concreto el Cluster de Protección, gestionado por ACNUR, el Cluster de Retorno y Reintegración en la Comunidad y el Grupo de Trabajo de Refugio.

La eficaz prevención y resolución de los conflictos de tierras en el este de la RDC sigue sujeta a la existencia de voluntad política. En la próxima reforma de tierras, el Gobierno de la RDC debería intentar integrar los problemas de tierras -específicos de los desplazados y refugiados- en los procesos de paz en el este de la RDC, en especial sus relaciones con los vecinos. Un marco para la cooperación regional es más necesario que nunca para el desarrollo de una visión compartida de política de tierras de acuerdo con el Pacto de Estabilidad de los Grandes Lagos.⁴ Asimismo, estas iniciativas requerirán una mayor implicación por parte de la comunidad internacional.

Oumar Sylla (Oumar.sylla@unhabitat.org) es director de la oficina oriental de ONU-HABITAT en la RDC (www.unhabitat.org).

1. http://www.provincenordkivu.org/doc6/refugies_rwandais_vivant_rdc.pdf (en francés)

2. ONU-HABITAT registró más de 300 conflictos de tierras entre septiembre y diciembre de 2009 en los territorios de Masisi y Rutshuru.

3. <http://tinyurl.com/DRC-SSSS>

4. <http://www.icglr.org/>

Tierra, desplazamiento interno y mediación

Baptiste Raymond

El reasentamiento descontrolado de los desplazados internos en el este de la República Democrática del Congo podría comprometer una ya frágil situación de seguridad.

Los conflictos por la tierra son la raíz de la agitación en el este de la República Democrática del Congo (RDC), donde las tierras constituyen tanto un seguro contra las malas rachas económicas, como la base de una identidad individual y comunitaria. Todas las tierras en la RDC son propiedad del Estado y los ciudadanos congoleños tienen el derecho legal sólo a utilizarlas. Los jefes tradicionales reciben tributos a cambio de garantizar a su pueblo el uso de las tierras, lo que crea un modo de administración, un sistema colectivo de gestión de riesgos ante la inestabilidad económica.

Durante mucho tiempo fue responsabilidad de los jefes tradicionales mediar en las disputas por las tierras

pero el Gobierno nacional -personificado en el Ministro de Asuntos Agrarios- predica la supremacía del derecho moderno y desconfía de otros métodos de resolución de conflictos. El ministro Maj

Kisimba Ngoy es también padre de las reformas del derecho a la propiedad y el hombre que en 2009 declaró en Goma que la clave de la resolución de los conflictos étnicos en el este era la legislación soberana de las tierras. Para abordar el tema de los desplazados autorizó la conversión de títulos de derecho a la propiedad para adaptar antiguos títulos bajo el marco jurídico actual y la creación de nuevos asentamientos conformes a un registro de contribución territorial oficial.

Pero los jefes tradicionales perciben, o denuncian, que el marco jurídico actual es el legado del Estado colonial y que la mayoría de las veces la gente sencillamente no tiene conocimiento de la ley. Los jefes tradicionales actúan a nivel local como representantes de la autoridad estatal, más que nada porque el Estado congoleño posee pocas competencias y alcance en muchas de

las regiones a las que los desplazados regresarán. Aunque su influencia se está disipando, los jefes tradicionales deberán desempeñar un papel clave en el retorno de los desplazados en dos sentidos. En primer lugar, podrían constituir la mejor fuente de información y seguimiento para que las autoridades traten con los desplazados. En segundo lugar, hay pocas posibilidades de que los desplazados vivan en paz en sus tierras si su reasentamiento no ha sido aprobado por los jefes tradicionales.

Puesto que la Conferencia de Goma de enero de 2008 reconoció que los asuntos relacionados con la tierra constituían el principal factor para estabilizar y reconstruir el país, las agencias de la ONU también han dado prioridad a la resolución de las disputas por tierras. El objetivo de ACNUR para 2010 ha sido mediar con éxito en al menos el 80% de las disputas por cuestiones de propiedad y tierras o hacer que éstas fueran resueltas por los organismos adecuados. ACNUR y ONU-HABITAT han desarrollado de manera conjunta un enfoque basado en la resolución de conflictos de tierras el cual incluye a los principales interesados en acciones humanitarias y se centra en la mediación llevada a cabo por comités de mediación y resolución de conflictos o por mediadores a título individual. Al ser participativo y estar basado en la comunidad, este enfoque ha mostrado un grado de éxito razonable. El centro de mediación creado en Kitshanga por ONU-HABITAT, por ejemplo, ha permitido a 183 pigmeos volver a sus tierras, sustraídas mientras estaban en los campos de desplazados.¹

Por último, la sociedad civil local también participa de manera activa en la resolución de los conflictos de tierras. La ONG local Aide et Action pour la Paix (Ayuda y Acción para la Paz) subraya los límites de un enfoque exclusivamente legal, como el recogido por la ley congoleña, que tiende a acabar con un “perdedor” enfadado y un “ganador” temeroso de las represalias del primero.² Aide et Action pour la Paix aborda la cuestión de los desplazados aumentando el nivel de concienciación

en las comunidades de las zonas a las que los desplazados internos podrían regresar y fomenta un enfoque participativo basado en la mediación; valiéndose tanto de las autoridades legales, como de los jefes tradicionales. Con la implicación de ambos, ninguna resolución se atribuiría a la ley congoleña, ni dejaría de ser implantada a nivel local o respetada por ambas partes.

Otra ONG local, el Pole Institute³, basada en una red internacional de investigadores y asesores, trabaja junto a organizaciones locales de campesinos como FOPAC (Federación de Organizaciones de Productores Agrícolas del Congo)⁴, líderes religiosos y ONG locales. Se centra en compartir información (principalmente a través de la radio para evitar los problemas de alfabetismo) como medio para integrar a la población local y con el fin de promover un diálogo basado en la ciudadanía, a fin de que puedan empezar a desarrollar sus propias soluciones y las sientan como propias.

Lo que de verdad importa

El este de la RDC ha atraído a la mayoría de los actores más importantes de la comunidad internacional y sería útil -cuando no crucial- ponerse de acuerdo en una serie de principios rectores de los procesos de coordinación e implementación. La eficiencia en el retorno de los desplazados internos podría medirse a través de tres parámetros interrelacionados: la sostenibilidad de la acción, la capacidad para abordar las causas del desplazamiento y el sentimiento de ‘propiedad’ que cada uno de los principales interesados en acciones humanitarias pueda tener en la actividad.

El reasentamiento de las personas desplazadas internamente ofrece claros casos en los que ejercer la mediación. Pero los fundamentos de la mediación en la RDC difieren de los empleados en los modelos de mediación occidentales, donde se insiste en la neutralidad del mediador quien, mediante su actuación, garantiza un espacio seguro para la interacción de las partes; una visión que refleja la importancia del individuo, mientras que en la RDC la comunidad es lo primero. Los mediadores en la RDC tienen que estar reconocidos como tales



Las fértiles colinas del territorio Masisi, en Kivu del Norte

IRIN/Lisa Clifton

por la comunidad de reasentamiento y deben estar integrados en su red social.

La acción del Gobierno parece ser inherentemente ambivalente. En el Este se suele percibir al Gobierno como una de las partes del conflicto. Sin embargo, el Estado es el único interesado en acciones humanitarias, capaz de diseñar un marco sostenible para abordar los conflictos de tierras desde la raíz de los mismos. Imponer las leyes actuales de la RDC podría tener también un impacto positivo sobre las inversiones que, a largo plazo, permitirían a más gente abandonar la agricultura de subsistencia y desarrollar otros sectores de la economía; lo cual a su vez conllevaría un descenso en la importancia de las tierras como medio de producción.

La sociedad civil ocupa, en el espectro de principales interesados en acciones humanitarias, un lugar privilegiado como constructor de puentes entre los desplazados, las comunidades locales y las autoridades institucionales. La sociedad civil no sólo puede recoger y considerar las quejas de la gente, sino que también puede participar en el desarrollo del marco legal y las cuestiones relacionadas con las tierras (como la redacción del Código Agrícola).

Las leyes actuales ofrecen una oportunidad objetiva para empezar a rehabilitar la zona este del Estado, no obstante, no se están haciendo cumplir claramente. Los desarrollos actuales de

descentralización de la RDC funcionan en esa dirección, permitiendo a los jefes tradicionales actuar como jueces de paz en casos muy concretos. En este contexto, hay espacio y necesidad para la participación tanto de la sociedad civil congoleña como de las agencias de la ONU. Es importante que ACNUR y ONU-HABITAT continúen con su papel de cooperadores técnicos formando a miembros de la sociedad civil como mediadores y diferenciando de manera gradual esa figura de la del líder comunitario de forma que alcance un estatus en la ley congoleña.

Fomentando la confianza, quienes formaban parte del problema y fuente de conflictos para otros, se convierten en parte de la solución, liderando el desarrollo pacífico de la RDC. Con el fin de fomentar el deseo y el hábito de vivir juntos en paz y de contribuir a resolver la compleja ecuación de los desplazados internos en el este de la RDC, otras recomendaciones más específicas incluyen la necesidad de:

- aclarar el proceso de acceso a la tierra y del derecho a su uso, a fin de integrar a los desplazados internos
- trazar el mapa territorial de los jefes tradicionales
- identificar, formar y pagar a mediadores comunitarios de cada distrito a través del Gobierno provincial
- establecer comités locales para el retorno de los desplazados internos basados en el voluntariado por

parte de los jefes tradicionales, los representantes influyentes de la comunidad local, portavoces de los desplazados internos, miembros de la rama de justicia del gobierno provincial y personal de la ONU.

Los objetivos principales de los comités de retorno serían los siguientes:

- recopilar y difundir información sobre los desplazados internos
- movilizar recursos para el reasentamiento de los desplazados internos
- facilitar una advertencia y respuesta tempranas en el caso de conflictos relacionados con los desplazados internos
- promover y abogar por una paz basada en el cumplimiento de la ley entre las comunidades locales.

Baptiste Raymond (b.p.raymond@gmail.com) es estudiante de posgrado de la Universidad de Columbia. En 2010 llevó a cabo un estudio sobre la deforestación, los patrones de propiedad de tierras y los conflictos en la RDC con Clarissa Baldin y Severine Losembe, en colaboración con la Agencia Francesa de Desarrollo.

1. http://www.landcoalition.org/wp-content/uploads/unhabitat_n_3.pdf

2. Ce qu'il faut connaître sur le sol en droit Congolais (Lo que necesita saber sobre las tierras en el derecho congoleño) <http://tinyurl.com/sol-et-droit-congolais>

3. <http://www.pole-institute.org/>

4. Fédération des Organisations des Producteurs Agricoles du Congo au Nord-Kivu (Federación de Organizaciones de Productores Agrícolas del Congo en Kivu del Norte) <http://www.fopac.org/>

No regresar a casa: juventud desplazada tras la guerra

Timothy Raeymaekers

Al prepararnos para una República Democrática del Congo postconflicto deberíamos ser más conscientes de las aspiraciones de los jóvenes, de las oportunidades que tienen abiertas y los retos a los que se enfrentan para construir una vida decente.

Los programas de intervención actuales en la República Democrática del Congo (RDC) rara vez se centran en la "juventud" como subcategoría social, sino que más bien tienden a estar dirigidas a niños y niñas o niños/as soldados como grupos prioritarios. Este hecho resulta sorprendente dado el actual enfoque de "abundancia de jóvenes" en África y el riesgo de creer que esa juventud suponga el estallido y la reemergencia de los conflictos violentos. Además de esta negativa imagen estereotipada, se están llevando a cabo muy pocos

estudios sobre el empleo juvenil y sus oportunidades de conseguir una vida mejor en las postrimerías de la guerra.

El presente artículo bosqueja los hallazgos realizados durante un estudio llevado a cabo en 2008, sobre el modo de ganarse la vida de jóvenes desplazados (no armados) asentados en la ciudad de Butembo o en sus alrededores, al este de la RDC.¹ Como en otros contextos urbanos africanos, es de esperar que los jóvenes afectados por la guerra se enfrenten a graves problemas de pobreza y marginación en el este de

la RDC a causa del trabajo precario y mal pagado, lo que podría decirse que les hace más vulnerables a la actividad criminal y al reclutamiento por parte de grupos armados. En general, este estudio confirma su vulnerabilidad, con aproximadamente un tercio de ellos (28,6%) obligados a encontrar un segundo empleo -principalmente en la venta ambulante (41,6%) o en la agricultura (29,7%) - para complementar sus ingresos diarios. Estos jóvenes desplazados se dedican principalmente a la agricultura (27,5%) como primer empleo, a la venta ambulante (11%) o al sector del transporte (6,8%); en la periferia rural estos porcentajes alcanzan el 70% en la agricultura y al 12,5% en el comercio y el transporte. Esto constituye un punto de

partida importante desde la perspectiva de sus anteriores vidas, ya que casi la mitad de los jóvenes (52%) trabajaba antes como granjeros y todos proceden de medios rurales. La mayoría (98%) abandonó su hogar por culpa de los combates y los problemas de seguridad.

Hubo dos observaciones en concreto que parecía interesante explorar. La primera se refiere a las aspiraciones de estos jóvenes de construir su propio hogar. Al contrario de lo que se cree, la mayoría de los jóvenes desplazados no quieren volver a sus hogares parentales o al ambiente rural cuando la seguridad lo permita, sino que prefieren un trabajo en la ciudad, ya sea en el comercio y los servicios (aproximadamente el 40%), la enseñanza y otros tipos de trabajo intelectual (17%), trabajos artesanales (10%) o administrativos (10%). Sus comentarios sobre el ambiente socioeconómico favorable de la ciudad y su potencial acceso al trabajo y a los recursos sugieren un cambio fundamental de identidad entre estos jóvenes, que ahora se consideran urbanos y desvinculados de sus orígenes rurales. Al noroeste de la RDC la combinación entre las consecuencias de la guerra, el subdesarrollo del medio rural y la marginación social ha estimulado una creciente urbanización entre los jóvenes migrantes y la adopción de estilos de vida “modernos”; reflejando la tendencia predominante en el conjunto global del continente africano.²

La segunda observación que puede realizarse con respecto a estos jóvenes es el acceso a un trabajo decente. Mientras que la ciudad, en teoría, ofrece un sinfín de empleos y oportunidades, los jóvenes desplazados suelen encontrarse en los márgenes de un mercado laboral urbano todavía delimitado por las marcadas divisiones sociales. Un considerable segmento de jóvenes desplazados de Butembo se ve obligado a asegurarse unos ingresos diarios mediante la venta ambulante y los trabajos temporales, o lo que los habitantes de la ciudad llaman *bikakala* (en la oferta y la demanda). Estos trabajos diarios pueden consistir en cualquier cosa: excavar para hacer aseos, prensar piedras y transportar arena (normalmente desempeñado por hombres), vender aperitivos, plátanos y araque (una bebida alcohólica de maíz) en el arcén de la carretera (un trabajo mayoritariamente femenino), cargar camiones o conducir las tradicionales bicicletas de reparto de madera (*chukudu*) por las polvorientas calles de Butembo. Más que en una lujosa vida llena de oportunidades en la ciudad, muchos jóvenes parecen atrapados en una lucha

diaria definida por un alto grado de incertidumbre e imprevisibilidad.

Parte de este sufrimiento diario puede estar ligado, por supuesto, a su frágil contexto social. Aunque la mayoría de los desplazados en el este de la RDC parecen vivir con familias de acogida, los jóvenes desplazados sólo suelen recibir ayuda parcial en términos de alimentos y alojamiento y casi nunca en cuestiones de tasas escolares, cuidados médicos o ropa. Tal vez sería útil reexaminar el término “familias de acogida”, puesto que apenas recoge la naturaleza dispersa de los hogares congoleños y el modo en que los desplazados se aseguran la comida y el alojamiento. Un patrón más frecuente entre los jóvenes desplazados es de hecho la migración circular entre su hogar (rural) original y su nuevo hogar urbano, constituyendo este último su lugar de residencia principal.

Una mirada más profunda en los mecanismos de la economía monetaria de Butembo sugiere que el acceso de los jóvenes a unos ingresos sostenibles no puede reducirse a un simple problema de capital social, sino que más bien está siendo dirigido por un mercado laboral de carácter explotador. El acceso al trabajo y al comercio en Butembo continúa en manos de un círculo cerrado de comerciantes de importación-exportación, algunos de los cuales tienen un gran interés en las economías regionales surgidas de los conflictos.³ Un cártel local (conocido en la zona como el “G8”) está formado por una serie de negocios familiares que controla la cadena de importación/exportación desde pequeños mercados agrícolas, a la frontera con Uganda, donde las mercancías llegan desde Kenia y el Lejano Oriente. El que la mayoría de estos negocios estén organizados sobre la base del mercado familiar hace que resulte muy difícil para los extraños conseguir un empleo en este “segundo” sector económico; habiéndose desplomado hace años el primero -administración y servicios- bajo la dictadura de Mobutu. El resultado inmediato de esto es que los trabajos comerciales más regulares, como contable o tendero, sean confinados a un reducido círculo de parientes alrededor de esas familias del “G8”. Los jóvenes inmigrantes suelen referirse a este mecanismo como “tribalismo”.

Implicaciones

De esa situación podrían extraerse dos conclusiones. A nivel práctico, los programas de apoyo a los desplazados en la RDC podrían servir para resaltar las oportunidades de trabajo y las ambiciones de los jóvenes migrantes. A menudo

se han destinado las intervenciones a cuestiones de desarrollo de la infancia o a niños y niñas soldados, sin tener en cuenta el gran número de jóvenes pacíficos que intentan ganarse la vida decentemente. Desde hace algún tiempo la tendencia predominante ha sido representar a la juventud de las zonas urbanas de África como una bomba de relojería, pero es probable que una parte del problema esté en la perpetuación de una visión de la juventud urbana africana marcada como “marginados sociales alienados”⁴ y carentes de resiliencia social.

En lugar de dar por sentado la base económica de los hogares y los métodos de supervivencia, en futuros estudios debería tomarse en serio la naturaleza inherentemente política de los mercados económicos (informales) y el significado cotidiano que la gente atribuye a las nociones de acceso a los medios de subsistencia, el poder (su falta) y la vulnerabilidad. Como parecen sugerir las historias de los jóvenes desplazados de Butembo, tales significados reflejan los imaginarios y las ambiciones sobre una posible vida fuera de la marginalidad pero dentro de una sociedad a menudo cerrada y proteccionista.

Timothy Raeymaekers (Timothy. Raeymaekers@geo.uzh.ch) es profesor del departamento de Geografía de la Universidad de Zúrich (<http://www.geo.uzh.ch>).

Gracias a mi equipo de investigación congoleño (bajo la supervisión del doctor Meni Maikwisha), a mis estudiantes de máster (especialmente a Lennart Vandamme y a Lies Sacré), a la Comisión Europea y a MICROCON.

1. Con una muestra formada por 348 jóvenes autoasentados (190 desplazados y 158 desplazadas) divididos, más o menos de manera equivalente, entre la ciudad de Butembo y su periferia urbana (Bunyuka) y con edades comprendidas entre los 15 y los 36 años (la mayoría entre 18 y 26 años).

2. Véase RMF 34 “Adaptarse al desplazamiento urbano”, <http://www.migracionesforzadas.org/desplazamiento-urbano.htm>

3. Véase Raeymaekers, T (2002) “Network War. An Introduction to Congo’s Privatised War Economy” (“Guerra de redes. Una introducción a la privatización de la economía de guerra del Congo”), Novib, Den Haag: <http://www.ipisresearch.be/download.php?id=60> y (2010) “Protection for Sale? War and the transformation of regulation on the Congo-Ugandan border” (“¿Protección a la venta? La guerra y la transformación de la regulación de la frontera Congo-Uganda”): *Development and Change*, julio (41/4), <http://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/dech.2010.41.issue-4/issuetoc>

4. Véase Sommers, M (2003) “Youth, wars, and urban Africa: challenges, misunderstanding, and opportunities” (“Juventud, guerras y el África urbana: retos, desacuerdos y oportunidades”) en Ruble, B A et al, eds *Youth explosion in developing world cities: approaches to reducing poverty and conflict in an urban age* (“La explosión de la juventud en el desarrollo de las ciudades del mundo: un enfoque para reducir la pobreza y los conflictos en una era urbana”), Woodrow Wilson International Center for Scholars, Washington DC, pp25-46; <http://www.wilsoncenter.org/topics/pubs/ACF1AEF.pdf>

Desahucios en zonas protegidas de la República Democrática del Congo

Kai Schmidt-Soltau

Aumenta el número de personas desahuciadas de las “zonas protegidas” de la República Democrática del Congo por el Gobierno y organizaciones ecologistas internacionales.

Los desplazamientos físicos y económicos inducidos por la protección medioambiental no pueden considerarse un mal menor ya que afectan a las vidas y modos de subsistencia de hasta 17 millones de personas en la República Democrática del Congo (RDC), casi el 25% de la población total. El establecimiento de nuevas áreas protegidas con un total de 20 millones de hectáreas y el aumento en la protección de los siete parques nacionales existentes en la RDC, así como de otras 57 áreas protegidas que ocupan otros 20 millones de hectáreas, tiene un inevitable impacto en las personas que viven en estas zonas o dependen de sus recursos como medio de vida.

Los criterios actuales definen los desplazamientos por motivos de desarrollo como los procesos de traslado forzoso iniciados cuando la necesidad de “derecho de paso” de un proyecto anula el “derecho a permanecer” de la población. Como resultado los habitantes locales son forzosamente evacuados, pierden sus tierras y/o les expropián sus casas. Además, en un sentido económico y sociológico los desplazamientos tienen lugar no sólo cuando la expropiación de tierras obliga a la relocalización física, sino también cuando un proyecto de conservación o de urbanización concreto restringe el acceso a tierras de cultivo, zonas de pesca y bosques; incluso cuando los usuarios tradicionales no se han trasladado físicamente pero se prohíbe administrativamente el uso de los recursos naturales.

Esta visión ha tenido eco en el Banco Mundial que incluye “la restricción involuntaria del acceso a zonas calificadas por la ley como parques o zonas protegidas” en su última política de reasentamiento involuntario respecto a sus consecuencias y el modo en que se deberían mitigar.¹

El Parque Nacional de Virunga, al este de la RDC, fundado en 1925 con fines de investigación y conservación es el más antiguo de África. Tras la independencia de 1960 la obtención de ingresos a través del turismo (sobre todo para visitar a los gorilas de montaña) se convirtió en un

nuevo objetivo. Sin embargo, la población local se beneficiaba poco de los ingresos del parque y no estuvo implicada en ningún momento en su gestión o regulación. Al mismo tiempo, un gran número de personas fueron desplazadas del parque cada vez más grande; aumentaban las prohibiciones de acceso a los recursos tradicionales que sustentaban sus modos de vida en el parque e incluso se restringió significativamente el acceso a la zona de seguridad. La población rural se tornó bastante hostil y opuso resistencia -a veces con violencia- a cualquier mejora o ampliación de la ley. Con el escenario de fracaso del Estado a principios de la década de 1990 de fondo, muchos regresaron a sus poblados en el Parque Nacional.

Desde 2003, unas 180.000 personas dentro del parque han sido objeto de un programa de reasentamiento voluntario (conocido como “glissement volontaire”) organizado por el Instituto Congoleño para la Conservación de la Naturaleza (ICCN)² y WWF. Más de 35.000 personas fueron “reasentadas” en 2004 en una zona del sureste del Lago Eduardo. Los funcionarios admitieron que este reasentamiento se llevó a cabo a punta de pistola, que no se proporcionó asistencia para el reasentamiento y que no se restituyeron los medios de subsistencia de las personas afectadas. A pesar de que se aseguró que el reasentamiento iba a ser voluntario y basado en consultas previas e informadas, las conversaciones que tuve con la gente del parque y alrededores en 2006 y 2007 probaban lo contrario; la gente no quería abandonar el parque y trataron de resistirse, incluso amenazados a punta de pistola.

La idea de expulsar a grandes grupos agroganaderos bien organizados y

“Primero fue Mobutu quien saqueó la tierra, luego los hombres de Bemba, luego los sudaneses, después el Ejército de Resistencia del Señor y ahora son los parques africanos.”

Religiosa de Faradje, cerca del Parque Nacional Garamba

armados a las selvas de los alrededores no sólo conlleva importantes riesgos para la paz de la región (debido a que las tierras que les prometieron ya estaban ocupadas) y para los modos de vida de los reasentados y de la población de acogida, sino también para el medioambiente ya que parecía inevitable que los reasentados crearan claros en su nuevo emplazamiento en la selva para continuar con las pautas tradicionales de sus modos de vida.

Bajo la administración colonial se permitió a unos 9.000 mbutis permanecer en sus tierras dentro del Parque Nacional Virunga amparándose en la extraña idea de que parecían más animales que humanos. Tras la independencia muchos se vieron obligados a establecerse en poblados fuera del parque. Esta sedentarización forzada tuvo efectos desastrosos en sus modos de subsistencia, cultura y nivel de vida. Cuando el Estado fracasó la mayoría de ellos volvió al parque pero cuando la gestión del mismo se reorganizó les obligaron de nuevo a abandonarlo y buscar un lugar donde asentarse. No se les ofreció ayuda ni tierras para el reasentamiento. Actualmente no tienen acceso legal a los terrenos o a cualquier recurso natural y, como resultado, ahora son labradores sin tierra.

“Nuestros nuevos amos [...] prefieren a los animales antes que a los humanos y no les importa que la gente sufra mientras que los animales sean felices”. Líder mbuti.

Sin la implicación de la población afectada en el proceso de toma de decisiones y sin asegurar un acuerdo de las garantías internacionales para impedir el empobrecimiento, no es sorprendente que a menudo se vea a las autoridades y las organizaciones internacionales de conservación como otro “señor de la guerra, que se apodera de toda la tierra que puede”³ a la sombra de todos los conflictos de la región.

Kai Schmidt-Soltau (SchmidtSol@aol.com) es el director de Social Science Solutions.

1. <http://tinyurl.com/WB-OP4-12-Invol-Resettlement>. Disponible una versión en español en: <http://tinyurl.com/op4-12-reasant-involuntario>

2. <http://www.iccn.cd>

3. Declaraciones de un gobernante tradicional de Beni al autor.

El reclutamiento de niños y niñas

Axel Poullard

Afrontar el destino de los niños y niñas reclutados en los conflictos armados no es tan simple como pedir su exclusión de dichos conflictos.

30.000: el número de niños y niñas que se han alistado, voluntariamente o a la fuerza, en los grupos armados en la República Democrática del Congo (RDC). Aunque es uno de los aspectos más escandalosos, la cuestión de los niños reclutados (generalmente llamados “niños soldados”) no contempla todos los problemas con los que se encuentran los niños en los conflictos armados. Se les secuestra, asesina, hiere, mutila o se les desarraiga de su comunidad de origen. Se les convierte en huérfanos, separados de sus padres, se les somete a la violencia o a abusos sexuales o se les priva de educación y sanidad.

La rehabilitación de estos niños y niñas es esencial si queremos evitar que formen parte de futuros conflictos. Pero la experiencia previa en la RDC ha demostrado que existen limitaciones a la hora de afrontar estos retos, debido especialmente a que se ha priorizado la desmovilización y la reintegración sobre la rehabilitación. No obstante, ésta es la fase más delicada de la vuelta a la vida civil y requiere apoyo en tres aspectos clave: la reunificación familiar, el apoyo psicológico y una oportunidad educativa y económica.

La legislación internacional

Si bien la rehabilitación de los niños y niñas víctimas de conflictos armados es una prioridad humanitaria, garantizar la aplicación de las normas y reglas para proteger los derechos de los niños también es un modo de mejorar su destino. No es necesario ampliar los instrumentos internacionales actuales; lo único que hay que hacer es tratar de aplicar normas que ya existen.

El instrumento internacional más pertinente para la protección de los derechos de los niños es la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño.¹ La Convención incluye un Protocolo Opcional que entró en vigor en 2002 y que cambió la edad de reclutamiento en las fuerzas y grupos armados de los 15 a los 18 años.

Estos dos instrumentos principales están incluidos en la Convención nº 182 (1999) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y tienen que ver con la prohibición y la toma de medidas inmediatas para eliminar las peores formas de trabajo

infantil. Esta convención prohíbe el reclutamiento de niños -ya sea forzado o voluntario- en un conflicto armado. El Estatuto del Tribunal Penal Internacional (1998) define como crimen de guerra el hecho de reclutar a niños menores de 15 años o usarlos durante hostilidades, y se ha incluido en la agenda de revisión del estatuto modificar la edad a los 18 años.

Desde 1999, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha adoptado una serie de resoluciones sobre este asunto, incluyendo la resolución 1612 (2005) que establece un grupo de trabajo para examinar y controlar la situación en los países de riesgo. Este grupo ofrece recomendaciones para los gobiernos o grupos rebeldes de estos países, con el objetivo de evitar el reclutamiento de niños, garantizar su libertad, su desmovilización y facilitar así su rehabilitación en sociedad.

Sin embargo, el abismo entre el consenso internacional que trata de proteger los derechos de los niños y el estado actual en la aplicación de los textos existentes sigue siendo enorme.

Con el fin de remediar esta situación se adoptaron en 2007 los Principios y Compromisos de París², para establecer las pautas para el desarme, desmovilización y reintegración de todos los niños asociados a grupos armados.

Causas subyacentes: el caso de los Mayi-Mayi

El quid de la cuestión es saber cómo aplicar las reglas y normas en la práctica, teniendo en cuenta las realidades locales. En muchas regiones del este de la RDC el reclutamiento y utilización de niños y niñas soldados está profundamente arraigado en la costumbre y la tradición. La utilización de niños por los grupos Mayi-Mayi es un buen ejemplo de ello.³

La preponderancia de los reclutamientos de niños por parte de los Mayi-Mayi se ha arraigado a actitudes sociales y culturales. En las comunidades en las que la mayoría de los niños son reclutados la infancia acaba pronto. Los chicos suelen iniciar su vida de adulto a los 16 años, la edad a la que pueden casarse y hacerse “guerreros”. Las niñas deben casarse tan pronto como alcanzan la pubertad, por lo general a los 14 años.

Defender los intereses de la comunidad es la obligación de todos, incluidos los niños. Las responsabilidades de los niños para con sus familias y comunidades se ven reforzadas por la pobreza; la mayoría de niños reclutados por grupos Mayi-Mayi tienen un bajo nivel educativo y la creciente escasez de medios tradicionales de subsistencia les deja muy pocas oportunidades laborales. Con tan pocas opciones, su unión a los Mayi-Mayi no es simplemente una obligación que les permite mejorar su estatus en la comunidad, sino también una vía de escape de la pobreza y el hambre.

En el ámbito cultural, existen muchos mitos alrededor de los Mayi-Mayi, en concreto una creencia en los poderes mágicos de protección de sus miembros, tras haber realizado rituales como tatuarse o tomar pociones alucinógenas. Esta fe en la magia tiene implicaciones muy específicas cuando se trata de reclutamientos y de la utilización de niños a los que, siendo tan jóvenes, se les considera “puros”. A los niños y niñas se les recluta como mascotas y curanderos; son adecuados para la preparación y administración de pociones que se supone conceden la invulnerabilidad en la batalla.

Aún más seria es la convicción de los Mayi-Mayi de que los niños tienen poderes especiales de protección. La tradición Mayi-Mayi establece que son los primeros que deben enviarse a la batalla para intimidar al enemigo con sus llantos y sus gritos o por sus poderes de protección, lo que obviamente les expone a un grave peligro. Los intentos de poner fin a estas prácticas socioculturales no han dado buenos resultados porque se ha intentado, en primer lugar, liberar a los niños de los grupos Mayi-Mayi, en lugar de atacar el problema de raíz. El entorno que perpetúa el reclutamiento de niños por grupos Mayi-Mayi se caracteriza por una inseguridad crónica, en la que la necesidad de autodefensa de la comunidad justifica la existencia continua de milicias locales. Se sigue creyendo que esas milicias se integran en las comunidades y son beneficiosas por su apoyo y protección ante las amenazas “extranjeras”

Desafíos a enfrentar

Existe un montón de leyes nacionales que prohíben el reclutamiento y la utilización de niños y niñas para fines militares en las hostilidades de la

RDC, leyes relativamente completas en comparación con las de otros países.⁴ Estas leyes deberían constituir una base sólida para evitar que los niños acaben participando en conflictos armados, pero aun contando con un marco jurídico global, la capacidad institucional y la voluntad pública para aplicarlas es todavía muy débil.

Parte del reto reside en el hecho de que muchos enfoques tradicionales no son apropiados para tratar con grupos armados de este tipo. La denuncia y la humillación a nivel internacional, por ejemplo, tienen muy poco impacto en grupos cuyo territorio principal son las comunidades locales desde las que operan. Las normas creadas a nivel internacional son ampliamente suficientes para acabar con el reclutamiento y utilización de niños y niñas, y lo mismo se puede decir de los instrumentos previstos para aplicarlas. La dificultad reside en reconciliar los distintos puntos de vista de las prácticas que, para algunos son ilegales y, para otros, legítimas. Si queremos condenar el reclutamiento y utilización de niños y niñas por fuerzas y grupos armados -una condena que no debe tener recurso de apelación- también debemos entender los motivos y causas que hay detrás. Uno de los muchos puntos de partida para

resolver esta situación, es tener en cuenta la complejidad de los conflictos armados en la RDC y admitir que no hay una sola solución, sino muchas que se pueden adaptar y combinar según la situación.

El conflicto en la RDC funciona a distintos niveles interrelacionados: internacional, regional, nacional y/o local. Las causas del reclutamiento y utilización de niños y niñas varían en cada uno de estos niveles, así como los medios para llegar a soluciones también difieren. Mantener la presión internacional es fundamental para continuar llamando la atención sobre una práctica que no puede tolerarse. También es necesaria la adopción por parte de las autoridades congoleñas de un plan de actuación diseñado para acabar con el reclutamiento y utilización de niños y niñas por fuerzas y grupos armados, convirtiendo así los compromisos del ámbito internacional en acciones concretas.

En cuanto a las comunidades, es fundamental que vuelvan a su vida y condiciones de seguridad normales y que busquen un modo de salir de la crisis a través de una recuperación económica que reducirá el ciclo de violencia. Los grupos locales tienen que entender la necesidad de acabar

con estas prácticas, aunque encuentren una justificación en la defensa de la comunidad. Ahora más que nunca es necesario restablecer la capacidad del Estado para garantizar la paz y la seguridad en todo el territorio y que el Estado ponga en marcha un enfoque que reconcilie las necesidades locales con la obligaciones internacionales, mientras se define un marco que trate de proteger el entorno general de niños y niñas.

Axel Poullard (axel_poullard@yahoo.fr) es Agregado Regional de Cooperación - Niños en conflictos armados, Embajada de Francia en la RDC.

1. <http://www2.ohchr.org/spanish/law/crc.htm>

2. <http://www.un.org/children/conflict/spanish/parisprinciples.html>

3. El término Mayi-Mayi (también conocido como Mai-Mai) se refiere a grupos locales de milicia organizados a nivel étnico. En 2009 se contabilizaron 22 grupos de Mayi-Mayi, con unos 8.000-12.000 combatientes.

4. Toda forma de explotación infantil está prohibida en el ámbito de la Constitución congoleña, y los "ejércitos juveniles" están prohibidos. La Ley de Protección del Menor de Enero de 1999 ha fortalecido significativamente la protección legal de los niños, prohibiendo y criminalizando el reclutamiento y la utilización de niños y niñas para fuerzas o grupos armados. La RDC es también Estado signatario de tratados internacionales sobre los derechos humanos, concretamente de la Convención de los Derechos del Niño y de su Protocolo Opcional, la Convención nº 182 de la Organización Internacional del Trabajo, el Estatuto CPI, etc. Véase también el informe de la Coalición para Acabar con la Utilización de Niños y Niñas soldados en la RDC (en inglés y francés) en: <http://tinyurl.com/Child-Soldiers-DRC> y <http://tinyurl.com/Child-Soldiers-RDC>

A mediodía oímos disparos

Josephine, de 18 años, fue entrevistada en septiembre de 2010 en el territorio de Niangara, Provincia Oriental, por personal de Oxfam.

"A mediodía oímos disparos. Salimos de la casa lo más rápidamente posible. Ya era demasiado tarde. Un grupo de unos 80 hombres del LRA llegó y nos rodearon. Nos ataron y luego dispararon y mataron a mi abuelo justo delante de mí. Nos llevaron a mí y a mis tres hermanos al monte, dejando a mi madre y a mi abuela. Después de una hora de caminata nos separaron y yo me quedé con mi hermano de 14 años, Patrick. Mis otros dos hermanos no han sido nunca más vistos.

Estuve en manos del LRA durante ocho meses. Estábamos siempre en movimiento. Me obligaban a llevar cargas pesadas, encontrar comida y cocinar. Chicas como yo, algunas de tan sólo 12 años, fueron obligadas a convertirse en "esposas" de los hombres del LRA. Fui asignada a un chico que era en realidad congoleño como yo y había sido secuestrado, pero ahora era un combatiente del LRA. Por fin pude escapar un día en que me enviaron a buscar comida. Cuando los combatientes del LRA que estaban allí se quedaron dormidos, otra chica y yo salimos corriendo. Caminamos 40 kilómetros y finalmente llegamos a salvo a un pueblo de Sudán. Patrick escapó, dos meses después.

No sé si tengo el VIH, porque no hay prueba clínica del VIH en Niangara. Ahora vivimos como desplazados en

una ciudad donde hay algunas fuerzas de paz de las Naciones Unidas por lo que nos sentimos más seguros, pero en nuestro pueblo no hay nadie que nos proteja. Hasta que la ONU venga a nuestra zona, es demasiado peligroso para nosotros acceder a nuestros campos y por eso pasamos hambre."



Demasiado grande para caer

Ross Mountain

La misión integrada de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo y la puesta en marcha de la reforma humanitaria han tenido necesariamente que ser innovadoras en un contexto tan exigente.

En la Asamblea General de las Naciones Unidas se revisó el progreso de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y los indicadores de la República Democrática del Congo (RDC) estaban entre los peores del mundo, no sólo los del este del país -donde todo el mundo es consciente de los conflictos existentes y la crisis humanitaria- sino también los del oeste. Es un hecho bien conocido que la RDC reúne todos los ingredientes para dotar de un motor económico a África, pero los elementos que frenan este progreso son, en gran medida, el Gobierno y las autoridades estatales, la seguridad y las infraestructuras; todos ellos crónicamente débiles.

Desde la perspectiva de la comunidad internacional existe una decepcionante carencia de liderazgo político y visión. Para que el progreso tenga éxito es indispensable el compromiso de las autoridades locales y nacionales para la reconstrucción y el desarrollo; la Estrategia de la Comunidad Internacional de Apoyo a la Seguridad y a la Estabilización (ISSS, por sus siglas en inglés)¹ puesta en marcha por las Naciones Unidas -factor esencial para la iniciativa STAREC del Gobierno- constituye una parte importante de este proceso.

La seguridad, la estabilización y la reconstrucción son objetivos que el personal humanitario se ha fijado. Por tanto, se debería fomentar las medidas para la transición más allá de la respuesta humanitaria inmediata. Esto no ha sido fácil en ningún sitio y en algunos países el resultado ha sido la instrumentalización de la acción humanitaria para fines militares o políticos. En la RDC, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha llegado a reconocer que la prioridad absoluta para la misión de las Naciones Unidas (MONUC, ahora MONUSCO) es la protección de la población civil. Por lo tanto, se podría decir que la comunidad humanitaria ha podido aprovechar el apoyo de los actores políticos y militares de las Naciones Unidas para ello.

El progreso de la reforma del sector seguridad -el ejército, la policía, el poder judicial- es sin duda la necesidad

primordial de la RDC. No obstante, es en este punto donde se observa menor progreso y donde la comunidad internacional ha sido menos efectiva. Además de las dificultades internas de la RDC, también se encuentran los impedimentos propios de los actores internacionales, como su descoordinación de ideas, sus estructuras y equipamiento, etc. Por otro lado, el reconocimiento de la protección física de la población civil como objetivo militar, ha supuesto que las fuerzas militares de las Naciones Unidas sean empleadas para proteger a los civiles. Se han puesto en marcha estructuras innovadoras, como equipos mixtos de protección, planes de contingencia militar y humanitaria de las Naciones Unidas y bases operativas móviles, lo que permite al personal humanitario solicitar el envío de soldados de las Naciones Unidas como protección ante los ataques de la milicia y al ejército nacional para acompañar a los grupos de desplazados internos.

Los recientes incidentes (de mediados de 2010) en los que las fuerzas militares internacionales fueron criticadas por no evitar o responder ante las violaciones masivas en Kivu del Norte, muestran lo difícil que es estar en el momento oportuno en el sitio adecuado. Las distancias son enormes, las carreteras horribles y la voluntad de éxito no puede vencer todos esos obstáculos a la vez. La RDC dispone de 20.000 efectivos de las fuerzas de la paz de las Naciones Unidas para una extensión de 3,4 millones de km² frente a las más de 40.000 tropas que la OTAN mandó a Kosovo, un territorio de sólo 10.000 km².

Las Naciones Unidas eligieron la RDC como experimento para el programa de reforma humanitaria. El hecho de que MONUC fuese una misión integrada, mezclando aspectos militares y civiles, trajo problemas al Coordinador Humanitario pero también facilitó la logística e hizo posible que se llevasen a cabo actividades innovadoras para la protección de los civiles.

En el aspecto de la coordinación, dada la magnitud de los problemas a los que se enfrenta la RDC, su población y el alcance del trabajo de los actores internacionales,

es necesario crear o adaptar las herramientas con capacidad de establecer el orden de la respuesta humanitaria. Entre ellas se encuentran la red global de clusters, grupos regionales de actores humanitarios (Comités provinciaux inter-agences 'Comités Provinciales Interagencias' CPIA), el Plan de Acción Humanitaria (HAP, por sus siglas en inglés) -plan interorganizativo a escala nacional que establece las prioridades de la estrategia humanitaria, los objetivos y el perfil del programa específico de actividades en cada provincia- y el Fondo Mancomunado, partiendo de la base de que la promoción de las sinergias es la mejor manera de tener impacto. Dicho fondo se creó en 2006 entre otras razones para enfocar la ayuda humanitaria a las necesidades prioritarias, mejorar la previsión de financiación y tener en cuenta las carencias fundamentales, que suelen surgir de grandes asignaciones tanto del sector, como de la región. Esto permite que los donantes contribuyan con sus fondos para multitud de aplicaciones como la estrategia de respuesta del Plan de Acción Humanitaria (Norma HAP).

La norma HAP se concibió como un plan completo de colaboración integral con las agencias de las Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales, donantes, funcionarios del gobierno congoleño y autoridades locales. Una innovación importante fue obtener el acuerdo de los donantes para destinar los fondos a parámetros objetivos de necesidad humanitaria para grupos de actividades por región. Esto ha significado la eliminación del tiempo consumido en actividades (a menudo caóticas y, en última instancia, irrelevantes) de diseño y acuerdos de proyectos específicos de los socios, de varios meses antes de disponer de fondos.

Los objetivos y las actividades de la norma HAP se definen en el ámbito del cluster y después son seleccionados -regionalmente, no sólo de manera centralizada- por los comités interagencia provinciales (CPIA) antes de presentarlos a una Junta de Asesoramiento presidida por el Coordinador Humanitario de agencias (que representa a los clusters), los donantes clave y los representantes de las ONG. Después de esto, llega el proceso de examinar la viabilidad de lo propuesto, como parte del sistema de garantía de calidad de los programas. En términos prácticos, esto significa

que se tarda menos de tres meses desde la convocatoria de propuestas, hasta que los fondos están disponibles; un periodo de tiempo mucho más favorable que con donantes bilaterales.

La norma HAP está estructurada tanto por su eficacia -en términos de definir unos objetivos humanitarios globales- como por su eficiencia, siendo el Fondo Mancomunado uno de los vehículos mediante los que se pone en funcionamiento. A pesar de que hay una tendencia general a creer que todo debería estar financiado a través de este fondo, el hecho es que sólo una cuarta parte del total de financiaciones humanitarias en la RDC lo están. No obstante, éstas juegan un papel importante en el proceso, y en concreto ha permitido establecer acuerdos permanentes con la Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios (OCHA) y UNICEF a fin de obtener un mecanismo de financiación de respuesta rápida (la Reserva de Respuesta Rápida, RRR). Así, cuando tiene lugar un desplazamiento de población, están disponibles los suministros que pueden ser rápidamente distribuidos.

Pero en la RDC, como en cualquier otra operación humanitaria, ha sido muy difícil definir o medir el impacto de nuestras acciones en términos específicos. En general, las acciones humanitarias aún mantienen como indicador las entradas, en lugar del impacto. Resulta alentador el hecho de que el compromiso de los donantes haya aumentado en la RDC a pesar de la inextricable naturaleza de sus problemas y de no encontrarse en el actual centro geopolítico. El total del fondo de los donantes ha aumentado en los últimos años de 120 millones de dólares en 2004, a 650 millones de dólares en 2009.

Las elecciones de 2009 provocaron un considerable interés internacional que permitió que las Naciones Unidas tomasen medidas innovadoras para la transición de un enfoque en gran parte humanitario, a un enfoque más centrado en los importantes problemas del gobierno, la justicia y la seguridad que potencialmente permitirá a la RDC ofrecer una vida mejor a su población. El ISSSS, bien diferenciado de la operación humanitaria, unió a actores militares, políticos y de desarrollo de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional

con autoridades nacionales y locales del gobierno en el conflictivo este del país.

Si nos fijamos en la RDC y en su lamentable estado no podemos afirmar que hemos alcanzado nuestros objetivos. Pero ha progresado al poner en marcha ciertos mecanismos innovadores que están respondiendo bien y que han mejorado el impacto de la acción internacional, reducido el sufrimiento de la población congoleña y establecido las bases para la estabilidad en las zonas más afectadas del país. Aunque cada contexto es distinto, podemos extraer lecciones para otras situaciones de demanda humanitaria compleja.

Ross Mountain es director general de DARA (www.daraint.org). Anteriormente fue Representante Especial Adjunto del Secretario General de las Naciones Unidas y Coordinador Humanitario en la RDC de 2004 a 2009. Puede contactar a través de: info@daraint.org

1. El ISSSS tiene cinco prioridades: mejorar la seguridad, apoyar el diálogo político, fortalecer al Estado, apoyar la reintegración, la recuperación y reconciliación y la prevención/respuesta ante la violencia sexual.

RDC: la perspectiva del donante

Seb Fouquet

El compromiso de los donantes con la República Democrática del Congo es más importante que nunca, pero también es necesario que revisen sus estrategias.

Junto con el hecho de vivir una de las crisis crónicas más duraderas de África, la República Democrática del Congo (RDC) constituye también el laboratorio de respuesta humanitaria más grande del mundo. La agenda de la reforma humanitaria, lanzada en 2005 e implantada como prueba piloto en la RDC, dispone la puesta a punto de la provisión de ayuda humanitaria haciéndola más responsable, previsible, mejor guiada, mejor coordinada y con una mejor respuesta a las necesidades detectadas. La implementación de estas reformas en la RDC ofrece desde 2005 una oportunidad única para llegar a comprender qué funciona y qué no y dónde quedan todavía retos.

De 2005 a 2010 los donantes han proporcionado 2.500 millones de dólares (incluidos los más de 400 millones de dólares de 2010) a la respuesta humanitaria en la RDC. El considerable aumento de circulación de recursos financieros (que se triplicaron de 2002 a

2006) ha proporcionado el combustible necesario para nuevas herramientas como un Fondo Mancomunado,¹ un Cluster de Coordinación, un Plan de Acción Humanitaria y la introducción de una reforzada figura de Coordinador Humanitario.

Tal vez uno de los primeros resultados fundamentales -en gran parte gracias al Fondo Mancomunado- es el de haber puesto al descubierto algunas de las debilidades inherentes al sistema de respuesta humanitaria. Pocos de los fallos sistémicos son nuevos. El colectivo humanitario actual se encuentra minado por la indecisión, la falta de una visión colectiva y por la rivalidad entre la ONU y las ONG. No se presta al esfuerzo colaborativo o a la responsabilidad (ya sea hacia los donantes o hacia los beneficiarios) o a la habilidad para medir el impacto o el valor del dinero. Si reinventáramos el sistema humanitario en la actualidad no es seguro que se pareciera al que tenemos.

Aunque no podemos reinventar la arquitectura de la respuesta humanitaria al completo, tampoco podemos seguir huyendo de los retos que presenta. En la RDC se han hecho progresos y se siguen haciendo por el interés de proveer de mejores servicios a los beneficiarios; las plataformas de coordinación están allanando el camino para que surja un diálogo abierto y productivo entre los donantes, las agencias de la ONU y las ONG. Alentados por las presiones de la actual crisis financiera, se está aceptando que es necesario -y desde hace mucho tiempo- un enfoque mayor en los resultados tangibles y el valor del dinero. Los avances tecnológicos -un acceso mejor y más rápido a la información- están ayudando a remodelar el modo en que gestionamos nuestro trabajo. Aun así el progreso es lento. Sigue habiendo intereses creados muy arraigados y por tanto, aún hay reticencia hacia el cambio.

Entonces, ¿qué es necesario que ocurra?

Mejores sistemas de evaluación de necesidades y análisis de respuesta:

Aunque es fácil de decir y difícil de conseguir, el progreso es posible. En la

actualidad el Plan de Acción Humanitaria (PAH) de la RDC² presenta una perspectiva general de las necesidades y la respuesta propuesta. La ONU ha adelantado la manera de hacer que el PAH sea más estratégico en la RDC, es decir, que sea menos una cesta de proyectos y más una recopilación de las necesidades y prioridades basada en indicadores convenidos y límites. Este proceso necesita continuar y mejorar. Son necesarios acuerdos más colaborativos para establecer límites y desarrollar los indicadores más relevantes. Esto también ayudará a abordar el crítico déficit del sistema: la falta de una opinión cohesionada sobre lo que incluye la ayuda humanitaria y dónde están los límites de dicha asistencia. Asimismo, es necesaria una mayor claridad sobre la cobertura de la Recuperación Temprana en el contexto humanitario, sobre quién se responsabiliza de ella y cómo debería financiarse. Esto también ayuda a los donantes a la hora de asignar recursos.

Cluster de coordinación y liderazgo:

Se ha llegado a un acuerdo en la RDC para reescribir y redefinir el papel de los clusters. Los donantes están dispuestos a apoyar este proceso pero han dejado claro que el futuro apoyo económico dependerá de los resultados y que deberá existir una clara demostración de voluntad por parte de las agencias que lideran a los clusters por asignar los recursos y situar las responsabilidades de coordinación en el núcleo de sus actividades. Las agencias deben salvaguardarse de los conflictos internos entre la recaudación de fondos y la ejecución de los programas de ayuda. Necesitamos que el sector cuente con estrategias más claras, mejores indicadores, procesos de evaluación y seguimiento más colaborativos, mejor evaluación de las capacidades de los socios y un proceso integrado de aprendizaje e innovación. Hemos visto que con un equipo de profesionales motivados y con dedicación es posible. Unos clusters fuertes y eficaces servirán para convencer a los donantes de que se está dando el mejor uso a los fondos.

Con respecto al liderazgo, mucho de lo que se ha conseguido en la RDC puede atribuirse a un Coordinador Humanitario firme. Los estudios³ demuestran que otros países no han sido tan afortunados. La selección -y formación- de Coordinadores Humanitarios con una importante experiencia humanitaria y capacidad de liderazgo resulta esencial para progresar e innovar y es crucial para la calidad de la respuesta en la RDC.

Responsabilidad, resultados e

impacto: El incremento de los fondos

disponibles en los últimos años no se ha correspondido de igual manera con el sentido colectivo de responsabilidad -hacia donantes o beneficiarios. La cruda realidad es que no se ha podido asegurar en ningún grado en qué se han invertido los 2.500 millones de dólares de ayuda humanitaria a la RDC. El PAH anual no puede determinar a cuánta gente se está destinando esta ayuda. No existe una evaluación colectiva de las acciones emprendidas en un año determinado, ni un proceso serio de seguimiento y evaluación (M&E, por sus siglas en inglés). Esto no debería seguir siendo aceptable.

El Fondo Mancomunado ha llevado al diseño y desarrollo de un sistema M&E que recoge los resultados de una manera más cohesiva que antes. La estructura de los resultados y los requisitos informativos son (bastante bien) aplicados en condiciones de igualdad a todas las agencias implementadoras (ONU y ONG). Aún cuando el Fondo Mancomunado sólo rinde cuentas de un 20% de las contribuciones al PAH, no debe considerarse un logro pequeño puesto que prueba que es posible realizar un informe colectivo sobre los resultados. La tecnología existe para capturar mejor la información sobre los resultados; lo que hace falta es voluntad política por parte de las agencias de la ONU y las ONG de participar de manera colaborativa en un esfuerzo colectivo. La base de datos financiada por UNICEF "Activity Info"⁴ ofrece una plataforma operativa que podría ser utilizada por más socios para aportar datos y así contribuir a unir resultados e impacto.

Los donantes se han puesto de acuerdo en la RDC en que los informes colectivos son positivos, independientemente de la procedencia de los fondos. Conseguir una perspectiva general de lo que se ha conseguido constituye el punto de partida para determinar qué funciona y qué no y qué se va a necesitar en el futuro. ¿Están recibiendo los beneficiarios la ayuda que necesitan o sólo lo que las agencias creen que necesitan? El cambio hacia las transferencias de efectivo y los vales es un buen ejemplo de la tendencia hacia la innovación y una prueba de que el sistema humanitario puede cambiar y adaptarse.

Buenas prácticas en la donación humanitaria

Entonces, ¿qué hay de los donantes? Desde 2003, la iniciativa Buenas Prácticas en la Donación Humanitaria (GHD, por sus siglas en inglés)⁵ ha establecido 23 principios que han sido ratificados por 36 Estados miembros (incluyendo la Unión Europea). Un éxito en sí mismo -aunque algunos puedan discrepar- pero

tal vez haya llegado la hora de que los donantes vuelvan a reconsiderar los Principios GHD. En la RDC el grupo de GHD pretende estimular el debate acerca de la política y estrategia, además de promover un enfoque hacia los donantes más coordinado. Tal vez este grupo debiera centrarse ahora en acordar un pacto de responsabilidad con las agencias de la ONU y con las ONG para proveer más y mejor a los beneficiarios.

La capacidad y compromiso de donación a nivel de país se limita a unos pocos grandes donantes, e incluso su presencia puede peligrar cuando aumenta la presión de los costes administrativos para las agencias donantes. Pero el papel de los donantes a la hora de influir y ofrecer aportaciones técnicas en los procesos de reforma interna del país resulta crítico para poder llevar a cabo mejoras sistémicas. Para que el progreso continúe será necesario mayor pericia y compromiso humanitario de los donantes.

Este no es precisamente el momento para que los donantes se lleven las manos a la cabeza en medio de la desesperación, sino que es hora de continuar adelante y reforzar nuestro compromiso de llevar a cabo los cambios y progresos que sean necesarios para los muchos millones de congoleños que confían en la ayuda humanitaria. Constantemente me impresiona el compromiso y la dedicación de tantos trabajadores humanitarios como hay en la RDC y que se esfuerzan sin cesar por hacer que la ayuda mejore. El ejemplo de la RDC demuestra que con tiempo, esfuerzo y energía se pueden realizar importantes progresos. Las mejoras y la innovación pueden conseguirse y se conseguirán.

Seb Fouquet (s-fouquet@dfid.gov.uk) es asesor humanitario del Departamento para el Desarrollo Internacional del Reino Unido en la RDC (<http://www.dfid.gov.uk>).

Las opiniones vertidas en el presente artículo reflejan el punto de vista del autor y no necesariamente el de DFID

1. Apoyado por Bélgica, Canadá, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos, Noruega, España, Suecia y Reino Unido. En 2009 nueve donantes contribuyeron con un total de 101 millones de dólares.

2. Disponible en inglés: [http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWD/DocUnidFilename/VDUX-7ZWN8R-full_report.pdf/\\$File/full_report.pdf](http://www.reliefweb.int/rw/RWFiles2010.nsf/FilesByRWD/DocUnidFilename/VDUX-7ZWN8R-full_report.pdf/$File/full_report.pdf); y en francés: <http://www.rdc-humanitaire.net>

3. Synthesis Report – Review of the engagement of NGOs with the Humanitarian reform Process (Informe resumido: evaluación del compromiso de las ONG con los procesos de reforma humanitaria). Octubre de 2009: <http://www.icva.ch/doc00003933.pdf>

4. Sistema en línea para llevar un seguimiento de los resultados y actividades de las organizaciones asociadas.

5. <http://www.goodhumanitarianidonorship.org/>

Planeando el futuro de Kivu del Norte

François Tuyihimbaze Rucogoza

Mientras que Kivu del Norte está envuelto en los problemas de ayer y hoy, la Administración activamente planea crear un futuro mejor.

Diez años de turbulencias políticas e inseguridad dejan a Kivu del Norte con una población convertida en desplazada interna o refugiada en sus países vecinos Ruanda y Uganda.

75.715 personas siguen desplazadas en Kivu del Norte desde octubre de 2010, la mayoría alrededor de Masisi y Rutshuru. Nuestros socios humanitarios han asistido a los retornados con artículos comestibles y no comestibles, así como con semillas para que puedan reanudar sus vidas en los pueblos.

Aunque sigue habiendo obstáculos. Algunas zonas de retorno siguen siendo presa de “incívicos” como las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda (FDLR) y los rebeldes ugandeses de las Fuerzas Democráticas Aliadas-Ejército Nacional de Liberación de Uganda (ADF/NALU). Son necesarios más recursos por distintos motivos: asistencia adecuada a retornados; misiones para promover el retorno

voluntario de refugiados; e identificación y cuantificación de los refugiados en Ruanda y Uganda.

El “Plan de Acciones Prioritarias” provincial (Plan d’Actions Prioritaires/PAP) tiene en cuenta estas realidades. Diseñado mediante una serie de etapas, incluida una amplia consulta local, es un detallado y elaborado plan.

Toma como marco de referencia los cinco “pilares” del DSCRCP nacional, a saber:

- Buena gobernanza, paz y seguridad
- Estabilidad macroeconómica y crecimiento
- Mejora en el acceso a los servicios sociales y reducción de la vulnerabilidad
- Combatir el VIH/SIDA
- Fortalecimiento de las comunidades

Desarrolla cada uno en el contexto de la provincia y asigna las responsabilidades dentro del gobierno provincial. Por ejemplo, “buena gobernanza, paz y seguridad” está diseñado para crear seguridad (sécurisation) y una coexistencia pacífica (cohabitation pacifique), así

como “Combatir el VIH/SIDA” se ha ampliado para incluir también la lucha contra la violencia sexual.

Ya se ha hecho mucho para preparar la puesta en marcha del PAP. Se ha elaborado términos de referencia y una agenda para el plan; se ha identificado a los distintos actores clave (sensibilisés) y se les ha subido a bordo; el PNUD ha aceptado apoyar al plan económica y técnicamente y se ha elaborado un borrador para que los participantes de talleres locales lo puedan consultar y mejorar. Éste incluye una matriz detallada de programas y proyectos, rendimientos, indicadores, costes estimados y reparto de responsabilidades.

Se ha desarrollado un presupuesto -estimado en 113.527.515 dólares americanos- y los recursos para su implementación procederán de tres fuentes: tasas, impuestos e inversiones provinciales; una asignación del tesoro público nacional; y a través de una petición de solidaridad internacional de una asociación global de desarrollo sostenible.

Finalmente, contiene un elemento de seguimiento de la participación y evaluación, con revisiones semestrales y anuales, que engloba a todos los interesados: la administración local y provincial, la sociedad civil, donantes y socios de desarrollo.

Las operaciones militares conjuntas de las FARDC/MONUSCO otorgan seguridad cada vez a más territorios ocupados por “incívicos” y, por tanto, las zonas de retorno están aumentando. Las obligaciones de retorno del Gobierno están aseguradas por los dos acuerdos tripartitos entre la República Democrática del Congo, ACNUR con Ruanda, por un lado, y Uganda por el otro.

Pronto los refugiados y desplazados internos podrán volver a casa y tendrá lugar la reintegración social contemplada en el PAP y el Plan de Desarrollo de Kivu del Norte (Plan de Développement de la Province du Nord-Kivu) (2011-2015) podrá llevarse a cabo. Este es nuestro plan y esta es nuestra esperanza.

François Tuyihimbaze Rucogoza es el Ministro Provincial de Administración, Justicia, Derechos Humanos y Reinserción Comunitaria en Kivu del Norte.



Escuela primaria de la provincia Oriental

Sin embargo, hay una visión para el desarrollo de la provincia y un plan para alcanzarlo. La visión está en consonancia con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el plan con el Documento de Estrategia de Crecimiento para la Reducción de la Pobreza en la República Democrática del Congo nacional (Document de stratégies et de croissance pour la réduction de la pauvreté en RDC /DSCRCP) y todo ello se encuentra en el contexto del Programa de Estabilización para el Este de la República Democrática del Congo (STAREC).

A pesar de las dificultades, hemos llegado a este punto con algunos éxitos y logros. Ha habido acuerdos entre el gobierno provincial y socios humanitarios; el gobierno provincial ha diseñado un plan global para el regreso de refugiados y desplazados internos y ha ido a los lugares de potencial retorno para concienciar sobre el mismo; el gobierno central ha llevado a cabo operaciones militares junto con MONUC/MONUSCO para que las zonas de retorno sean seguras.

Algunos de los emplazamientos de desplazados se han vaciado tras conseguir seguridad en las áreas de retorno: más de 150.000 personas de los alrededores de la ciudad de Goma han vuelto a casa desde septiembre de 2009 y apenas

Vidas en peligro



IRIN/Richard Pitluwa

Annuarite Tagenge, de 17 años, sigue buscando a los supervivientes de su familia; ha pasado casi un año caminando a través de la selva para encontrarlos. Ella y su familia huyeron del territorio de Dungu, al noreste, en diciembre de 2008, tras los ataques rebeldes del Ejército de la Resistencia del Señor (LRA) de Uganda y la consecuente ofensiva por parte de los ejércitos nacionales congoleño y ugandés contra los rebeldes. Tagenge, que entonces tenía 16 años, fue herida e ingresada en el hospital de Dungu para ser intervenida; huyó después del hospital al monte junto con miles de civiles.

“Cuando empezó la lucha, huimos al bosque [con] toda mi familia... y caímos en manos de los rebeldes del LRA. Mataron a mi padre y a mi madre. Cuatro de nosotros sobrevivimos; mi hermano, mis dos hermanas y yo. Entonces continuamos hacia el monte pero la lucha y los ataques del LRA continuaron, y me obligaron a separarme de mi hermano y mis hermanas. Me quedé completamente sola.

Cuando intentaba encontrar a mi familia, la gente me aconsejó que los buscara por Bunia [a unos 700 km. al sur]. Entonces me dirigí allí con otras tres chicas. Desgraciadamente, el LRA nos tendió varias emboscadas en la selva. Por el camino chupábamos cañas de azúcar que nos daban los soldados de las FARDC [ejército congoleño] por compasión; no teníamos dinero para comida, nuestra ropa estaba rota, íbamos casi desnudas.

Estoy hecha polvo del viaje, tengo los pies hinchados, sufrí mucho por la herida de la operación y me dolía el bajo vientre y la espalda, pero no tenía medicinas. Cuando llegamos a Bunia mis tres amigas encontraron a sus familias, pero yo no. Una mujer me llevó a su casa justo cuando llegamos, pero tres días después su marido me echó.

Aunque no encuentre a mi familia quiero vivir, continuar mis estudios y llegar a ser alguien... ¿Qué he hecho yo para merecer todo este sufrimiento?”

Para más información, visite IRIN <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=87774>

Fitina Yallala

“Mi marido está muerto. Estoy aquí con mis tres nietos de diez, ocho y siete años, que viven conmigo. Tenía diez nietos, pero los otros enfermaron y murieron.

Miren donde vivo, miren mi casa: es horrible. Tenemos que vivir aquí los cuatro. No tengo la fuerza suficiente para ir a por agua y buscar comida, así que mis nietos tienen que hacerlo por mí, por nosotros.

Espero que en el futuro podamos conseguir la comida y el agua que necesitamos y protegernos de la lluvia. Sobre todo, quiero paz.”



Oxfam/Pierre Peron



Oxfam/Pierre Peron

Kuba Augustin

“Llevo aquí tres meses. Estoy aquí con mi familia: doce de nosotros. Mi hijo más joven tiene cinco años y el mayor quince. No es la primera vez que hemos sido desplazados. Mucha gente de mi comunidad ha tenido que trasladarse muchas veces. Yo he tenido que desplazarme varias veces este año y el anterior. No es una situación nueva para nosotros.”

Todas nuestras pertenencias -nuestros colchones, nuestros medios para conseguir comida- están en casa. Ahora el gobierno tiene que suministrarnos todas las cosas que no tenemos. Estoy perdido. Tengo hijos que proteger y cuidar y no tengo nada. Nuestras vidas están en peligro. Mis hijos necesitan una educación; no pueden ir a la escuela en esta situación. ¿Adónde van a ir? ¿Adónde vamos a ir? Necesitamos paz antes de poder volver a casa.”

Claude*, de 21 años, entrevistado en septiembre de 2010 en el territorio de Niangara, Provincia Oriental, República Democrática del Congo.

“El LRA iba de pueblo en pueblo, matando y secuestrando gente por donde pasaba. Llegaron a mi casa a las seis de la mañana y me ataron. Saquearon la casa, cogiendo ollas y sartenes, alimentos y otros objetos de valor. Después me ataron a otros niños y jóvenes de nuestro pueblo y nos obligaron a cargar con los bienes que nos habían robado. Recuerdo haberme preguntado a mí mismo quiénes eran esos hombres y qué clase de persona trata a la gente así, como animales.”

Anduvimos tres kilómetros hasta el próximo pueblo, donde los hombres del LRA hicieron lo mismo y secuestraron a más de cien personas. Esta vez separaron a veinte personas, las ataron y las mataron con un golpe en la cabeza. Nos dijeron que nos moviéramos y continuamos caminando, aún atados los unos a los otros y cargando el pesado botín. Cada pocos kilómetros

nos parábamos, separaban a otros veinte y los llevaban al monte. Después de un tiempo, yo me encontraba en el grupo que el LRA había separado del resto. Nos ataron los brazos detrás de la espalda y nos obligaron a arrodillarnos. Cogieron martillos, machetes y palos pesados y empezaron a matar, uno a uno. Uno de los hombres del LRA cogió una calabaza grande y me pegó detrás de la cabeza. Perdí el conocimiento.

Cuando me desperté seguía atado y tenía varios cadáveres encima. Tardé cuatro días en volver en mí. Cuando vinieron a enterrarnos, descubrieron que aún estaba vivo. Me desataron y me llevaron al hospital más cercano, donde tardé seis meses en recuperarme de la herida en la cabeza.

Donde vivimos no hay cobertura telefónica ni radio, así que la comunicación es difícil. Por eso el LRA pudo atacar pueblo tras pueblo. Si hubiésemos tenido teléfonos móviles, nos podrían haber avisado de que venían y habríamos huido antes de que llegasen”.

*No es su nombre real



Oxfam/Pierre Peron

Fitina, Kuba y Claude fueron entrevistados por personal de Oxfam en el campo en la República Democrática del Congo.

La sociedad civil y las personas desplazadas de Bandundu

Pierre Sossou, Boanerges M'Paty y Fulgence Buzika

Las organizaciones locales de la provincia de Bandundu, al oeste de la República Democrática del Congo, están luchando para hacer frente a las necesidades de las personas desplazadas en ausencia de ayuda gubernamental o internacional.

La provincia de Bandundu –colindante con Kinshasa y la frontera de Angola– no ha sufrido el conflicto en la misma medida que las provincias orientales de la República Democrática del Congo (RDC), sin embargo, constituye un punto candente para las migraciones forzadas. Dos factores han impulsado los movimientos de población en la provincia de Bandundu: su situación fronteriza con Angola durante y tras la guerra civil y la inseguridad que rodea la extracción de diamantes en la parte angoleña de la frontera.

Angola sufrió una larga y sanguinaria rebelión en los años ochenta en la que luchaba la UNITA de Jonas Savimbi. Este conflicto llevó a muchos oficiales y ciudadanos angoleños a cruzar la frontera en busca de refugio con sus vecinos congoleños. El consiguiente asalto transfronterizo de la UNITA para perseguir a los oficiales fugitivos provocó inseguridad en Bandundu y tuvo, entre sus consecuencias, la deportación de todos los angoleños asentados allí.

La presencia de diamantes es el otro gran factor detrás de los movimientos de población en esta zona. Atraídos por la piedra preciosa, los congoleños (zaireños en aquella época) solían cruzar el río Cuango hasta Angola para explotar las minas de diamantes. Pero dado que la mayoría de su financiación provenía de la venta de diamantes, la UNITA controlaba todas las actividades mineras y exigía una “tasa de expatriación” especial a los operarios mineros no angoleños. Aquellos que no querían o no podían pagar eran despojados de sus pertenencias y deportados de plano.

La constante inseguridad a ambos lados de la frontera ha provocado más desplazamientos en Bandundu y muchos de los desplazados se enfrentan a enormes dificultades.

La implicación de la sociedad civil

La sociedad civil en Bandundu es frágil pero trata de contribuir de manera significativa en la atención de las

personas desplazadas de la provincia. Las autoridades nacionales y la comunidad internacional han dedicado la mayor parte de su atención al este de la RDC y la falta de iniciativas a gran escala en la parte occidental resulta asombrosa. Se ha dejado en manos de las ONG y las organizaciones solidarias locales la tarea de proporcionar ayuda mientras sus recursos lo permitan. Entre estas organizaciones se encuentran la Iglesia Católica, la Iglesia de Cristo en El Congo, la Iglesia Kinbanguista, la Iglesia del Despertar en El Congo, La Église des Noirs (la Iglesia de los Negros) en África, mezquitas, así como también varios movimientos animistas. Estas Iglesias y movimientos religiosos organizan colectas de dinero en sus servicios semanales para mantener un programa de ayuda para personas desplazadas. Con los fondos recaudados se compran artículos como comestibles, sal, aceite de palma, agua potable, ollas y otros utensilios de cocina, ropa y herramientas para el cultivo.

La distribución de artículos se lleva a cabo junto con una amplia gama de acciones ‘creación de puestos de trabajo, cuidados sanitarios y educación’ destinados a ayudar a las personas desplazadas para su autosuficiencia y plena integración en su nuevo entorno. Estas iniciativas les permiten acceder al bosque para coger leña, aprender a fabricar para su venta estufas para cocinar o cómo construir letrinas. En lo que a la salud respecta, los médicos tradicionales y los recursos de la Église des Noirs garantizan acceso gratuito a los cuidados médicos a las personas desplazadas. También se pone a su disposición una pequeña suma de dinero en efectivo que permite, si es necesario, acceder a la asistencia sanitaria moderna. Los colegios religiosos ofrecen educación gratuita a sus hijos.

Aunque las Iglesias y movimientos religiosos en Bandundu están realizando grandes esfuerzos para superar sus rivalidades a la hora de trabajar juntos por el bienestar de las personas desplazadas, éste no es necesariamente el caso de otras muchas organizaciones civiles

de carácter social. Al perseguir sus propias ambiciones, la mayoría de estas organizaciones están menos inclinadas a emprender acciones concretas que a gastar sus energías en la búsqueda de ayuda económica o material de los Gobiernos, frente a los que se supone que actúan de contrapeso. Divididas entre la persecución de sus propios objetivos y las necesidades de la población, rara vez han sido capaces de trabajar juntas.

No obstante, algunas ONG no religiosas también ayudan efectivamente a las personas desplazadas. Por ejemplo, existe un importante apoyo de la delegación provincial del Collectif des Organisations des Jeunes Solidaires du Congo-Kinshasa (COJESKI, Colectivo de Organizaciones de Jóvenes Solidarios del Congo-Kinshasa); colectivo implicado en las misiones de observación en la frontera angoleña y que alertó a las autoridades y al resto del mundo de la situación allí. Asimismo, las personas desplazadas que llegaban a la ciudad de Tembo, por ejemplo, se encontraban con que la Association Mamans LISALI de Tembo recaudaba dinero para pagar los costes de transporte de algunas familias desplazadas que querían regresar a sus hogares.

Recomendaciones

La prolongada pasividad de las autoridades de la provincia de Bandundu ha llevado al continuo deterioro de las condiciones de vida cotidianas de los desplazados internos, mientras que el desplazamiento forzado en la zona constituye la base de la actual crisis fronteriza entre la RDC y Angola. Es necesaria:

- una mayor coordinación y sinergias en la sociedad civil
- el reconocimiento del problema de la migración por parte de las autoridades administrativas provinciales (en este sentido, se realizaron esfuerzos entre el gobernador de Bandundu y su homólogo de Lunda-Norte en Angola en 2007 pero es necesario renovar la iniciativa a fin de realizar propuestas concretas para la reconciliación en la zona del río Cuango)
- un compromiso firme de los gobiernos centrales de Kinshasa y Luanda

para encontrar una solución no sólo a la disputa fronteriza local, sino, sobre todo, a los desafíos que conlleva la presencia de poblaciones desplazadas en las provincias

- una reacción más energética de la comunidad internacional con vistas a ayudar a la RDC y a Angola a resolver este espinoso problema
- un apoyo claro de la comunidad internacional para reforzar las capacidades de los movimientos religiosos y otras ONG interesadas

en el destino de las personas desplazadas internamente.

Una acción coordinada a nivel local, nacional e internacional que incluya la participación activa de la población afectada en todas sus fases nos daría el impulso necesario para gestionar la crisis migratoria en torno al río Cuango y nos permitiría ofrecer una protección adecuada a cada persona y familia desplazada. Esta acción compartida resulta primordial no sólo para abordar las necesidades inmediatas de las personas desplazadas, sino también para

detener un conflicto fronterizo que arde lentamente entre Angola y la RDC.

Pierre Sossou (sossoup@un.org) es Coordinador Regional Electoral, MINUSTAH-Port de Paix y anteriormente fue Oficial de Educación Civil en la Sección Electoral, MONUC-Bandundu.

Boanerges M'Paty (peredouble2000@yahoo.fr) y Fulgence Buzika (fulgencebuzika@yahoo.fr) son, respectivamente, Coordinador y Secretario de Cuentas del BRP-Bandundu (Oficina de Representación Provincial de la Comisión Electoral Independiente).

Las activistas congoleñas en la República Democrática del Congo y Bélgica

Marie Godin y Mado Chideka

Las mujeres congoleñas están firmemente comprometidas con el establecimiento de la paz desde la República Democrática del Congo y el extranjero. Sus palabras -inspiradas por diferentes experiencias y desde distintas perspectivas- merecen una gran atención.

La República Democrática del Congo (RDC) posee una de las mayores cifras de organizaciones de mujeres de toda África. La crisis económica, política y social de las recientes décadas ha inspirado a la población local a movilizarse para suplir la ausencia y defectos del Estado en determinados sectores como la salud, las infraestructuras y la educación. El sistema de educación en lo que era Zaire en la década de los setenta y a principio de los ochenta dio lugar a licenciados con preparación y pocas posibilidades de conseguir empleo que, en un intento de hacer uso de sus habilidades y de cambiar la sociedad congoleña, creaban ONG activistas locales.

Las mujeres congoleñas han llegado a estar fuertemente movilizadas. Un llamativo ejemplo es la creación del Congolese Women's Caucus (Grupo de Mujeres Congoleñas) que reunió a un grupo de representantes de mujeres durante el Diálogo Inter-congoleño de 2002 con el fin de elaborar una declaración oficial y crear un plan de acción que contribuyera a implementar la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Su trabajo ayudó a incrementar la concienciación sobre el mayor papel que las congoleñas podrían desempeñar en beneficio de la sociedad, animando a muchas mujeres

a movilizarse. En concreto, cuatro organizaciones reflejan el compromiso de las congoleñas con el trabajo para mejorar sus condiciones de vida: CAFCO (Cadre de Concertation de la Femme Congolaise/ Marco de Concertación de la Mujer Congoleña), CONAFED (Comité national des femmes pour le développement/ Comité nacional de mujeres para el desarrollo), Cause Commune RDC (Causa Común RDC) y Caucus de Femmes (RDC-Bukavu/Grupo de Mujeres RDC-Bukavu).

El activismo en Bélgica

La contribución de la diáspora congoleña al proceso de paz en la RDC está recibiendo cada vez un mayor reconocimiento por parte de las instituciones internacionales. La RDC fue una colonia belga y muchos congoleños que huyen de su país eligen Bélgica como destino. Los primeros ciudadanos congoleños en llegar a Bélgica -antes de la década de los noventa- pertenecían por lo general a la élite y venían a estudiar para luego regresar a las posiciones de poder en su país de origen. Dentro de este movimiento, las mujeres venían como estudiantes o miembros de las familias de los estudiantes. La mayoría de ellas tenía estudios y muchas crearon organizaciones en Bélgica. Con el empeoramiento de las condiciones económicas y políticas de la RDC fueron

pocos los que regresaron, mientras que la mayoría salía del país en busca de seguridad y mejores oportunidades. En la actualidad la cifra de solicitantes de asilo de la RDC sigue siendo bastante elevada y la proporción de mujeres es más o menos igual a la de hombres. La migración de estudiantes congoleños sigue siendo elevada, con una gran representación de mujeres en comparación con los ciudadanos de otros países africanos.

Al igual que en la RDC, la movilización política de las congoleñas en Bélgica parece estar muy desvinculada de la de los hombres. La violencia sexual contra las mujeres en su país ha constituido un importante aliciente para el activismo de las mujeres congoleñas; entre los varios cientos de organizaciones congoleñas que hay en Bélgica, las de mujeres tienden a ser más activas y numerosas que las de sus homólogos masculinos. Entre ellas se encuentran AMUKA ("despierta" en suajili) y AFEDE¹ (Action des femmes pour le développement/Acción de las mujeres para el desarrollo), cuya misión principal es dar apoyo a las mujeres y concienciar a la sociedad sobre el hecho de que muchas son víctimas de violencia sexual y otras formas de discriminación en la RDC. FIREFEC² (Forum interrégional des femmes congolaises/ Foro interregional de mujeres congoleñas) es otra activa organización compuesta por mujeres procedentes de todos los rincones de la RDC y que igualmente apoyan a muchas otras compatriotas para que mejoren su condición social,

17 de octubre 2010: las mujeres congoleñas que viven en Bélgica en el acto de clausura de la Tercera Acción Internacional de la Marcha Mundial de las Mujeres que tuvo lugar en Bukavu, Kivu del Sur



económica y política. Por último, aunque no menos importante, CPPS (Caravane pour la paix et la solidarité/Caravana por la paz y la solidaridad) se centra principalmente en la integración de las congoleñas de la diáspora en la sociedad belga y en la construcción de lazos sociales transnacionales con las mujeres de la RDC. Algunas iniciativas son más individualistas, como el proyecto fotográfico "Stand up, my mother!" fundado por la ONG Impact Sud.

Numerosas mujeres congoleñas están estrechamente vinculadas con la Marcha Mundial de las Mujeres.³ El acto de clausura de la Tercera Acción Internacional de la Marcha Mundial de las Mujeres tuvo lugar en Bukavu (Kivu del Sur) en la RDC, del 13 al 17 de octubre de 2010. Asistieron a la marcha un total de 42 delegaciones de todo el mundo, reuniendo a casi 20.000 personas. Las congoleñas establecidas en Bélgica viajaron a Bukavu como parte de la delegación nacional de la Marcha Mundial y otras asistieron a título individual (con el apoyo logístico de la CPPS), convirtiéndose en una de las delegaciones internacionales más numerosas.

Las mujeres se congregan en estos grupos, formales o informales, porque comparten afinidades relativas a su residencia (provincia de origen) y/o por otras afinidades, en este caso basadas en su preocupación por las mujeres víctimas de violencia sexual en la RDC. Criterios no mutuamente excluyentes que con frecuencia están relacionados entre sí. Otras acciones parten de iniciativas personales y tienen lugar a través de redes sociales entre Bélgica y la RDC. Las mujeres congoleñas movilizan en la RDC algunos de los recursos que tenían en su país de origen para poder actuar a nivel local y algunos colectivos de mujeres, o

incluso a título individual, apoyan las numerosas acciones que los grupos locales emprenden. En ocasiones, éstas han sido miembros de dichas organizaciones antes de dejar el país. Mediante las visitas ocasionales entre los dos países se están estableciendo nuevos lazos transnacionales y se están construyendo nuevas estructuras locales diseñadas para poder ser respaldadas desde el extranjero.

Difficultades de la diáspora

Las congoleñas en Bélgica se encuentran con diversos obstáculos en sus esfuerzos para construir lazos civiles transnacionales y para contribuir a los procesos de paz de la RDC. Tienen que actuar de enlace con mujeres que ya están organizadas sobre el terreno pero que pueden tener distintas percepciones sobre la paz y el conflicto, el rol de las mujeres en la sociedad congoleña, de las acciones que son necesarias para responder ante los casos de violencia sexual, etc. Además, las mujeres de la RDC no siempre entienden el motivo de las congoleñas en el extranjero para hacerse activistas. Muchas declaran que si ellas tuvieran la oportunidad de migrar, preferirían empezar una nueva vida por completo, alejadas de todo lo que está ocurriendo en el este de la RDC.

Otras mujeres ven a las de la diáspora como competidoras. Hay muchas organizaciones y ONG internacionales que buscan personal para contratar; las mujeres locales sienten que las de la diáspora podrían tener más posibilidades de ser contratadas o que incluso podrían conseguir recursos financieros para sus organizaciones que de otra manera las locales tendrían asegurados. Por último, aunque no menos importante, parece persistir una visión clásica sobre lo que la solidaridad internacional significa. La ayuda y el

apoyo extranjero han procedido durante décadas de "naciones blancas", por lo que nuevos actores, como las mujeres de la diáspora, son percibidos como "pequeños extraterrestres" (petits ovnis). Existe cierta desconfianza hacia la diáspora que tal vez surge de la falta de conocimiento y comprensión de sus intenciones reales.

Identidades diversas

El componente femenino de la diáspora congoleña no constituye una comunidad homogénea. Las activistas han abandonado la RDC por diversos motivos y no todas provienen de zonas en conflicto. Aquellas que sufrieron experiencias traumáticas relacionadas con la violencia pueden tener una percepción del conflicto distinta a la de quienes no han tenido una experiencia similar. Puede que algunas no deseen poner en riesgo su derecho a residir en Bélgica al implicarse en estos asuntos hasta tener confirmada la concesión de residencia permanente. Las perspectivas diversas y a veces conflictivas sobre cómo participar en los procesos de paz y desarrollo de su país de origen pueden hacerse especialmente evidentes en las tensiones entre las migrantes de primera y segunda generación. Y por último, para conseguir legitimidad en el contexto belga, así como en el congoleño, las mujeres deben saber cómo lidiar con múltiples identidades (como belgas de origen congoleño en Bélgica frente a las congoleñas de origen belga en la RDC y como mujeres).

El trabajo de las congoleñas locales y de las que viven en el extranjero está subestimado y su potencial suele ignorarse. Las voces de las mujeres no se oyen tanto como debería. Sin embargo, las congoleñas, aunque en la sombra, bien sea en la RDC o en países como Bélgica, participan activamente en la construcción de alianzas para promover y apoyar el establecimiento de la paz en la RDC.

Marie Godin (godinmarie@googlemail.com) es graduada del Máster en Migraciones Forzadas por el Centro de Estudios sobre Refugiados. En la actualidad trabaja como investigadora en GERME (Grupo de Estudio sobre Etnias, Racismo, Migración y Exclusión <http://www.ulb.ac.be/socio/germe/>) en la Universidad Libre de Bruselas y es doctoranda en la Universidad de East London. Mado Chideka (mdosichid@gmail.com) es coordinadora del programa de Mujeres y Desarrollo de Impact Sud (<http://www.impactsud.org>).

1. <http://www.afede.net/>

2. <http://couleuraurore.skynetblogs.be/post/6845122/firefec>

3. http://www.mmf2010.info/our-action-es/action-a-bukavu?set_language=es

La sociedad civil y los procesos de paz en Kivu

Arnila Santoso

Los malentendidos sobre la naturaleza de la sociedad civil en los Kivus y la exclusión de las bases representativas están implicados en el fracaso de los procesos de paz en la República Democrática del Congo.

Un estudio reciente sobre el papel de la sociedad civil en la República Democrática del Congo (RDC) indica que las organizaciones internacionales dedicadas al proceso de paz congoleño asumen la sociedad civil en los Kivus como un reflejo de su homóloga occidental, donde la "sociedad civil" representa la necesidad que el pueblo tiene del Estado y la exigencia de responsabilidad del Estado frente al pueblo. Pero la sociedad civil en los Kivus se desarrolló de un modo bastante distinto debido a sus actuales y particulares estructuras sociales y burocráticas, influidas por la administración colonial.

Un nivel de esas estructuras -bajo el nombre oficial de "Sociedad Civil"- está compuesto por una red de entidades nacionales, regionales y provinciales que son poco más que una de las muchas ramas de las relaciones benefactor-cliente del país. Con la llegada al conflicto de la ayuda internacional y de la intervención humanitaria se ha creado un segundo nivel: ONG y asociaciones locales que, en la práctica, dirigen actores internacionales y que, en ocasiones, no tienen en cuenta las necesidades de la población local. Sin embargo, también hay ONG locales de base que sí se ocupan de las necesidades del lugar y que están financiadas principalmente por los ingresos de un segundo o tercer empleo de sus propios miembros.

La consolidación de la paz

El objetivo principal de la inclusión de la sociedad civil en todo proceso de paz es asegurarse de dirigirse a las raíces del conflicto y a las necesidades de los más afectados por el mismo. Pero consolidar tal proceso requiere un enfoque matizado de la inclusión de la sociedad civil. Hay que distinguir si los representantes de la sociedad civil están realmente relacionados con la población o simplemente son marionetas de la élite política o de organizaciones internacionales.

Esto es evidente en el caso congoleño, donde las formas de proceso de paz más recientes han tratado de crear mecanismos para la inclusión de la sociedad civil. Antes de 2008 los procesos de paz se centraban sobre todo en mediar en los acuerdos

con líderes políticos y de la milicia. El Acuerdo de Goma de 2008 fue el primero en incluir a los líderes de la sociedad civil y solicitar directamente su entrada. Cientos de líderes de la sociedad civil asistieron a una conferencia para poner sobre la mesa sus preocupaciones. Sin embargo, fue un fracaso incluir grupos de la sociedad civil de base; el proceso de paz atendió principalmente a la élite del país y tuvo poca incidencia en las realidades del terreno. Los procesos de paz han de producirse tanto de la base a la cima, como de la cima a la base.

Los líderes de las bases tienden a usar los enfoques ascendentes para resolver los conflictos a un nivel local y poner en práctica respuestas pragmáticas al enorme trauma físico y psicológico que la guerra ha creado. Pero no tuvieron acceso al proceso de paz. En primer lugar, los miembros de niveles oficialmente sancionados, vinculados con redes de tipo patrimonial, tuvieron acceso a los círculos de élite. Las ONG de ámbito internacional tienen algunas conexiones con el poder debido a sus vínculos internacionales, pero también están vinculadas con la población general. En síntesis: la sociedad civil en Kivu está compuesta por una amalgama de líderes.

Esta particular naturaleza de la sociedad civil ha influido significativamente en el proceso de paz. Las organizaciones internacionales han mediado en acuerdos que trataban de incluir lo que ellas creían que era una sociedad civil relacionada con las necesidades palpables de la población, esperando que la sociedad civil en Kivu fuera un reflejo de su homóloga occidental. Pero en realidad sólo incluían a miembros de algunas partes de la sociedad civil, partes que estaban muy poco vinculadas con la población local y que, en cambio, representaban los intereses de la élite política al frente de redes de mecenazgo o actores internacionales. Se marginó a los miembros de las bases de la sociedad civil, quienes tuvieron escaso acceso al proceso de paz a pesar de ser los más importantes participantes.

Entrevisté a representantes de grupos presentes en las negociaciones de paz y

a algunos otros que fueron excluidos de éstas. Los entrevistados representaban una gama de grupos. Algunos pertenecían a la red burocrática de la "Sociedad civil" oficial, mientras que otros no formaban parte de esta red "oficial", sino que eran líderes de ONG tanto dirigidas por organizaciones internacionales con sede en Europa, como locales. Las preguntas se centraron, en primer lugar, en la estructura de la sociedad civil y, en segundo lugar, en observar el grado de participación que cada representante específico creía que su grupo tuvo en el proceso. Las descripciones de grupos "no civiles" en la sociedad civil de mis fuentes comparten similitudes con lo que encontré en la RDC, pero la prueba más sólida fue la que salió a la luz en el transcurso de las entrevistas. La opinión más generalizada de las entrevistas fue que, en el contexto congoleño, el proceso de paz ha tenido poco éxito no sólo porque se enfrenta a enormes retos debidos a la dinámica regional del conflicto, sino también porque principalmente se centró en sectores menos desfavorecidos y fracasó en integrar procesos para los más desfavorecidos. Se ha fracasado no sólo en incluir a los miembros correctos de la sociedad civil, sino también en asegurarse de que la forma del proceso de paz se ajusta a la sociedad a la que se espera traer la paz. Es necesario comprender la multitud de maneras en que se puede definir a la sociedad civil en un contexto dado y tener un enfoque más matizado de su inclusión para procesos de paz más sostenibles.

La sociedad civil en el contexto de los Kivus se ha desarrollado por separado de sus homólogos europeos y norteamericanos, como un híbrido de asociaciones patrimoniales fuertemente afianzadas, ONG controladas de forma transnacional y pequeñas asociaciones locales. Es importante tener en cuenta estas realidades a la hora de diseñar mecanismos para la inclusión de la sociedad civil en un proceso de paz.

Arnila Santoso (arnilasantoso@gmail.com) acaba de graduarse en el Programa de Resolución de Conflictos y Paz Internacional de la Universidad Americana y ahora es Oficial de Programa con la Oficina del Departamento de Estado de Democracia, Derechos Humanos y Trabajo de Estados Unidos de América.

El Centro de Datos para los Desplazados Internos en Kivu del Norte

Laura Jacqueline Church

Una provisión efectiva de ayuda y protección para los desplazados en el este de la RDC requiere datos fiables, y el nuevo Centro de Datos en Kivu del Norte está ayudando a proporcionarlos.

Al cambiar las áreas de violencia en la zona este del Congo, nuevas personas se convierten en desplazadas mientras que las que ya lo eran regresan a sus hogares. Algunas personas viven durante los desplazamientos en campos y otras lo hacen con familiares o amigos o con contratos de alquiler en lo que se conoce generalmente como "familias de acogida". La recopilación de datos en un campo es relativamente fácil pero entre familias de acogida -donde no resulta fácil distinguir entre residentes y desplazados- resulta mucho más complicado, y los complejos patrones de desplazamiento de la República Democrática del Congo (RDC) hacen que sea todavía más difícil llegar a unas cifras correctas y coherentes.

Hay desplazados internos, por ejemplo, que viajan todos los días: que van y vienen regularmente entre diferentes lugares, incluidos sus casas y los campos. Y se producen múltiples desplazamientos en los que, si no se detecta, las agencias corren el riesgo de multiplicar por el número de desplazamientos en lugar de contar personas desplazadas. Las distintas metodologías, las fuentes de información desconocidas y la falta de veracidad de nacimientos y defunciones constituyen otros retos.

Para lidiar con estos, se creó la Comisión para los Movimientos de Población (CMP), liderada por la OCHA. La CMP coopera y trabaja en colaboración con

varios actores humanitarios y agencias para comparar y consolidar datos. Aún así las discrepancias y la escasez de datos continuaron y en 2008 se inició un proyecto innovador para tratar esta escasez de información: el Centro de Datos para Desplazados Internos.

El Centro de Datos -gestionado por UNOPS- se encuentra en Goma y realiza el seguimiento de las provincias de Kivu del Norte y Kivu del Sur. El proyecto fue fundado por ACNUR como parte de la responsabilidad del CCCM (Coordinación y Gestión de Campos) pero se anima a todas las agencias a asociarse al proyecto, pudiendo cualquiera de ellas solicitar datos al Centro. En el ámbito técnico el proyecto directamente coopera y se apoya en autoridades provinciales, agencias de gestión de campos (locales e internacionales) y en ACNUR a la hora de atender las necesidades de los desplazados internos. El objetivo primario del Centro es:

- emprender el registro individual de las poblaciones de desplazados internos de los campos, incluido el registro de nuevas llegadas, partidas, nacimientos, defunciones, etc.
- mantener una base de datos actualizada en tiempo real que permita un seguimiento de la población y la elaboración de informes con datos desglosados sobre la población desplazada
- gestionar los movimientos de población desde, hacia y entre campos de desplazados, garantizando documentación individual como certificados de repatriación voluntaria, etc.
- crear listas precisas de beneficiarios con finalidad asistencial, que tengan en cuenta el tamaño de la familia, las necesidades especiales y los criterios de vulnerabilidad, tal y como los define la comunidad humanitaria en la RDC
- ayudar a desarrollar una gran capacidad de análisis de datos humanitarios en el marco del Plan



Equipo de UNOPS en el registro de los desplazados internos cerca de Kitchanga, Kivu del Norte

Laura Church

de Estabilización del Este de la RDC (STAREC) del Gobierno congoleño

- garantizar el registro individual de los refugiados retornados congoleños para facilitar la verificación en los países de asilo y para ayudar a ACNUR en Kivu del Norte a planificar sus actividades de protección y asistencia
- mantener una base de datos para la protección y los informes de seguimiento de retornados.

El Centro reúne y procesa información sobre los desplazados internos que viven en los campos de Kivu del Norte (y hasta cierto punto también los de Kivu del Sur). La información se recopila mediante encuestas y entrevistas, e incluye el número de personas que viven en el hogar, sus edades y sexo, la razón de su exilio, sus planes de futuro y cualquier específica vulnerabilidad de los miembros de la familia. Se les fotografía para facilitar su identificación cuando se distribuye los beneficios o cuando el desplazado interno decide regresar a su hogar. Los campos de desplazados se dividen en zonas y las casas son numeradas para permitir que el equipo

registre a las personas que viven en cada casa. Esto permite realizar ejercicios de "fijación", en los cuales se lleva a cabo un recuento sorpresa por la noche de casa en casa de la población real. Este trabajo puede ser peligroso y requiere una gran coordinación con la MONUSCO (antes MONUC) por cuestiones de seguridad.

El Centro de Datos cuenta con su propia aplicación SIG (Sistema de Información Geográfica). Además de establecer el origen, traslados y ubicación actual de las poblaciones desplazadas, el equipo del SIG trabaja con las autoridades locales para aclarar las fronteras administrativas. Google proporcionó en 2010 smartphones al proyecto para posibilitar un registro de datos más eficiente y permitir la toma de coordenadas GPS para su uso cartográfico.

ACNUR emplea su Sistema de Información Sanitaria (SIS) principalmente en campos de refugiados pero en Kivu del Norte el Centro de Datos está probando su uso en situaciones de desplazamiento interno. En estrecha colaboración con la OMS y las autoridades sanitarias provinciales, el Centro se está asociando con varios centros de salud de dentro y fuera de los campos de

desplazados para recopilar información sanitaria que ayude a realizar un seguimiento de las enfermedades y problemas de salud que más conciernen a los desplazados internos.

Todos los datos recopilados, incluida la información estadística y los mapas, se distribuyen de manera regular entre la comunidad humanitaria de la zona este del Congo a través de Internet y encuentros. Esto debería contribuir a que todos los actores humanitarios que apoyan a los desplazados internos en Kivu del Norte y Kivu del Sur proporcionen una mejor ayuda, más eficaz y personalizada, a la población de desplazados internos.

Laura Jacqueline Church (laurachurch@mac.com) trabajó en el Centro de Datos y previamente lo hizo en el Centro Regional de Apoyo de ACNUR en Nairobi.

Encontrará información adicional sobre las actividades del Centro de Datos para Desplazados Internos en www.dc4idp.org.

Las opiniones expresadas en este artículo pertenecen a su autora y no representan necesariamente las opiniones de la ONU.

Retos para la protección

Emma Fanning

Los comités de protección locales de Kivu del Sur y del Norte están abordando -con cierto éxito- una serie de retos para la protección.

Desde junio de 2010 el pueblo de Mukungu¹ en Kalehe (Kivu del Sur) ha recibido a 1.150 familias de desplazados que huían de los ataques de las FDLR (Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda)² que tuvieron lugar durante las operaciones militares en la zona. Un batallón del ejército nacional llegó hace poco; establecieron puestos de control en los que exigen el pago de unas tasas, no hablan ninguna de las lenguas locales y se han instalado con familias del lugar sin su consentimiento. Los trabajos forzados y los arrestos arbitrarios están a la orden del día. Al mismo tiempo, los autóctonos no pueden cultivar en los campos que hay junto al bosque puesto que los soldados de las FDLR violan a las mujeres que lo intentan y han llegado a matar a sus acompañantes. La comunidad local acoge a los desplazados internos pero advierte de que los recursos son limitados.

La vida en muchas comunidades del este de la República Democrática del Congo parece una constante negociación entre diferentes amenazas. Las comunidades denuncian saqueos, robos, violaciones, trabajos forzados, asesinatos, secuestros, incendios de viviendas y destrucción de los campos; incluso en zonas en las que el Estado sigue teniendo algún control, las comunidades son vulnerables ante la instalación de puestos de control ilegales, pago de tributos, arrestos y extorsión. Entre los autores no sólo se incluyen multitud de grupos armados, sino también aquellos que deberían proteger a los civiles: miembros del ejército nacional (FARDC), de la policía, del gobierno local y líderes tradicionales.³

La respuesta humanitaria en este contexto se enfrenta a numerosos retos. ¿Cómo podemos abordar semejante gama de abusos? ¿Cómo podemos priorizar cuando toda la población suele ser vulnerable? ¿Cómo podemos evitar la discriminación y la creación de estigmas entre los miembros de la

comunidad? ¿Cómo podemos evitar que se promueva la dependencia?

Para tratar de abordar estas cuestiones, Oxfam trabaja con comités locales para la protección en 33 comunidades a lo largo de Kivu del Sur y del Norte. Durante las evaluaciones anuales sobre la protección de 2007 a 2009, las comunidades identificaron las barreras clave para su protección como la falta de información sobre el derecho nacional e internacional, las dificultades para acercarse a las autoridades militares y civiles y la falta de conocimientos acerca de adonde remitir a las víctimas de los abusos. Desde entonces Oxfam ha trabajado con socios locales para:

- garantizar unas elecciones transparentes en los comités de protección locales
- apoyar a las comunidades para identificar las amenazas, analizar los riesgos e implementar actividades para combatirlas
- formar a los miembros de la comunidad y a las autoridades en cuestiones

jurídicas y de derechos humanos, así como sobre cómo concienciar al resto de la comunidad local sobre éstas

- mejorar las relaciones entre los miembros de la comunidad y las autoridades
- ofrecer información básica sobre los servicios de referencia locales.

Una reciente revisión de este progreso sugiere, de forma provisional, que mediante apoyo e información flexibles para reforzar tanto las iniciativas locales, como sus capacidades, las comunidades podrían encontrar modos de abordar diversos problemas. Las consecuencias

tres desplazadas que fueron víctimas de violaciones durante los ataques de las FDLR y abandonadas por sus maridos han sido alojadas con miembros del comité.

Otro de los resultados obtenidos es que todas las comunidades curiosamente declaran que se han producido menos casos de violación que el año pasado. El mero hecho de hacerles saber que la violación es ilegal parece haber reducido su grado de incidencia. También se declara que los hombres no abandonan a sus esposas si son violadas y que saben que deben buscar atención médica rápidamente. Varias comunidades han informado de hombres que traían a mujeres a los centros de salud después de

sufrir una violación. Al mismo tiempo, las comunidades declaran que también se ha producido un importante descenso en el número de puestos de control ilegales a nivel local y que ha aumentado el grado de concienciación acerca de las leyes. En una de las comunidades los parientes ya no son arrestados por los presuntos crímenes de otros y el comité ha persuadido a las autoridades carcelarias para que aloje a hombres y mujeres por separado. Todas las comunidades informan de una mejora en las relaciones con las autoridades,

especialmente entre las mujeres de las cuales el 30% declara que mantienen unas relaciones razonables con las FARDC, en contraste con el 10% que lo hacía antes. Por otro lado, hay problemas que no pueden resolver, como los saqueos y los incendios de viviendas llevados a cabo por las bandas armadas. Pero sí que pueden, y de hecho lo hacen, tomar algunas medidas para tratar de mitigar el problema, como pedir a las autoridades locales que hablen con éstas, pedir a las FARDC que patrulle, etc.

La motivación de los voluntarios de los comités, un reto continuo en los programas basados en la comunidad, sigue siendo admirable. (Como la mayoría de las organizaciones que adoptan este modelo, seguimos preguntándonos cosas tales como si deberíamos pagar incentivos a los voluntarios.) Éstos continúan apoyando a las víctimas de la violencia sexual proporcionándoles

alimentos mientras reciben tratamiento médico; caminan 20 km para hablar sobre las leyes nacionales en los pueblos vecinos; desafían tenazmente a las autoridades y sus arrestos arbitrarios; visitan pueblos lejanos para averiguar más sobre la situación de los desplazados internos allí; y siguen insistiendo en que la influencia del proyecto debería llegar más allá de los centros de población. Aseguran que el proyecto les da un estatus en la comunidad y que ellos y otros pueden ver los resultados. Las mujeres en concreto declaran que pueden negociar de una manera más efectiva y persuadir a los hombres para que se hagan cargo de sus cometidos.

No tenemos todas las respuestas. Los abusos masivos a los que se enfrentan las comunidades en la RDC son complejos y extenuantes. Pero cuando se proporciona información a las comunidades y un espacio para encontrar soluciones, lo hacen. Creemos que hasta la fecha este proyecto ha conseguido éxitos en parte porque no se centra en ningún grupo en concreto de supuestas víctimas o en abusos específicos, sino que permite que las comunidades detecten todo un espectro de cuestiones que les afectan y les den respuesta. Los hombres asumen problemas que en un principio se veían como que sólo afectaban a las mujeres porque las cuestiones son identificadas por el comité al completo; las comunidades de acogida apoyan a los desplazados internos no porque una ONG les pida que lo hagan, sino porque ellos mismos han señalado el problema. Los programas de protección en la RDC están teniendo algún éxito gracias a que apoyan a miembros de la población y autoridades locales en la creación de espacios para que se reúnan y encuentren sus propias soluciones a un amplio abanico de problemas de seguridad.

Aun con todo, nos queda mucho camino que recorrer. Fue un día triste cuando llegamos a Mukungu para una reunión con el comité y sus miembros estaban reconstruyendo la casa de un comandante de las FARDC. Se entregaban cupones: la prueba de haber trabajado en la casa; pobre de ti si no tienes cupón cuando pasen por tu casa a comprobarlo mañana...

Emma Fanning (EFanning@oxfam.org.uk) es encargada de protección de la República Democrática del Congo con Oxfam GB (<http://www.oxfam.org.uk/>).

1. No dicen su verdadero nombre para proteger a los testigos.
2. Forces démocratiques de libération du Rwanda/ Fuerzas Democráticas para la Liberación de Ruanda.
3. Informe de evaluación de protección de Oxfam y Socios en Kivu del Sur y del Norte, 2010 (en inglés): <http://tinyurl.com/3xnu5mx>



Niños en Kalonge miran un panel informativo sobre la legislación congoleña de protección de las personas contra la detención ilegal y el encarcelamiento.

han sido variadas, con resultados en áreas que no habíamos previsto, como el empoderamiento de las mujeres, la ayuda a los desplazados internos para su integración en sus comunidades de acogida y el interés por una mayor seguridad en las zonas de retorno. Creemos que esto se debe a que la comunidad está detrás del proyecto. En un caso, una comunidad entera que había sido desplazada negoció con los jefes locales para pedir patrullas de las FARDC en su zona con el fin de desalentar los ataques de las FDLR. Otra comunidad ha mediado en disputas sobre tierras entre desplazados y autóctonos y ha negociado el retorno de los desplazados acusados de colaborar con las FDLR en sus lugares de procedencia. A las mujeres que con el desplazamiento y la separación de sus maridos tuvieron que buscar la protección de otro hombre, se les permite volver con sus maridos cuando regresen a su comunidad. En Mukungu al menos

Innovación en los programas de vales

Kokoévi Sossouvi

Los vales de efectivo ofrecen flexibilidad y permiten tanto el pago de las tasas escolares, como el de las necesidades básicas. Asimismo, permiten el empoderamiento de personas que, al vivir desplazadas, no tienen elección.

El conflicto en Kivu del Norte está muy bien documentado debido al tipo de desplazamiento pendular creado, con familias que se desplazan una y otra vez entre localidades. En 2009 la ONG Concern Worldwide DRC promovió en la República Democrática del Congo (RDC) un nuevo enfoque mediante el cual no sólo proporcionaban artículos no alimenticios (como es habitual en la respuesta a los desplazamientos), sino también semillas, herramientas y materiales de apoyo para la educación primaria; empleando un enfoque de mercado basado en los vales de efectivo.

Para maximizar el potencial de empoderamiento, sólo los hogares más vulnerables tomaron parte en este programa y, dentro de ellos, las mujeres fueron las elegidas para recibir los vales. Así, podían comprar artículos a los comerciantes locales que se reunían en lugares seleccionados a modo de mercado, usando los vales a los que se les había dado un valor definido. Luego los comerciantes canjeaban los vales en Concern Worldwide por la cuantía correspondiente en efectivo. Además de a comerciantes, se invitaba a directores de escuelas a acudir a ferias donde cambiaban a los beneficiarios sus vales por recibos sellados por el pago de las tasas escolares durante un trimestre o parte del mismo. Concern también canjeaba esos vales.

De esta forma los hogares que recibían ayuda podían procurarse artículos no alimenticios como bidones, utensilios de cocina, etc. También podrían comprar *pagnes* (telas) de calidad, semillas mejoradas y herramientas agrícolas, además de pagar las tasas escolares para sus hijos. Por último, a la salida de la feria se les hacía entrega de mantas y jabón.

Impacto del proyecto

Mediante el programa -en marcha desde noviembre de 2008 hasta junio de 2009- se asistió a 8.402 hogares. Además de satisfacer las necesidades humanitarias de este vulnerable sector de la población, la iniciativa contribuyó a que 2.325 niños accedieran a la educación primaria.

Aunque la evaluación inicial no determinaba cuántas familias tenían niños en edad de estar escolarizados

en la educación primaria, el 21% de los beneficiarios del programa pagaron tasas escolares, y el 28% lo hizo para más de un niño. El 43,7% de las tasas pagadas eran para niñas, lo que hasta cierto punto desacredita la idea preconcebida de que su educación no es una prioridad. Además, las familias entrevistadas comentaron que habían aprovechado esta oportunidad para pagar las tasas para todos sus hijos -a veces sólo para algunos de ellos- y declararon que tenían la intención de ahorrar dinero por otros medios para pagar el período que quedaba. La gente expresó su aprecio por este innovador enfoque, especialmente en un entorno en el que la educación no es un servicio gratuito para todos.

Los directores señalaron que el dinero recolectado se gastaba en material escolar (como libros y tiza), en la renovación de la infraestructura, el pago de los salarios a los profesores y en el alquiler. Los beneficios adicionales se utilizaban para facilitar la continuación del año académico, reduciendo el número potencial de suspensiones de clases y la necesidad de repetirlas debido a los largos períodos de ausencia de los niños cuyos padres no habían podido pagar las tasas en su momento.

Una evaluación independiente del programa¹ llevada a cabo por el Instituto de Desarrollo de Ultramar concluyó que la exitosa implementación de las ferias por parte de Concern, demuestra que "las organizaciones no necesitan expertos en vales de efectivo, sino más bien un equipo de trabajadores con talento que puedan utilizar sus destrezas en cuestiones como evaluación de emergencia y gestión de proyectos con el fin de introducir en sus intervenciones respuestas basadas en el dinero en efectivo". Los evaluadores recomendaron a Concern y a otras agencias que se plantean respuestas basadas en el uso de vales, las siguientes pautas:

- Ofrecer suficientes opciones en las ferias: todos los destinatarios deberían tener acceso a los artículos prioritarios señalados en las evaluaciones.
- Garantizar que los beneficiarios que no entienden el proceso puedan disponer de asistencia durante las ferias.

- Garantizar que los precios de las ferias correspondan en gran medida a los de los mercados locales.
- Incluir un número suficiente de comerciantes.
- Utilizar los vales que tengan poco valor para permitir un gasto flexible.
- Promover la innovación de manera responsable en las respuestas basadas en el uso de vales (ej.: mediante la inclusión de nuevos productos y servicios).
- Incluir un sólido seguimiento cualitativo.
- En las zonas donde sea una novedad, empezar con ferias más pequeñas.

El programa estuvo destinado tanto a los retornados como a las familias desplazadas. Aunque los beneficiarios eran en su gran mayoría retornados, la repetida incidencia de los desplazamientos hizo que esta metodología resultara igualmente apropiada para los desplazados. Estas familias suelen verse obligadas a considerar la educación como una prioridad menor, debido a la constante amenaza de futuros desplazamientos y a la alta prioridad de otras necesidades. Para muchas mujeres y sus familias esta intervención les supuso una gran oportunidad para comprar según sus necesidades individuales y para gastar sus limitados ingresos en otras cosas necesarias.

Kokoévi Sossouvi (kokoievi@gmail.com) fue gestora del Programa de Emergencias y Medios de Subsistencia de Concern Worldwide en la RDC hasta febrero de 2010. (Si desea ampliar información sobre el proyecto Concern, póngase en contacto con Peter McNichol en: drc.cd@concern.net.) La autora trabaja en la actualidad como gestora de un programa de recuperación económica en Haití con Mercy Corps.³

1. Evaluación en línea en: <http://tinyurl.com/ConcernDRCvouchers>

2. Concern Worldwide sigue desarrollando metodologías para el uso de efectivo y vales, con un valor demostrado inestimable en la zona este de la RDC. También se emplean enfoques innovadores para satisfacer las necesidades humanitarias en otras zonas como Níger, donde Concern proporciona transferencias telefónicas de efectivo para ayudar a la gente que vive en zonas rurales a satisfacer las necesidades alimenticias de sus familias tras una cosecha fallida.

3. Con Mercy Corps en Haití, están siguiendo el mismo enfoque utilizando teléfonos móviles en lugar de vales; a los beneficiarios se les entrega un teléfono móvil que dispone de una cartera electrónica que les permite hacer compras ingresando de manera instantánea el dinero en el teléfono del vendedor.

La leña: hacerlo bien

Durante los últimos años hemos asistido a la aparición de nuevas iniciativas para el acceso seguro a un combustible adecuado para cocinar en los entornos humanitarios. Las ONG congoleñas incentivan este tipo de iniciativas e intentan urgentemente atraer una mayor atención internacional sobre lo que está en juego.

El combustible para cocinar es un asunto crítico presente en casi todas las facetas de la vida diaria de millones de familias. Al pasar la mayor parte del tiempo cerca del fuego mientras cocinan, las mujeres y sus hijos son especialmente vulnerables a varios problemas de salud, como enfermedades pulmonares y oculares. Las mujeres y niñas desplazadas por conflictos o catástrofes naturales también corren el riesgo de sufrir violaciones y agresiones sexuales cuando salen del campo, relativamente seguro, a recoger leña para venderla o cocinar la comida que las agencias humanitarias entregan. Cuando los árboles y otra vegetación ya se han recogido, han de caminar cada vez más lejos para conseguir leña, aumentando su vulnerabilidad. Además, las niñas pueden perder oportunidades de educación puesto que todos los días pasan horas buscando combustible para cocinar o se quedan en casa cuidando de los hermanos más pequeños mientras sus madres buscan leña. Las niñas pequeñas son las víctimas más comunes de quemaduras y escaldaduras a causa de fuegos desatendidos.

Estas consecuencias traspasan los sectores de respuesta humanitaria tradicional y en raras ocasiones encajan en los objetivos operativos de las ONG y agencias de la ONU - o incluso en el sistema de clusters-. Como resultado, las iniciativas relacionadas con la energía para los hogares suelen ser ad hoc y no tienen en cuenta las lecciones aprendidas en otros sectores o regiones.

La comunidad internacional, encabezada por la Comisión de Mujeres Refugiadas y apoyada por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés), desarrolla desde 2007 documentos de orientación global sobre la necesidad de garantizar el acceso seguro a un combustible apropiado para cocinar en entornos humanitarios desde el inicio de cada situación de emergencia. Creados por el Grupo de Trabajo del Comité Permanente entre organismos sobre el Acceso Seguro a la Leña y Energía Alternativa en Entornos Humanitarios' (IASC equipo SAFE) y respaldado por el grupo de trabajo del IASC, estos documentos incluyen:

- una "matriz" de las funciones y responsabilidades de la agencia para desarrollar una estrategia coordinada sobre combustible que define las actividades clave a realizar para conseguir una respuesta efectiva en cuanto a combustible en las crisis humanitarias nuevas y en curso, y
- un "árbol de decisiones" ilustrando los diversos factores que pueden afectar a la elección de la estrategia de combustible, como alimentos de primera necesidad o hábitos de cocina.

Información extraída de la página web de la Comisión de Mujeres Refugiadas. Este y otros documentos relacionados disponibles en: <http://womensrefugeecommission.org/programs/firewood>. Visite también la International Network on Household Energy in Humanitarian Settings (Red Internacional de Energía en los Hogares en los Entornos Humanitarios) en <http://www.fuelnetwork.org/> (incluye todos los talleres SAFE y materiales para la formación).



Adrien Arbib www.arbib.org

El combustible para cocinar aviva una crisis

Jean Claude Mizaba Bampa

Los actores humanitarios no tratan en la medida suficiente o con la firmeza debida la cuestión del combustible y eso, muchas veces, es un error, ya que cada población importa sus hábitos culturales y su realidad cotidiana al modo en que utiliza el combustible en sus nuevas circunstancias.

En la República Democrática del Congo, como en África en general, la cocina es cosa de mujeres, así que son ellas quienes deben buscar leña para cocinar para la familia. Nuestra cultura dicta que para que la gente se alimente, primero es necesario cocinar la comida con fuego. Para encender este fuego las mujeres salen al bosque a buscar madera seca (así es como lo hacen); al contrario que ahora, el bosque solía ser una propiedad común para el uso y disfrute de todos. Actualmente es un lugar donde pueden encontrar leña y al mismo tiempo donde están expuestas a sufrir ataques de la milicia que quiere que las mujeres dejen de recoger combustible para cocinar o cometen atrocidades contra ellas.

Las agencias humanitarias deben considerar la función del combustible para cocinar como algo vital, tanto para las personas desplazadas, como para la población de acogida. En ocasiones, cuando no se dispone de leña o recogerla

puede causar conflictos con la población local, las agencias proporcionan "estufas mejoradas para cocinar". Recientemente se les ha estado proporcionando una nueva forma de briqueta de carbón vegetal hecha de serrín para cocinas portátiles, especialmente elaboradas para familias desplazadas.

En las crisis humanitarias nunca ha habido soluciones adecuadas. En un taller llevado a cabo por la Comisión de Mujeres Refugiadas en Goma, se trabajaba con una realidad: cuando la gente se encuentra en situación de desplazamiento necesita cocinar como lo hacía antes, calentarse y protegerse del frío de la noche.

Nuestra organización cree que sería valioso compartir las experiencias acerca de la leña y el combustible en las crisis de muchos países diferentes para mejorar la respuesta humanitaria.

Jean Claude Mizaba Bampa (rdcasdisuniv@yahoo.fr) es representante residente de la Association pour la Solidarité, le Développement et l'Intégration Sociale (ASDIS-Universelle) [Asociación para la solidaridad, el desarrollo y la integración social] con sede en Goma.



Los talleres SAFE en la República Democrática del Congo

Josué Sefu Aruna

En 2010 hemos llevado a cabo en Bukavu y Kamituga, Kivu del Sur, dos talleres de formación sobre Acceso seguro a la leña y la energía alternativa en entornos humanitarios (SAFE, por sus siglas en inglés) para organizaciones locales que, como nosotros, están comprometidas para trabajar por la estabilidad y la sostenibilidad de la República Democrática del Congo.

Anteriormente, en febrero de 2010, asistimos a un taller de dos días de la Comisión de Mujeres Refugiadas en Goma donde coincidimos con representantes de otras ONG locales, así como con representantes de agencias como ACNUR, PMA, CARE, World Vision y Mercy Corps. El primer día tuvo lugar el taller general sobre orientación SAFE, sobre cómo, cuándo y por qué implementarlo, y el segundo día una sesión de “formación de formadores” para ayudar a los participantes a adquirir las destrezas necesarias para realizar sus propios talleres orientados al personal nuevo de sus organizaciones u otras, beneficiarios o gobierno local.

En nuestros propios talleres los participantes aprendieron sobre la naturaleza multisectorial de las cuestiones

relativas a la leña, la inexistencia de agencias o clusters cuyo mandato se centre únicamente en trabajar en esta área y que la leña no sólo hace referencia al entorno, sino también a la protección, la salud, la nutrición y el refugio. Debatimos sobre las funciones, responsabilidades y cómo desarrollar estrategias sobre la leña coordinadas tanto en situaciones de emergencia, como en desplazamientos prolongados.

Nuestro primer taller en Bukavu nos permitió reunirnos como grupo por primera vez con nuestros socios e intercambiar experiencias e información para mejorar las actividades relacionadas con la provisión de leña en el contexto humanitario. Pero trabajar en una zona geográfica tan vasta provoca grandes problemas logísticos para garantizar un seguimiento de la formación y necesitamos seguir trabajando con la comunidad internacional para superar semejantes retos.

Josué Sefu Aruna (arunasefu@yahoo.fr) es coordinador de la Association des Agriculteurs Sans Frontières (AASF) [Asociación de Agricultores sin Fronteras] en Bukavu.



Participantes al final del taller SAFE en Goma, febrero de 2010

CICR: un análisis meticuloso es la clave

Veronika Talviste

En la República Democrática del Congo, el CICR combina actividades para la protección y la asistencia y se centra en “zonas prioritarias” donde los actores armados (ejército nacional o grupos armados opositores) están presentes.

Con el fin de garantizar que los hombres, mujeres y niños afectados por el conflicto y el desplazamiento en el este de la República Democrática del Congo (RDC) reciban la protección y la asistencia a las que tienen derecho, el CICR intenta por todos los medios aprender de las experiencias pasadas y analizar patrones de movimiento con mayor precisión. Su personal de campo se compromete con las comunidades para conseguir entender mejor las amenazas a las que se enfrentan, física y económicamente, y concebir así métodos prácticos y efectivos para abordarlas.

Tratar de tener en consideración todo el contexto en el que tiene lugar el desplazamiento interno resulta esencial: los que huyen, los que no pueden huir o deciden quedarse atrás por otras razones y los que retornan. Aunque el desplazamiento puede exacerbar las vulnerabilidades de las comunidades afectadas por los conflictos, las personas desplazadas no necesariamente se enfrentan a mayores dificultades que las no desplazadas.

El CICR es especialmente activo en los territorios de las regiones de Kivu que alojan a una cifra importante de desplazados y se esfuerza para garantizar un mayor respeto por los derechos de las personas en situación de riesgo, a la vez que anima a autoridades y partes del conflicto a cumplir con sus obligaciones. Se esfuerza en prevenir o poner fin a las violaciones del Derecho Internacional Humanitario que afectan a civiles. Suele trabajar en colaboración con la Cruz Roja de la RDC en actividades destinadas a reducir la exposición de las comunidades al riesgo. Asimismo, busca llamar la atención de las autoridades sobre las preocupaciones más apremiantes de la gente, a la vez que ofrece ayuda directa a quienes más la necesitan.

El análisis resulta crucial

Aparentemente existen al menos cuatro tipos de desplazamientos internos en la República RDC: el desplazamiento “reactivo” en respuesta a un ataque real o a un acontecimiento concreto; el desplazamiento “preventivo” como medida para anticiparse a

ataques o abusos o por miedo a ellos; el desplazamiento “pendular”, que se produce cuando la gente regresa a su lugar de origen durante el día o de manera intermitente; y el desplazamiento “itinerante” cuando los desplazados se mudan constantemente de un lugar a otro, a veces en busca de ayuda humanitaria.

Un análisis meticuloso de la dinámica de los desplazamientos puede ayudar a los trabajadores humanitarios a saber, por ejemplo, adónde tienden a huir las personas con más medios y adónde quienes cuentan con menos. Sus destinos suelen ser bastante diferentes así, por ejemplo, es más probable que los primeros busquen refugio en casa de parientes en una gran ciudad. Es fácil asumir que los que han caminado durante días son los más necesitados. Esto puede ser cierto en algunos contextos pero, en determinadas comunidades de la RDC, los más necesitados no tienen más opción que esconderse en un bosque o en un pueblo cercano. También es importante saber si es la primera vez que estas personas se encuentran desplazadas o si lo han estado en repetidas ocasiones. Con frecuencia aquellos que huyen por primera vez como consecuencia de un ataque no han tenido ocasión de llevarse nada consigo y no han desarrollado mecanismos de supervivencia.

Los trabajadores humanitarios deben tener cuidado con las conclusiones infundadas puesto que situaciones aparentemente similares, pueden tener consecuencias muy distintas para la gente. Por ejemplo, algunas personas que han estado desplazadas en repetidas ocasiones podrían haber desarrollado su propia capacidad de resiliencia y sus propias estrategias de supervivencia, mientras que otras en su misma situación podrían estar exhaustas, vulnerables e incapaces de sobrellevar la situación.

Según un informe de UNICEF/CARE de 2008, aproximadamente el 70% de los desplazados viven con familias de acogida en la RDC.¹ Las familias que acogen suelen ser tan vulnerables o encontrarse tan sobrecargadas como las acogidas. Para establecer prioridades en

el análisis del desplazamiento no sólo deben contemplarse las necesidades de las personas desplazadas, sino también considerar las de todas aquellas que sufren los efectos del desplazamiento, incluidas las que han quedado atrás, quienes no han podido huir y los residentes que acogen a desplazados.

Comparando las circunstancias y las necesidades de cada uno de esos grupos con las de la población general se identifican las necesidades más urgentes, estableciendo las bases para garantizar que la acción llevada a cabo es imparcial y orientada a las necesidades. Por supuesto, también ayuda saber si los factores económicos de atracción y expulsión resultaron significativos en los desplazamientos o si la violación de la ley o el miedo a delitos -como asesinatos, robos o reclutamientos forzados en fuerzas armadas- fueron las razones primarias de estos desplazamientos.

Consulta y participación

A menudo las mejores estrategias son elaboradas por las propias personas desplazadas, quienes suelen contar con valiosas ideas sobre cómo mejorar sus circunstancias. En cualquier caso, además de determinar dónde y cómo llevar a cabo medidas efectivas, resulta esencial entablar diálogo con las comunidades directamente afectadas. Y eso lleva tiempo.

Habría que tener en cuenta, sin embargo, que en una zona como Kivu donde se han llevado a cabo incontables actividades humanitarias a lo largo de muchos años (algunas de las cuales, inevitablemente, han estado mal planificadas) es extremadamente importante que el diálogo no sea superficial. En estas áreas las comunidades locales son muy conscientes de que demasiadas veces las organizaciones humanitarias responden a los problemas simplemente distribuyendo ayuda. Existe el riesgo de que algunas personas puedan intentar persuadir a la organización para que realice determinadas acciones, mientras que otras podrían dar las respuestas que creen que los trabajadores humanitarios quieren oír. Es necesario escuchar a tantas voces distintas como sea posible y estar atentos a los matices.

También es importante garantizar que las personas desplazadas tengan acceso a información fiable para que puedan

plantear propuestas constructivas con respecto a las acciones que se llevan a cabo en su nombre o para que puedan tomar decisiones bien fundadas sobre cómo controlar sus circunstancias. Por ejemplo, en una zona de Kivu del Norte el CICR había planeado distribuir semillas, herramientas y productos básicos para el hogar entre los recién desplazados. Antes de que se realizara dicha distribución, la comunidad local se enteró de que las operaciones del ejército nacional contra los grupos armados de la zona eran inminentes. El miedo a que la distribución atrajera los saqueos armados hizo que solicitaran su cancelación.

Dialogar con los que llevan las armas también resulta esencial. La interacción del CICR con los armados se produce con frecuencia y de manera muy variada, desde notificarles los movimientos de esta organización, a debatir alegaciones de comportamientos inapropiados entre los soldados rasos y proporcionarles formación sobre las normas básicas del Derecho Internacional Humanitario. Es inevitable que los intercambios sean un poco menos formales con los grupos armados de la oposición que con las fuerzas armadas nacionales, pero las cuestiones que se les plantean son del mismo rango.

Asistencia como protección

Uno de los objetivos del trabajo humanitario debe ser mejorar la capacidad de las personas para garantizar su propia seguridad. Para conseguirlo, hay que reconocer que cada cual sabe mejor que nadie cómo abordar sus propios problemas. Y de la misma manera que la gente no suele distinguir en su vida diaria entre lo que hacen para protegerse y lo que hacen para asegurarse el sustento, es necesario que las agencias también reconozcan el vínculo inherente entre las estrategias de autoprotección y las actividades de subsistencia. Por ejemplo, los programas de alimentos o efectivo por trabajo en la construcción de carreteras no sólo beneficia directamente a los que realizan dicha tarea, sino que también resulta un modo de acceso más fácil (y seguro) a los mercados locales y al mismo tiempo mejores precios de producción. Cuando las comunidades mejoran las carreteras también reducen el riesgo de sufrir asaltos puesto que sus camiones pueden desplazarse con mayor rapidez y son menos propensos a convertirse en objetivo de emboscadas.

Muchas de las peores atrocidades ocurren en lugares muy apartados. Mejorar los medios de transporte puede hacer que algunas zonas estén menos aisladas, sea más probable la

asignación de funcionarios en la zona y estar patrulladas por las fuerzas de la paz de la ONU, lo que evidentemente les hará más seguras.

Retos por delante

El CICR ha realizado algunos progresos en la ayuda a las comunidades afectadas por desplazamientos de Kivu del Norte, pero los retos continúan. Uno de ellos es la creciente movilidad de los desplazados y la complejidad de sus preocupaciones. Las etiquetas “refugiado”, “desplazado urbano”, “familia de acogida” y “migrante económico” pueden ser convenientes para los trabajadores humanitarios, legisladores e investigadores, pero suelen resultar engañosas en la medida en que rara vez describen la situación global de una persona. Por ejemplo, ¿cómo se podría clasificar y después ayudar a una familia de un pueblo de Kivu del Norte, algunos de cuyos miembros se desplazan a diario entre la ciudad de Goma y Ruanda vendiendo productos, mientras otros, que se quedaron atrás después de un ataque armado, se mudaron a Kinshasa en busca de una vida mejor y más segura?, ¿dónde empieza el desplazamiento interno o la migración?

Las personas que pasan parte de su tiempo en Goma y parte en Ruanda ¿son refugiados o desplazados internos?, ¿y los grupos de gente de un pueblo saqueado que deciden marcharse a una ciudad más grande porque han oído que los desplazados ganan más dinero allí?, ¿son sus motivos económicos o están relacionados con la violencia armada?

Tanto las causas del desplazamiento, como los traslados de las personas son diversos y se caracterizan por ser flujos mixtos, de motivaciones variopintas y con múltiples etiquetas. El reto de la comunidad humanitaria es tomarse el tiempo necesario para resolver estas cuestiones y adaptar su respuesta a las complejidades que encuentre.

Veronika Talviste (vtalviste@icrc.org) es Asesora para los Desplazamientos Internos en la Unidad de Protección de la Población Civil del CICR (<http://www.icrc.org>).

1. Véase: ‘Internal Displacement in North Kivu: Hosting, Camps, and Coping Mechanisms’ (“Desplazamientos Internos en Kivu del Norte: alojamiento, campos y mecanismos de supervivencia”). Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/McDowell-DRC-2008>

Discapacidad infantil, la crisis olvidada

Al mirarse al espejo, la pequeña Helena de nueve años grita de alegría al ver su reflejo de pie con el leve apoyo de su terapeuta. Un año antes a Helena -que vive en Mugunga II, campamento de desplazados internos en Goma- se le diagnosticó parálisis cerebral. Pudiendo sólo gatear, Helena estaba confinada en espacios muy concretos debido a la lava del campamento de desplazados.

Mientras que la financiación de los tratamientos sigue siendo muy escasa, sigue creciendo el número de niños discapacitados y los que están en peligro de serlo debido al aumento de los factores de riesgo causado por el fracaso de la infraestructura sanitaria, la violencia y los desplazamientos en el este de la República Democrática del Congo. El reducido acceso a los servicios sanitarios y al agua limpia, así como la pobre nutrición durante el embarazo provocan discapacidades congénitas como espina bífida y deformidades en los miembros y los niños pequeños están expuestos a enfermedades infantiles como meningitis y polio. El frecuente bloqueo de las rutas a los centros de salud para pacientes y equipos médicos a menudo conlleva complicaciones en partos, retrasos en el desarrollo del niño y mortalidad materna. El número cada vez mayor de violaciones en los desplazamientos internos también está vinculado probablemente al aumento de la discapacidad infantil, ya que las embarazadas por una violación no suelen acudir a cuidados prenatales o perinatales.

Los niños discapacitados son más vulnerables al abuso, la explotación, el abandono y la discriminación. Se enfrentan a una reducida participación social y tienen menos acceso a la educación y otros servicios sociales que los niños sin discapacidades, además de su lucha diaria contra el estigma social y la discriminación.

“Puede que la comunidad internacional no vea la discapacidad como una emergencia en la que valga la pena centrarse en estos momentos, pero se convertirá en una emergencia mayor si no se hace nada”, decía Loran Hollander del Heal Africa Hospital de Goma.

Para más información, visite IRIN <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=86710>

Véase también RMF 35 ‘Discapacidad y desplazamiento’ <http://www.migracionesforzadas.org/discapacidad.htm>



Las poblaciones desplazadas fuera de los campos

Alena Koscalova, Elena Lucchi y Sabine Kampmüller

Las actuales herramientas de evaluación y estrategias de intervención se basan principalmente en experiencias de situaciones en los campos; lo que se necesita son respuestas innovadoras para abordar problemas específicos en entornos abiertos.

En octubre de 2009 más de 280.000 personas se encontraban desplazadas en los distritos de Alto-Uele y Bajo-Uele, en la Provincia Oriental, al norte de la República Democrática del Congo (RDC). Los habitantes de esta región han sufrido una escalada de ataques del Ejército de Resistencia del Señor desde 2008, pero la dispersión geográfica de la población en esta vasta y remota región, agravada por las restricciones de seguridad, dificulta el acceso a la población de las organizaciones humanitarias y sólo una pequeña proporción de las personas desplazadas internamente (PDI) del Alto-Uele recibe ayuda de los actores humanitarios.

Las comunidades afectadas por los complejos patrones de violencia en toda la región suelen huir en repetidas ocasiones por temor a futuros ataques y, de manera repentina, pueden aparecer nuevos grupos de desplazados. Generalmente, las PDI de la RDC prefieren quedarse en comunidades de acogida antes que en campos. Alrededor del 70% se queda con familias de acogida o en comunidades de acogida y regresan a sus hogares de forma intermitente. Un reciente informe del CICR habla de la creciente "saturación" de las sobrecargadas comunidades de acogida (que suelen desembocar en mayores dificultades económicas y a veces en tensiones entre PDI y locales); del prolongado período de desplazamiento; y del "factor de atracción" que supone los mayores recursos (incluida la ayuda humanitaria) disponibles en los campos.¹

Se observó también esta tendencia en el Alto-Uele, donde la vasta mayoría de las PDI se alojaban inicialmente con familias de acogida en la ciudad de Dungu, donde compartían recursos como alojamiento, agua y comida. Sin embargo, el inestable estado de seguridad hizo que los desplazamientos se prolongaran y las personas se quedaran sin la posibilidad de regresar a su hogar. Con el paso del tiempo, las capacidades tanto de la comunidad de acogida, como de los desplazados, se fueron mermando y muchas PDI sentían ser una carga demasiado pesada para la comunidad de acogida. Esta situación dio origen a la construcción de

"seudo-campos", zonas dentro de Dungu habitadas sólo por desplazados.

Esta situación provocó el aumento de la vulnerabilidad de los desplazados quienes, habiendo dejado la mayor parte de sus recursos con las familias de acogida, veían limitadas sus posibilidades de cultivar las nuevas tierras en las que se habían establecido debido a las pobres condiciones de seguridad. Algunos desplazados viven en cabañas construidas pobremente que ofrecen una protección inapropiada contra la lluvia y los insectos. La separación espontánea de las PDI de las comunidades de acogida debe considerarse como un alarmante signo de necesidades insuficientemente cubiertas, y parece indicar la conveniencia de distribuir incentivos o compensaciones (dinero, pagos en especie, vales, etc.) a las comunidades de acogida. Asimismo, se deben encontrar soluciones de ayuda viables y aceptables para las PDI autoasentadas dispersas a lo largo de vastas áreas.

La situación humanitaria en el Alto-Uele cambia constantemente, de manera que poblaciones enteras -incluyendo las de acogida- están desprovistas de asistencia y viven en situaciones precarias y condiciones inseguras. En ausencia de información más concreta sobre los especialmente vulnerables, una práctica operativa común entre las agencias internacionales es dirigirse a las zonas donde existe un gran número de desplazados. Sin embargo, el hecho de que los más vulnerables no necesariamente se encuentren allí resulta preocupante. En el aspecto médico, esto tiene implicaciones para agencias como la nuestra, Médicos Sin Fronteras (MSF), a la hora de determinar la ubicación de clínicas fijas o móviles y desde dónde ofrecer servicios y realizar el seguimiento de los pacientes en cuestiones de nutrición, respuesta a la violencia sexual, tratamiento de enfermedades crónicas y alcance global. Por otra parte, ofrecer ayuda excepcional -como comida y otros artículos de ayuda durante un período de tres meses- es una respuesta claramente inadecuada en tales condiciones.

Desafíos en la identificación de las necesidades

La identificación de las necesidades en la región se ha mostrado complicada. MSF estableció por primera vez un programa en la región en septiembre de 2008, tras el recrudecimiento de la violencia y de los desplazamientos en Alto-Uele. En marzo de 2009 MSF llevó a cabo un estudio, empleando un diseño de muestreo por conglomerado en dos etapas, para evaluar mejor la situación de las poblaciones desplazadas y de acogida. El estudio había sido inicialmente planeado para un área más extensa pero, dadas las serias limitaciones de seguridad, sólo se llevó a cabo en la ciudad de Dungu y de manera parcial (evaluación rápida) en la ciudad de Doruma.

El estudio mostró que tanto la población de acogida, como la desplazada vivían en condiciones precarias debido a la violencia, el robo de ganado y otras pertenencias, la destrucción de viviendas y el acceso restringido a la tierra. El suministro de ayuda y provisiones de las ONG era insuficiente, debido principalmente a las limitaciones de trabajar en la zona, y las condiciones de suministro de aguas y saneamiento estaban por debajo de los estándares humanitarios.

El estudio proporcionó información útil pero, como sólo fue posible evaluar las condiciones de la población que vivía en las zonas más accesibles y con mayor presencia de actores internacionales, sólo era representativo de una pequeña proporción de la población afectada. Únicamente podía ofrecer una instantánea de un entorno rápidamente cambiante y muy probablemente no capturaba las bolsas de vulnerabilidad, ni la evolución temporal de los patrones de mortalidad.

Contextos como el de la RDC revelan claros fallos en el uso de las tasas brutas de mortalidad (CMR, U5MR²) y el empleo de métodos cuantitativos en general (encuestas por muestreo, contar a la población, etc.). La necesidad de seleccionar muestras representativas y de minimizar el sesgo en la recopilación de datos es complicada debido a la dispersión geográfica, al peligroso acceso y a la falta de cifras fiables de población. En situaciones de emergencia crónica o intermitente, como en la RDC, unas tasas de mortalidad con niveles

cercanos a lo normal pueden comportarse incrementándose de manera gradual a lo largo del tiempo o presentar picos debido a epidemias, agotamiento de los recursos, sistemas sanitarios colapsados, nuevas oleadas de desplazamientos y aislamiento de los proveedores de ayuda. Lo que significa que encuestas extraordinarias sobre la mortalidad podrían dar lugar a distintos resultados dependiendo del momento; resultados poco valiosos en ausencia de un sistema de supervisión de la mortalidad para detectar sus tendencias y causas a lo largo del tiempo.

Resulta esencial buscar modos alternativos de medir y realizar el seguimiento de las tasas de mortalidad, así como identificar indicadores alternativos para juzgar mejor la magnitud y la evolución de las crisis en entornos abiertos. Esto permitirá una mejor comprensión de las necesidades y la posibilidad de supervisar la efectividad de la ayuda.

Desafíos de la respuesta

En comparación con las situaciones que se dan en los campos de desplazados, en los entornos abiertos es mucho mayor la necesidad de un compromiso con los sistemas de salud preexistentes. El establecimiento de sistemas sanitarios paralelos -donde estos servicios, de existir, suelen estar saturados o deteriorados a causa de la crisis- pueden provocar problemas de equidad entre las PDI y la comunidad de acogida, además de minar la calidad y la sostenibilidad a largo plazo de la provisión de cuidados sanitarios. En la RDC, Médicos Sin Fronteras optó por una estrategia de “apoyo moderado” que incluía el suministro de medicamentos, supervisión limitada e incentivos para estructuras sanitarias seleccionadas, con el fin de garantizar la continuidad y el acceso gratuito a la misma.

Sin embargo, se desconocía el impacto en la calidad de la atención, aumentando la preocupación por la efectividad e idoneidad de esta estrategia de intervención médica. En entornos urbanos resulta una tarea ardua duplicar el “modelo

de cuidados sanitarios a cuatro niveles” (del personal sanitario de la comunidad al hospital de referencia) desarrollado para los asentamientos en campos³ sólo por la inmensa cantidad de recursos necesarios. A falta de un sistema de referencia en funcionamiento, son pocos los pacientes que tienen acceso a los servicios.

Está claro que las necesidades generalizadas en los entornos abiertos deben abordarse desde estrategias innovadoras cuyo objetivo sea lograr una mayor cobertura y busquen enfoques basados en la comunidad en mayor medida. Sólo mediante una fuerte implicación de las comunidades afectadas puede mantenerse las actividades, incluso cuando la presencia de personal (internacional) se encuentra restringida.

Conclusión

Cuanto más problemática sea la identificación cuantitativa de las necesidades en los entornos abiertos, más sistemáticamente deben emplearse métodos cualitativos, teniendo en cuenta las vulnerabilidades, capacidades y estrategias de supervivencia. Deben preverse cambios en la situación de desplazamiento y es necesaria una continua reevaluación. Una red basada en la comunidad podría contribuir a un sistema de vigilancia (mortalidad, morbilidad) a fin de realizar el seguimiento de la evolución de la crisis; aunque sería necesario simplificar considerablemente los indicadores a recopilar.

La metodología tradicional, dirigida a una zona afectada y toda su población proporcionando cuidados sanitarios generales a todos los niveles, conlleva desafíos extremos en entornos abiertos. Una opción sería cambiar hacia una mayor prevención, diagnósticos tempranos y tratamientos, con especial atención a las causas principales de morbilidad y mortalidad. MSF está actualmente poniendo a prueba este planteamiento con intervenciones que pueden implementarse rápidamente y utilizando escaparates de oportunidades

relacionadas con la seguridad, particularmente en zonas apartadas. Entre otros se incluyen vacunas para prevenir infecciones del tracto respiratorio y enfermedades diarreicas, tratamiento local de aguas, prevención de la malaria y suplementos alimenticios concretos.

Estos desafíos afectan a la mayoría de las organizaciones humanitarias que intentan responder a las necesidades de las personas afectadas, generalmente, en entornos abiertos. Por tanto, es importante que se realicen más estudios, se innove más y se debata ampliamente dentro de la comunidad humanitaria con vistas a mejorar y adaptar las estrategias de intervención a la realidad de las poblaciones desplazadas fuera de los campos.

Alena Koscalova (alena.koscalova@gmail.com) fue coordinadora médica de Médicos Sin Fronteras en la RDC y en la actualidad trabaja como doctora en Medicina en Eslovaquia; Elena Lucchi (elenalucchi@yahoo.com) es asesora operativa del Centro Operativo de Médicos Sin Fronteras Barcelona-Atenas; y Sabine Kampmüller (sabine.kampmueller@vienna.msf.org) es directora de la Unidad de Evaluación de Médicos Sin Fronteras Austria. Las tres trabajaron en la evaluación de la respuesta de Médicos Sin Fronteras (<http://www.msf.org>) ante los desplazamientos en entornos abiertos.

Los puntos de vista del presente artículo constituyen opiniones personales de las autoras y no reflejan necesariamente la posición de Médicos Sin Fronteras. Muchas gracias a Iza Ciglenecki, Philippe Calain, Jean-Marc Biquet, Marc Poncin y Bruno Jochum por sus contribuciones en este artículo.

1. Kellenberger, J “La respuesta del CICR a los desplazamientos internos: fortalezas, desafíos y restricciones, Revista Internacional de la Cruz Roja, Volumen 91, Septiembre de 2009, pp. 475-490. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/icrc-kellenberger-pdf>

2. Tasa de mortalidad infantil, tasa de mortalidad de menores de 5 años: http://www.globalhealth.org/child_health/glossary/

3. Médicos Sin Fronteras, “La salud del refugiado. Enfoque de las situaciones de emergencia”, 1997. Disponible (en inglés) en: http://www.refbooks.msf.org/msf_docs/en/Refugee_Health/RH.pdf

Desplazamiento y discriminación: los pigmeos bambutis

Durante generaciones los pigmeos bambutis han sido nómadas que vivían en la selva pero en 2004 tuvieron que huir de la guerra. Ahora viven en las afueras de Goma con poco o ningún apoyo por parte de las agencias humanitarias. No tienen ni electricidad ni agua corriente; los tejados de paja de los refugios improvisados ofrecen una escasa protección frente a las frecuentes lluvias.

“Aquí no podemos plantar semillas”, decía el jefe bambuti, Mupepa Muhindo, rascando la tierra llena de lava. “No se puede cultivar la tierra”.

La vida es dura para todos las personas desplazadas internamente, pero es incluso peor para los bambutis, cuyas vidas están aisladas diariamente por la violencia y la discriminación. La discriminación

contra los pigmeos está profundamente arraigada en todos los ámbitos de la sociedad congoleña. Tienen serias dificultades para acceder a cualquier tipo de servicio público o social y se les rechaza continuamente. Esta actitud hace que los padres raramente registren los nuevos nacimientos, por lo que el número total de población es difuso, pero se estima que en total hay unos 30.000 en Kivu del Norte y 200.000-500.000 en la República Democrática del Congo.

Muhindo explica que no puede pagar las cuotas de la escuela o los uniformes de sus hijos. “Los niños pigmeos no estudian”, dice. “Como no tenemos educación, no nos podemos considerar iguales a los demás”.

Para más información, visite IRIN <http://www.irinnews.org/Report.aspx?ReportID=90354>

Formación de formadores en salud reproductiva

Boubacar Toure, Héléne Harroff-Tavel, Sara Casey y Tegan Culler

El modelo de formación en cascada ha acercado la formación clínica a las zonas de la República Democrática del Congo más necesitadas de personal capacitado para tratar a mujeres afectadas por el conflicto que sufren complicaciones en el embarazo y el parto.

Aunque la mortalidad materna ha descendido globalmente un 35% desde 1980, en la República Democrática del Congo (RDC) sólo lo ha hecho un 3% desde 1990, cuando comenzó la más reciente fase del conflicto de la RDC. El prolongado conflicto ha desempeñado un papel importante en la destrucción del sistema nacional de salud, ya en un avanzado estado de deterioro, dando como resultado una atención deficiente a las comunidades, la carencia de trabajadores sanitarios bien formados y, debido a la desinversión gubernamental, un personal sanitario desmotivado.

En la RDC unas 15.000 mujeres -una de cada trece congoleñas- mueren anualmente por causas relacionadas con el embarazo y el parto, sobre todo por complicaciones que se pueden tratar y prevenir. Pero a pesar de la dura necesidad manifestada por estos datos, el Gobierno congoleño sigue limitando la inversión de recursos para mejorar la salud pública. Los países africanos, incluida la RDC, se reunieron en 2001 en Abuja (Nigeria) y se comprometieron a asignar el 15% de los presupuestos gubernamentales a sanidad; pero nueve años después el Gobierno congoleño sólo dedica el 5%.¹ Una buena inversión en cuidados obstétricos y neonatológicos de emergencia (CONEm) de buena calidad podría salvar la vida de miles de congoleñas y recién nacidos cada año.

Puntos esenciales en la formación

Una evaluación llevada a cabo en siete hospitales de las provincias de Kivu del Sur, Oriental, Kasai Occidental y Kinshasa en 2007, demostraba que ninguno de los hospitales evaluados ofrecía buena calidad de CONEm.² La mayoría no contaba con planificación familiar, servicios o personal cualificado suficiente para tratar complicaciones obstétricas. El respeto a la normativa de prevención de infecciones era bajo. Todos los hospitales tenían escasez y desabastecimiento de medicinas y suministros, y el sistema de recopilación de datos de CONEm era casi inexistente. Por último, el uso de medicinas y procedimientos más modernos y más seguros era limitado

debido a la falta de formación continua de los trabajadores sanitarios.

Para subsanar esta carencia el Comité Internacional de Rescate (CIR) en colaboración con la Iniciativa de Acceso, Información y Servicios de Salud Reproductiva en Situaciones de Emergencia (RAISE) tratan de mejorar los conocimientos esenciales en salud reproductiva del personal sanitario en las zonas de ayuda. Dotar de equipamiento y otros suministros es necesario pero no suficiente para mejorar la calidad de los servicios; también es fundamental supervisar y preparar al personal médico en los conocimientos clínicos necesarios.³ Todavía muchos programas de formación se debilitan debido a una falta de seguimiento de la supervisión de los participantes. A este respecto, RAISE y CIR están empleando sistemas de supervisión para garantizar un seguimiento ulterior al programa preparatorio.

Fase 1: Formar a formadores y crear centros de formación locales

En la primera etapa del proyecto un equipo de formación del Instituto Africano de Salud Reproductiva (IASAR, por sus siglas en francés) y el Hospital Universitario Sourou Sanou de Bobo-Dioulasso (Burkina Faso) formó a 48 profesionales de CONEm y a 18 profesionales de planificación familiar. La formación de CONEm estaba organizada por tres sanitarios de cada hospital (un médico, un matrn y un enfermero anestesiista), así como un médico y un enfermero de cada equipo supervisor de zona (que también ofrecen cuidados médicos en el hospital). Un miembro del ministerio de cada una de las cuatro provincias y dos del ministerio nacional participaron en la primera semana del curso para garantizar el apoyo del Ministerio de Sanidad.

Varios meses después, los preparadores visitaron a los participantes en sus centros de salud para reforzar los conocimientos, recomendar mejoras y seleccionar a algunos de ellos para la formación de formadores. Las decisiones finales sobre la



selección de los formadores se tomaron en colaboración con las agencias de gestión de sanidad provinciales y con el Programa Nacional de Salud Reproductiva (PNSR).

Se identificó un hospital de cada provincia como centro de formación para los trabajadores sanitarios de hospitales del Ministerio de Sanidad y los centros de salud apoyados por el CIR. En cada uno se construyó una sala de formación y se equipó con material formativo y modelos anatómicos y el CIR se ocupó de que los paritorios y los quirófanos de esas zonas fueran conformes a las normas de buenas prácticas. Se preparó a 21 personas como "formadores principiantes", incluyendo técnicas de facilitación de la supervisión.

Fase 2: Formar a los trabajadores sanitarios de los centros de salud

Tras la formación de formadores, quienes se habían formado en el Instituto Africano de Salud Reproductiva observaron y enseñaron a los nuevos durante su primera sesión de formación de CONEm. Desde mayo de 2009 a marzo de 2010 los formadores principiantes de los nuevos centros de formación llevaron a cabo siete clases de CONEm para 151 trabajadores sanitarios y siete sesiones de planificación familiar para otros 159. Como muchos de los formadores también son supervisores del Ministerio de Sanidad, cada vez que llevan a cabo una visita de supervisión rutinaria pueden revisar los conocimientos adquiridos en clases previas, discutir los problemas y asegurarse de que las recomendaciones de la visita anterior se han puesto en práctica.

Retos y lecciones aprendidas

La implementación de este proyecto de formación se encontró con una serie de

desafíos de los cuales pueden extraerse lecciones para una mejor práctica.

La implicación de las autoridades sanitarias en todos los niveles es crucial. Una formación efectiva requiere un entorno político favorable, una estrategia, recursos, apropiadas directrices y políticas, expectativas de trabajo, así como motivación y retroalimentación. El CIR está trabajando estrechamente con el Programa Nacional de Salud Reproductiva del Ministerio de Sanidad para finalizar y adoptar la normativa nacional de salud reproductiva. A un nivel local, la aprobación de las autoridades del Ministerio de Sanidad puede facilitar la aplicación y el uso de nuevas habilidades por parte de los formadores cuando vuelvan a sus centros.

Todo el equipamiento necesario, así como los suministros y medicinas deben estar disponibles en los centros de salud de los formadores para que puedan aplicar sus conocimientos inmediatamente después de la formación. Las demoras en la entrega de suministros y equipamiento pueden retrasar las visitas de supervisión de seguimiento. Esas visitas tuvieron lugar, en ocasiones, de cinco a seis meses después de la formación inicial, lo que supuso que los participantes necesitaran una formación adicional para poner en práctica correctamente algunos de los conocimientos adquiridos.

Un elemento importante en la formación basada en la competencia es tener tiempo para practicar las habilidades bajo supervisión en casos clínicos reales. El escaso número de casos clínicos en algunas zonas de formación -una desventaja frecuente al crear áreas de formación en hospitales rurales- hace difícil a los aprendices la práctica con un número adecuado de casos. Para solventar esta cuestión, los cursos se centran principalmente en la supervisión de seguimiento y las prácticas adicionales con modelos anatómicos de forma que, mientras los servicios siguen mejorando, aumenten los casos.

Un apoyo continuo y un seguimiento tras el proceso formativo por parte de los supervisores son fundamentales para una formación próspera. Los supervisores clínicos deben ser capaces de ofrecer un seguimiento posterior a la formación y una preparación para desarrollar la confianza del alumnado y ayudarles a mejorar en sus centros. Tradicionalmente, los supervisores no involucraban a los supervisados en la resolución de problemas y éstos persistían. La formación de los supervisores de zona en la facilitación de la supervisión mejoró la calidad de sus visitas y ahora las supervisiones animan al personal a resolver los problemas y tomar posesión de su trabajo.

El traslado del personal formado a otros puestos dejó un vacío en la formación planificada y/o en los equipos de control de algunas zonas. El CIR, junto con el Ministerio de Sanidad, ha intentado asegurar la permanencia de los nuevos formadores en sus puestos durante un mínimo de dos años. Otra posibilidad sería que el Ministerio enviase personal procedente de fuera de estas zonas sanitarias para formarse, de forma que los conocimientos se extendieran más allá de las zonas de intervención directa del CIR sin tener que trasladar a formadores expertos.

El personal sanitario en zonas en conflicto debería formarse para estar preparado frente a una demanda fluctuante.

En febrero de 2009, por ejemplo, el empeoramiento del conflicto desplazó a unas 4.300 familias en las zonas de Kalehe e Itombwe; el Hospital General de Kalehe sufrió carencia de medicinas de CONEm, así como de kits de profilaxis posterior a la exposición, debido al aumento total de su uso y al incremento de casos de violencia de género.

Conclusiones

El modelo de preparación en cascada ha acercado la preparación clínica a las zonas de la RDC con más carencias de personal capacitado, posibilitando

la formación a más trabajadores. Mediante el uso de los mecanismos de supervisión existentes es posible ofrecer la facilitación de la supervisión a largo plazo y un seguimiento que garantice la permanencia de las habilidades y el personal habilitado. Asimismo, esto significa que el apoyo y la supervisión son posibles en zonas donde la inseguridad pueda restringir el acceso.

El CIR ya ha comenzado a replicar este modelo en sus programas de atención a la población desplazada de Kivu del Norte. El CIR y RAISE planean evaluar este proyecto a finales de 2010 para garantizar que la formación se traduce en una mejor prestación de servicios en salud reproductiva. Por el momento, la observación ya ha mostrado un incremento del personal orgulloso de su trabajo, sobre todo entre los capacitados como formadores, lo que supondrá, en última instancia, una mejor sanidad reproductiva para los muchos desplazados de la RDC.

Boubacar Toure (Boubar.toure@theirc.org) es el Consejero de Salud Reproductiva del CIR en la RDC; Héliène Harroff-Tavel (heleneharroff-tavel@gmail.com) es ex consejera de salud del CIR; Sara Casey (sec42@columbia.edu) es Responsable de Control y Evaluación de RAISE; y Tegan Culler (tac2142@columbia.edu) es Responsable de Comunicación de RAISE. CIR: <http://www.theirc.org> RAISE: <http://www.raiseinitiative.org>

1. Fondo mundial de lucha contra el SIDA, la tuberculosis y la malaria, *Trends in development assistance and domestic financing for health in implementing countries*, marzo de 2010. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/globalfund-march2010>

2. SE Casey et al., 'Use of facility assessment data to improve reproductive health service delivery in the Democratic Republic of the Congo', *Conflict and Health*, 2009, 3:12. Disponible (en inglés) en: <http://www.conflictandhealth.com/content/3/1/12>

3. Gill Z et al., 'A tool for assessing 'readiness' in emergency obstetric care: the room-by-room 'walk through', *International Journal of Gynecology and Obstetrics*, 2005, 89:191-199. Disponible (en inglés) en: [http://www.ijgo.org/article/S0020-7292\(05\)00123-2/fulltext](http://www.ijgo.org/article/S0020-7292(05)00123-2/fulltext)

Formación en medio del caos

Para el profesor Blami Dao, director del Instituto Africano de Salud Reproductiva, la presencia de personal sanitario bien formado en salud reproductiva es absolutamente fundamental cuando se trabaja con personas refugiadas y desplazadas internamente: "En situaciones de conflicto, la salud reproductiva es aún más urgente porque existe riesgo de que aumente la violencia sexual, lo que provoca embarazos, infecciones de transmisión sexual y problemas relacionados

con abortos no seguros, además de la necesidad de anticonceptivos y de controlar y tratar las posibles complicaciones durante el embarazo".

Pero la formación por sí misma no puede cubrir las necesidades apremiantes en salud reproductiva de la población afectada por el conflicto. "Para hacer verdaderos progresos, las condiciones de trabajo del personal sanitario deberían mejorar, así como la coordinación de suministros y equipamiento y la coordinación de las políticas y normas

sanitarias en todo el país. En zonas afectadas por un conflicto es difícil", admite el profesor Dao. Sin embargo, el equipo de formación del Instituto está satisfecho con el número de sanitarios formados en África procedentes del Instituto. "Debemos compartir el enfoque, compartir las herramientas, compartir la metodología de formación", declara el Profesor Dao. "Ojalá llegue el día en que nuestro trabajo ya no sea necesario en absoluto."

El retorno de refugiados y las raíces del conflicto

Maria Lange

Desde la independencia de la República Democrática del Congo, los violentos conflictos en el este del país van ligados al acceso a la tierra, al reconocimiento de las distintas identidades étnicas y a la pugna por el poder político.

Como fértil región fronteriza que es, Kivu del Norte siempre ha sido una zona con frecuentes flujos de migración, voluntaria e involuntaria. Durante el período colonial belga, la Misión de Inmigración de Banyarwanda¹ se estableció para llevar a pueblos enteros (hutus y tutsis) desde la vecina Ruanda a Kivu del Norte y proporcionar mano de obra a las grandes plantaciones. Tras la “revolución social” de Ruanda en 1959 un gran número de refugiados tutsis llegó a Kivu del Norte huyendo de la persecución. Estos éxodos de población cambiaron profundamente el panorama político, económico y social de la provincia y sembraron la semilla de las luchas por el poder local y los conflictos violentos entre comunidades étnicas, que más tarde se intensificarían como consecuencia de acontecimientos nacionales y regionales.

Los pueblos que se encontraban presentes en Kivu del Norte antes de la Conferencia de Berlín de 1885, en la que se determinaron las fronteras del Estado del Congo, se autodenominan autóctonos (indígenas) y consideran a quienes llegaron después alóctonos (“extranjeros” o personas que carecen de conexión legítima con esas tierras). Según la percepción popular congoleña, las recurrentes guerras en Kivu del Norte desde 1962 hasta la actualidad, tienen su origen en el fervor transfronterizo por la identidad, en concreto de los banyarwanda “extranjeros” y de los tutsis congoleños, a los que a menudo se califica de ruandeses. Las dos invasiones por parte del ejército ruandés que tuvieron lugar en 1996 y 1998 reforzaron aún más ese sentimiento.

El discurso autóctono sobre los banyarwanda “extranjeros” y su “dominación” está íntimamente relacionado con las quejas sobre la compra por parte de éstos de tierras que pertenecían a los colonos blancos, así como tierras tradicionalmente pertenecientes a la comunidad “autóctona” que fueron vendidas por los jefes tradicionales locales. Dicha compra de tierras ha dado lugar a acusaciones

contra los banyarwanda por “infiltrarse” en las estructuras locales de poder.

Como consecuencia de la afluencia de la milicia hutu ruandesa en Kivu del Norte tras el genocidio ruandés de 1994, las tensiones étnicas que ya estaban relativamente localizadas en esta provincia se desbordaron, dando pie a desplazamientos masivos de banyarwanda (tanto hutus como tutsis). Los tutsis congoleños se exiliaron mayoritariamente a Ruanda mientras que la mayor parte de los hutus congoleños lo hicieron a Uganda. Fue el retorno de los refugiados congoleños de Ruanda lo que causó más polémica y originó los mayores temores entre algunos segmentos de población de Kivu del Norte. A finales de 2009 había 53.362 refugiados congoleños registrados en Ruanda. La mayoría de ellos llegó a principios de 1996 y fueron registrados por ACNUR. Sin embargo, entre julio de 1994 y finales de 1995 grandes cifras de refugiados tutsis congoleños llegaron a Ruanda sin recibir ayuda ni quedar registrados en ningún sitio. En la actualidad viven en pueblos y ciudades por todo el país y no existen estadísticas oficiales que establezcan el número exacto. El acuerdo tripartito que se firmó en febrero de 2010 entre la RDC, Ruanda y ACNUR se aplica únicamente a los refugiados registrados; lo que significa que los retornados no registrados, no recibirán asistencia por parte de esta organización.

La percepción popular del retorno

Desde que, alrededor del 2000, comenzara a mejorar la seguridad en algunas de las zonas de procedencia de los refugiados, han tenido lugar una serie de “retornos espontáneos”² a Kivu del Norte de refugiados congoleños. Algunos vienen a visitar el lugar y vuelven a Ruanda mientras que otros se quedan. De vez en cuando y en función de la situación política global, grupos “autóctonos” y políticos expresan su temor a un complot de los ruandeses (como suelen llamar a los “tutsis”) para “reocupar” algunas zonas de Kivu del Norte, ayudados por la comunidad internacional. Los congoleños que viven en zonas a las

que los refugiados retornarán también expresan miedos fundados, la mayoría de los cuales se centran en los conflictos por las tierras que podrían surgir cuando los refugiados que vendieron o perdieron las suyas vuelvan y las reclamen. El problema es que los líderes simplifican y manipulan estas preocupaciones y las utilizan para consolidar su poder político y proteger los intereses económicos.

Un estudio³ llevado a cabo por Mouvement Intellectuel pour le Changement (MIC)⁴ refleja opiniones divididas entre las comunidades en zonas de retorno de refugiados con respecto a su identidad nacional y las circunstancias que rodearon su partida. Mucha gente confirma que los tutsi solían vivir con ellos pero algunos afirman que son ruandeses que vivían allí y que volvieron a Ruanda tras la caída del régimen de Habyarimana en 1994. Este enfoque suele utilizarse para deslegitimar el reclamo de la nacionalidad congoleña por parte de todos los tutsis congoleños, incluso la de aquellos que llevan viviendo en Kivu del Norte desde antes de 1959.

Los refugiados congoleños que viven en Ruanda provienen de diversas zonas de Kivu del Norte y del Sur. Según un estudio sobre la intención de regresar al país de origen llevado a cabo por ACNUR en 2007, el 80% de los refugiados congoleños en Ruanda quieren volver a la RDC. El mayor determinante para que se decidan y lo hagan es el grado de seguridad en las zonas de retorno. Los mismos refugiados declaran que fue la presencia de grupos armados de refugiados hutu ruandeses en la RDC la causa de su exilio. Un refugiado congoleño del campo de Gihembe declara que:

“Nos asocian con los tutsi ruandeses y nosotros mismos nos sentimos en una situación de inseguridad permanente. Incluso mataron a algunos de los nuestros antes de que decidiéramos exiliarnos a Ruanda. Hasta nuestros compatriotas congoleños... se aliaron con los hutu ruandeses para atacarnos.”

Mucha gente cree firmemente que los ciudadanos ruandeses se están mezclando con los refugiados retornados para huir de la escasez de tierras en

Ruanda y “ocupar” así Kivu del Norte. Esta opinión está tan profundamente arraigada que incluso a los traslados transfronterizos ordinarios se les califica en ocasiones de “infiltraciones” o incluso “emigración planificada a gran escala” de ruandeses al este de la RDC. Este discurso es un reflejo de los temores populares, pero también es, en un nivel más profundo, una expresión de las causas subyacentes del conflicto que nunca se han resuelto y que continúan sin abordarse en los diversos acuerdos de paz. Las constantes acusaciones de que se tratan de “caballos de Troya” al servicio del “enemigo” dan lugar a sentimientos de exclusión por parte de los tutsis congoleños, quienes a veces reaccionan ofreciendo su apoyo a grupos armados que les prometen compensarles. Por supuesto, esto no contribuye a que las acusaciones desaparezcan. La falta de comprensión acerca de la relación entre las causas profundas del conflicto y la cuestión del retorno de los refugiados puede, de manera inadvertida, reforzar las tensiones, dando credenciales a los discursos excluyentes que parecen racionales (y por tanto dan la impresión de ser verdaderos), pero que tienden a estar basados en temores populares más que en hechos.

¿Qué podría y debería hacerse?

A causa de la extrema sensibilidad y complejidad de este asunto, ACNUR y las ONG internacionales suelen sentirse obligadas a ignorarlo en vez de pronunciarse de manera abierta y transparente. En tanto que deben protegerse a sí mismas de acusaciones basadas en la percepción popular de que están colaborando con los complotos ruandeses para reocupar Kivu del Norte, estas agencias también tienen la responsabilidad de comunicar de manera abierta lo que están haciendo, en vez de evitar tratar las causas de los conflictos que generan estas tensiones y provocan tales acusaciones. La predominancia de actores humanitarios en Kivu del Norte (con personal con contratos de corta duración y por tanto con un, casi inevitable, conocimiento superficial de las causas del conflicto) crea un ambiente en el cual los temores populares, tan ampliamente difundidos, tienden a entenderse como hechos consumados.

En marzo de 2009 el acuerdo de paz de Ihusi prevé la creación de los *Comités locaux permanents de conciliation* (comités locales permanentes de conciliación) en los que estarían representados todos los miembros de la comunidad. ACNUR y ONU-HABITAT han comenzado a establecer estos comités en Kivu del Norte con el objetivo de



Un periodista de la Radio Comunitaria de Moba graba los saludos de una refugiada para su familia de regreso a casa. Durante las visitas a los campos de refugiados, los periodistas de la radio local a menudo invitan a los refugiados a grabar cortos saludos que permitan a sus familias saber sobre sus vidas y sus planes de retorno.

promover un ambiente pacífico que permita el retorno de desplazados y refugiados, así como proporcionar un marco para la prevención y la mediación en los conflictos intercomunitarios. No obstante, la ausencia de una resolución del conflicto o de expertos en consolidación de la paz y un proceso de acompañamiento adecuado para este programa resulta muy preocupante.

Entre las acciones clave para que los actores internacionales eviten que el retorno de los refugiados cause conflicto, encontramos las siguientes:

- Basar todas las intervenciones en análisis profundos, no sólo de la situación humanitaria, sino también de las dinámicas de los conflictos locales y de cómo los refugiados y desplazados retornados interactúan con estas dinámicas.
- Buscar la ayuda de especialistas para emprender un análisis del conflicto y así planificar y ejecutar intervenciones responsables que aborden las causas de las tensiones en la comunidad.
- Promover el diálogo entre las comunidades sobre el retorno de los refugiados y facilitar el diálogo directo entre refugiados y gente en las zonas de retorno (implicando también a las ONG relevantes, las agencias de la ONU y las autoridades nacionales y locales).
- Abogar por que las autoridades congoleñas y ruandesas comuniquen

públicamente y de manera constructiva el retorno de refugiados y establezcan mecanismos conjuntos para facilitarlos.

- Establecer y formar las competencias de los *comités locaux permanents de conciliation* para facilitar el diálogo sobre los conflictos en la comunidad. Dicho diálogo deber ir más allá de la mediación en conflictos locales de tierra y generar debate y búsqueda de soluciones a otras cuestiones conflictivas. Las agencias que establezcan los comités deberán tener mucho cuidado y evitar su politización.

Maria Lange (mlange@international-alert.org) dirige el proyecto de la ONG International Alert para la mejora del diálogo en el este de la RDC ('Enhanced Dialogue in Eastern DRC') financiando por la Comisión Europea. (<http://www.international-alert.org>).

La responsabilidad por los contenidos del presente artículo podrá ser atribuida únicamente a su autora y en ningún caso se verá como un reflejo de los puntos de vista de la Comisión Europea o de International Alert.

1. Mission d'Immigration des Banyarwanda. El término “banyarwanda” hace referencia a personas cuya lengua materna es el kinyarwanda. El vocablo “ruandófono”, instaurado más recientemente, es un término politizado.
2. Los “retornos espontáneos” son los que se producen entre los refugiados sin la ayuda de ACNUR.
3. Realizada en los campos de refugiados de Masisi, Rutshuru, Goma, Byumba y Kibuye, en Ruanda, así como con refugiados congoleños en Kigali.
4. Un grupo de estudiantes universitarios de la ciudad de Goma que organizan audiencias públicas con jóvenes y diputados sobre cuestiones de actualidad.

El retorno en el contexto político de Kivu del Norte

Fergus Thomas

Los retornos duraderos de los desplazados y refugiados a algunas de las zonas con más densidad de población en el este de la República Democrática del Congo nunca serán una tarea simple.

Los marcos desarrollados por la ONU y el Gobierno la República Democrática del Congo (RDC), con la facilitación internacional entre la RDC y los países vecinos, están consiguiendo mucho a la hora de abordar las cuestiones sobre el retorno y la reintegración, a pesar del contexto humanitario y de transición tan politizado de Kivu del Norte.

Las respuestas humanitarias tratan de abordar la cuestión de los retornos. Sin embargo, como el Estado se restablece y afirma su soberanía (como se le debería animar a que hiciera), algunos programas de retorno corren el riesgo de estar influidos por la política, en lugar de basarse en las necesidades, y existe un riesgo considerable de que la independencia de los programas humanitarios se vea minada por las influencias políticas.

Las cuestiones de acceso y tenencia de tierras, junto con otras actividades de retorno duradero, componen una compleja ecuación cuyo resultado implica la hercúlea tarea de reforzar la autoridad del Estado en la RDC. Es entonces cuando resulta alentador que ONU-HABITAT y ACNUR estén trabajando para promover un enfoque político en cuestiones de tenencia de tierras en Kivu del Norte e Ituri.

Iniciativas para asistir al retorno

El Programme Elargi d'Assistance Aux Retournées, Plus (Programa de Asistencia Ampliada para los Repatriados, Plus) o

programa PEAR Plus, es el programa de retorno original al este de la RDC. PEAR Plus es un programa híbrido coordinado por UNICEF que trabaja a través de ONG humanitarias internacionales en las provincias de Kivu y en Ituri para "proporcionar asistencia al retorno de los desplazados como primer paso hacia una solución duradera, poniendo a disposición de la comunidad humanitaria información sobre las zonas de retorno [y proporcionando] asistencia a los repatriados en términos de alojamiento, materiales no alimentarios y acceso a la educación para los niños".¹

Además de ofrecer material de apoyo para las familias retornadas, las evaluaciones multisectoriales (MSA, por sus siglas en inglés) realizadas por el programa PEAR Plus se ponen a disposición de la gran comunidad humanitaria a través de clusters. Estas evaluaciones, en la actualidad son más de 900 y cubren 940 comunidades, han demostrado ser una innovadora contribución para documentar las respuestas coordinadas de la comunidad humanitaria para los retornados.

Según el Artículo III –conocido como "Actes d'Engagement"– del Acuerdo de Goma (firmado en enero de 2008 por 22 grupos armados y el Gobierno congoleño), todos los firmantes se comprometían a respetar el derecho internacional humanitario y los derechos humanos, lo que implicaba el fin de todo acto de violencia y abuso contra la población civil.

Este acuerdo junto con el *Communiqué* de Nairobi de 2007, además de las recomendaciones de la Conferencia de Paz, Seguridad y Desarrollo organizada por el Gobierno a principios de 2008 y el Acuerdo de Paz de marzo de 2009 entre el Gobierno y el Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo, sientan las bases del programa gubernamental de paz en el este del Congo, conocido como el Programa Amani. El reciente Plan de Estabilización y Reconstrucción del Gobierno para el Este de la RDC (STAREC, por sus siglas en inglés) surgió a raíz del Programa Amani pero, concebido desde una iniciativa política, muchos actores humanitarios recelan de él.

A mediados de 2008 la ONU publicó la Estrategia de la comunidad internacional de Apoyo a la Seguridad y la Estabilización (ISSSS, por sus siglas en inglés) con el objetivo de consolidar los avances en la paz y de crear una recuperación y un desarrollo a largo plazo, haciendo que el este de la RDC se estabilizara y creando un entorno protector para el retorno de civiles y la estabilización.²

El plan STAREC incorpora los elementos principales de la ISSSS y del Programa Amani en lo que al seguimiento del Acuerdo de Goma respecta. El sistema de la ONU ha acordado que la STAREC funcionará como marco primario para la estabilización del este del país y está en proceso de establecer facilidades de financiación para la estabilización y la recuperación con el fin de reforzar el impacto global y la efectividad del apoyo internacional al Gobierno de la RDC, garantizando un enfoque colectivo y evitando la duplicación y fragmentación de los esfuerzos; el enfoque, hasta la fecha, ha consistido en intervenciones fragmentadas y autónomas con importantes costes de transacción para la coordinación.

El alcance de la STAREC y la ISSSS deberá evaluarse en los próximos meses; se trata de un plan ambicioso y algunos miembros de la comunidad humanitaria dirían que arriesgado al encontrarse estrechamente alineado con el Gobierno. Por otro lado, cualquier buena programación de la transición debe poner al Gobierno al frente. El éxito de la STAREC estará condicionado, en primer lugar, por una

El cierre repentino de los campos de desplazados de las afueras de Goma en septiembre de 2009 sigue provocando un acalorado debate entre la comunidad humanitaria presente en Kivu del Norte. Lo que está claro es que a pesar del cuidadoso trabajo de base de los gestores de los campos, ACNUR, el gobernador de Kivu del Norte y el Consejo Noruego para los Refugiados, el cierre de los campos hizo que se cuestionara hasta qué punto los desplazados internos comprendían su libertad de elegir entre retornar o permanecer en los campos.

"Gente del Gobierno con megáfonos nos dijo que nos marcháramos; el campo estaba lleno de policías y nos asustamos mucho; escuchamos disparos... Nos dijeron que regresar a casa era seguro pero no es cierto..."

Un ejercicio del que aprender una lección fue llevado a cabo por el grupo de coordinación y gestión de campos que a principios de 2010 observó el proceso de consulta y la protección en los lugares de retorno, reconociendo que el cierre de campos había sido dirigido políticamente y era inapropiado.

base de buena y transparente gobernanza y, en segundo lugar, por su capacidad para incluir a toda la comunidad humanitaria, escuchando tanto a las comunidades a las que va dirigida como a las ONG; sólo mediante una consulta completa con todas las partes interesadas se podrá conseguir un retorno duradero y sostenible en Kivu del Norte.

Finalmente, en febrero de 2010 el Acuerdo Tripartito entre el Gobierno de la RDC, Ruanda y ACNUR preparaba el terreno para el retorno de más de 40.000 refugiados congoleños huidos a Kivu del Norte durante las guerras étnicas de 1993 y el período posterior al genocidio ruandés de 1994.³ No se ha hecho pública ninguna cronología respecto al cierre de los campos de refugiados en Ruanda hasta la fecha y ha habido pocos indicios de retornos espontáneos a la RDC. Algunas voces procedentes de ONG internacionales y de la sociedad civil congoleña han manifestado, sin embargo, su preocupación porque sí se han

producido desplazamientos espontáneos de personas hacia Rutshuru y Masisi, muchas de las cuales supuestamente no pueden demostrar su nacionalidad congoleña y no son reconocidas por los líderes locales de los pueblos. Estos movimientos ya están provocando tensiones en algunas partes de Kivu del Norte, que ya cuenta con una compleja dinámica étnica y demográfica. Muchos actores humanitarios consideran que estos movimientos de población se basan en una decisión política que presta poca atención a si las condiciones para el retorno son las correctas.

Existe, pues, una serie de herramientas y acuerdos cuyo objetivo es facilitar los retornos a Kivu del Norte: PEAR, que ofrece enfoques humanitarios pragmáticos para asistir a los retornados; el plan STAREC/ISSSS, que se encuentra en pañales todavía y que posiblemente proveerá los mejores y más matizados marcos para avanzar hacia un proceso de retorno y reintegración sostenible; y un

Acuerdo Tripartito más problemático que en estos momentos podría verse minado por la realidad de los movimientos de población sobre unas porosas fronteras internacionales. El éxito o el fracaso de estas herramientas dependerá de hasta qué punto el Gobierno y los donantes sigan estando comprometidos con las soluciones duraderas. El desafío para la comunidad humanitaria será garantizar que se mantienen los compromisos políticos, mientras que la asistencia sigue llegando a quienes son considerados más vulnerables.

Fergus Thomas (fergust@hotmail.com) es agente de coordinación de la estabilización en Kivu del Norte con MONUSCO (<http://monusco.unmissions.org>) y antes fue coordinador de Concern Worldwide en el este del Congo.

1. http://www.unicef.org/wcaro/2009_2961.html

2. <http://monuc.unmissions.org/Default.aspx?tabid=4514>

3. Véase el artículo de Maria Lange en pp. 48-49.

De tripartitos, paz y retornos

Steve Hege

Tras los acuerdos internacionales que amparan el retorno de refugiados a las provincias de Ecuador y Kivu del Norte, el reto consiste en crear estructuras locales que puedan hacer que éstos funcionen.

En la primera mitad del 2010, el gobierno de la República Democrática del Congo (RDC) firmó dos acuerdos tripartitos, por separado, con sus países vecinos y con ACNUR sobre el retorno de refugiados. A causa de los diferentes conflictos en los extremos opuestos del vasto territorio de la RDC, ambas poblaciones refugiadas han sido especialmente beligerantes. Estos dos procesos de retorno se han basado en el establecimiento efectivo de comités de paz locales, entre los que se incluyen organismos cuyo objetivo es promover el diálogo y la comprensión mutua, así como facilitar medidas colectivas para resolver problemas y mitigar los riesgos de reaparición de la violencia. Los comités de paz locales pretenden alejarse de estilos autoritarios de toma de decisiones y basarse en el consenso.¹ En la RDC se enfrentan a un amplio abanico de retos que, sin embargo, constituyen oportunidades únicas de consolidación de la paz para los retornos.

Retornos a Kivu del Norte

En febrero, el Gobierno congoleño firmó un acuerdo tripartito con el Gobierno ruandés y ACNUR para establecer las fases de retorno de los más de 50.000 refugiados tutsis congoleños desde

los campos de Ruanda al este de la RDC. La mayoría de estos refugiados huyeron a Ruanda entre 1994 y 1996 cuando más de un millón de hutus inundaron las provincias de los Kivus tras el genocidio ruandés. Una de las principales peticiones del grupo rebelde CNDP² liderado por Laurent Nkunda era el retorno de esos miembros de su comunidad congoleña tutsi. Para facilitar este proceso, el acuerdo de paz de marzo de 2010 se comprometió a establecer comités locales de pacificación; un tipo de comités de paz locales. Estos comités se están estableciendo de manera progresiva en la provincia de Kivu del Norte y están compuestos por autoridades locales, jefes tradicionales y actores civiles, junto con una representación equitativa de todos los grupos étnicos presentes en cada *groupement* (subdivisión territorial). A pesar de los muchos esfuerzos realizados para establecer los comités de paz locales, éstos van a tener que lidiar con diversos y complejos desafíos.

Sobre todo existe una gran preocupación porque los comités de paz locales no sean capaces de actuar con imparcialidad a la vista de la expansión y el dominio territorial del CNDP en las zonas de

retorno. Desde su integración parcial en el ejército congoleño, a cambio del arresto de Laurent Nkunda por parte de Ruanda en enero de 2009, el CNDP ha cuadruplicado el terreno que se encuentra bajo su control exclusivo y ha desafiado las órdenes de reubicarse fuera de las provincias de los Kivus. A pesar de que se dismanteló oficialmente su muy criticada administración civil paralela, el CNDP sigue controlando todos los aspectos de la vida en muchas zonas que continúan estando fuera de los límites de otras autoridades congoleñas. Esta realidad puede comprometer la capacidad de los comités de paz locales para lograr un consenso sobre el retorno de manera autónoma.

El próximo reto crítico para los comités de paz locales de Kivu del Norte será determinar la nacionalidad y el origen de los potenciales retornados. Tras años de apoyo por parte de Ruanda a los grupos rebeldes tras su ocupación general del este del Congo (1998-2002), muchos congoleños temen profundamente los intentos de repoblar las provincias de Kivu con comunidades leales al liderazgo del CNDP y sus partidarios de Ruanda. El CNDP y el Gobierno ruandés reivindican que hay más de 150.000 refugiados sin registrar fuera de los campos cuyo posible retorno no será controlado por ACNUR, con un



Repatriación de Zambia a Moba, Katanga, RDC, mayo de 2009

UNHCR/K Barnes

mandato que sólo incluye a los residentes en campamentos. Ya se han descubierto evidencias de que los oficiales del CNDP han estado facilitando el traslado a los Kivus de ciudadanos ruandeses que declaraban ser retornados espontáneos congoleños. Aunque los comités de paz locales deberían ser capaces de manejar la población de los campos, las controversias sobre la nacionalidad de otras poblaciones podrían sobrepasar sus capacidades.³

Los conflictos violentos por la tierra supondrán también un reto importante para los comités de paz locales de Kivu del Norte. A menudo la cuestión que se disputa consiste en grandes concesiones agrícolas y terrenos más pequeños que los tutsis vendieron a precio de saldo en su prisa por huir a Ruanda. Aunque algunos refugiados retornados espontáneos han vuelto a comprar sus antiguas tierras de manera pacífica, los granjeros no-tutsis han sido víctimas de un sistema de expropiación de tierra. Si bien los líderes tradicionales han desempeñado históricamente un papel

importante en la asignación de tierra, el CNDP defiende ahora dudosos títulos de propiedad que se obtuvieron durante la guerra y que nunca han estado en sintonía con las prácticas tradicionales.⁴

Por último, los divergentes intereses políticos y electorales del gobierno de la RDC, del CNDP y de Ruanda podrían producir avances precipitados o importantes retrasos en los procesos de retorno previos a las elecciones presidenciales de 2011, amenazando así la autonomía y el funcionamiento de los comités de paz locales de Kivu del Norte.

Los retornos a la provincia de Ecuador

En junio de 2010 se llegó a un segundo acuerdo tripartito para el retorno de más de 115.000 refugiados que habían huido a la República del Congo-Brazzaville (RoC) como consecuencia del levantamiento que sacudió la provincia occidental de Ecuador a mediados del 2009. El acuerdo hace un llamamiento a la amnistía y al "establecimiento urgente de un mecanismo de reconciliación intracomunitaria".⁵ Este comité de

paz local, establecido en agosto, ha conseguido algunos progresos a la hora de promover el diálogo, pero se enfrenta a retos tan desalentadores como los de Kivu del Norte.

El primero de ellos será las tensiones socioeconómicas entre las tribus Lobala y Boba que dieron lugar a la insurgencia. La patria histórica de los Lobala es la ciudad de Dongo, pero los Boba han aumentado de manera progresiva su poder administrativo y económico en esta ciudad. Como resultado, los líderes políticos Lobala apoyaron la rebelión con la esperanza de obligar al Gobierno central a hacer concesiones socioeconómicas a su tribu. A finales de octubre de 2009, tras solicitar a todos los Boba que desalojaran la ciudad, las fuerzas rebeldes atacaron Dongo quemando la mitad de las casas y asesinando a más de 300 personas.⁶

No va a ser fácil superar el extenso trauma y la personalización de la violencia en Dongo. El profundo rencor llevó a muchos Lobala de Dongo a

participar en el ataque ocurrido en octubre y otros tantos huyeron a la República del Congo-Brazzaville para esconderse entre sus familias en el campo de refugiados. Dado que la amnistía solicitada en el acuerdo tripartito no cubriría a los perpetradores de las masacres de Dongo -consideradas atrocidades masivas por el derecho internacional- los comités de paz locales también lucharán para mitigar las consecuencias de una exoneración limitada para los retornados.

Por otra parte, a pesar de que el líder rebelde Odjani Mangbama ya se encuentra en manos de las autoridades de la República del Congo, todavía no ha sido extraditado a la RDC. El comité de paz local de Dongo tendrá que superar arraigados patrones de resolución de disputas basados en el pago a líderes locales, quienes descuidan las cuestiones sociopolíticas subyacentes. Finalmente, dado que la provincia de Ecuador ha sido un bastión de la oposición política al presidente Kabila, cualquier intervención del gobierno central se considera potencialmente sospechosa y se mira con recelo.

Limitaciones y claves para el éxito de los comités de paz locales

Amplios estudios han demostrado que el éxito de los comités de paz locales depende en gran medida de diversos factores.⁷ En primer lugar, los comités de paz locales resultan más apropiados en zonas en las que las estructuras locales de gobierno son demasiado débiles, están demasiado politizadas o carecen de legitimidad suficiente para abordar cuestiones delicadas. Asimismo, sólo deberían establecerse comités de paz locales cuando el contexto se adecúe a enfoques pacificadores más blandos y en lugares en los que la implementación contundente de los acuerdos políticos pudiera incitar conflictos adicionales. Los comités de paz locales como tales parecen ser respuestas bastante apropiadas para procesos de retorno complejos en entornos frágiles como Ecuador y Kivu del Norte.

Además, resulta crucial que la composición de los comités de paz locales mantenga el equilibrio entre moderados y radicales. Se debe incluir las posturas extremas más importantes, si bien suavizadas por los líderes de las comunidades, quienes son respetados por las partes del conflicto y capaces de asegurar y estabilizar el proceso de diálogo. Los comités de paz locales de Kivu del Norte y Ecuador deben reforzar el liderazgo de los participantes con estas cualidades únicas.

Precisamente porque se basan en el poder “blando”, los comités de paz locales son vulnerables, especialmente ante la posibilidad de ser absorbidos o distorsionados por actores nacionales y saboteadores locales. Aunque a algunos radicales se les puede controlar, los comités de paz locales deben exponerse al público y aislarse de agendas ocultas que pretendan minar su independencia. Los esfuerzos en curso deben realizarse desde Kivu del Norte y Ecuador para garantizar una amplia aceptación local y nacional de la credibilidad de los comités de paz locales, así como de los contextos políticos y de seguridad que desarrollan.

Asimismo, estos comités deben evitar establecerse como órganos decisorios alternativos. Cuando se les da demasiado poder pueden transformarse fácilmente en arenas competitivas, lo que mina su papel distintivo como facilitadores de diálogo y consenso. Por otra parte, cuando los actores nacionales no consiguen establecer cambios estructurales radicales, aunque los líderes locales dispongan de un punto de vista único, no sería realista abrumar a los comités de paz para que resuelvan las causas profundamente arraigadas del conflicto. Por tanto, se debe tener cuidado con hasta qué punto se encarga tareas a los comités de paz locales del Congo que van más allá de sus medios o se les exige el dictamen de sentencias, ya sean cuestiones sobre tierra y nacionalidad en Kivu del Norte o sobre disposiciones político-administrativas en Dongo.

Por último, los comités de paz locales funcionan cuando existe un sólido acuerdo de paz en el que la mayoría de los actores locales consideran que se refleja razonablemente sus principales preocupaciones e intereses. Sin embargo, ningún proceso de retorno tendrá lugar en la RDC en un contexto donde las rebeliones fueron detenidas por una rendición opaca o por la captura de los principales líderes rebeldes en países limítrofes. En Ecuador no existe ningún acuerdo de paz y el de marzo parece ser simplemente la versión pública de las veladas promesas al CNDP.

Conclusión

La mayoría de los refugiados retornados requieren un compromiso por parte de los, a menudo, imperfectos mecanismos para afrontar las largas tensiones locales, así como para facilitar los aspectos prácticos de la reintegración de grandes poblaciones. La RDC ha depositado una cantidad importante de responsabilidad en estructuras formales de paz locales para mitigar y tratar los numerosos obstáculos del

retorno duradero en Kivu del Norte y las provincias de Ecuador. Entre ellos se incluyen las tensiones intercomunitarias, los conflictos sociopolíticos en curso, las amnistías, los conflictos de tierra y cuestiones de nacionalidad. Por tanto, las contribuciones de los comités de paz locales resultan de vital importancia, aún con la vulnerabilidad de sus funciones. Los comités de paz locales del Congo no van a operar bajo circunstancias ideales y, como consecuencia, van a necesitar un significativo apoyo externo, no sólo para ofrecer asesoramiento y asistencia técnica, sino también para ofrecerles refuerzo y protegerles de las numerosas amenazas relacionadas con estos retos. Si bien no es de esperar que estos comités de paz locales puedan compensar ellos solos las deficiencias de los contextos políticos en los que operan, con el suficiente respaldo nacional e internacional para mitigar ciertos riesgos, pueden contribuir de manera positiva. No son la panacea, pero los comités de paz locales de la RDC representan grandes oportunidades para acompañar estos complejos procesos de retorno.

Steve Hege (stevehege@peaceappeal.org) es asociado de la fundación Peace Appeal Foundation (<http://peaceappeal.org/>) y miembro del Grupo de Expertos para la RDC del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Informes del Grupo de Expertos para la RDC: <http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml>

Índice de publicaciones sobre la RDC del Consejo de Seguridad de la ONU: <http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLEMTIsG/b.2885701/>

1. Andries Odendaal y Retief Olivier, ‘Local Peace Committees: Some Reflections & Lessons Learned’ (‘Comités de paz locales: algunas reflexiones y lecciones aprendidas’), Academia para el desarrollo educativo, 2008. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/Odendaal-Olivier-LPCs>
2. Congreso Nacional para la Defensa del Pueblo (Congrès national pour la défense du peuple)
3. Refugees International, ‘DR Congo: Unstable Areas Threaten Returns’ (‘RD Congo: las zonas inestables amenazan los retornos’), 20 de abril 2010. Disponible (en inglés) en: <http://www.refugeesinternational.org/policy/field-report/dr-congo-unstable-areas-endanger-returns>
4. IRIN, ‘DRC-Rwanda: Land rows complicate refugees’ returns’ (RD Congo: la tierra complica el retorno de refugiados’), 2 de julio de 2010. Disponible (en inglés) en: <http://www.irinnews.org/report.aspx?Reportid=89708> Véase también el artículo de Baptiste Raymond en pp. 20-21.
5. Acuerdo Tripartito de la RDC con ACNUR y RoC, 5 de junio de 2010. Disponible (en francés) en: <http://tinyurl.com/RoC-Tripartite>
6. Refugees International, ‘DR Congo: Spotlight on the Equateur Crisis’ (RD Congo: la crisis de Ecuador en el centro de atención’), 31 de marzo de 2010. Disponible (en inglés) en: <http://www.refugeesinternational.org/policy/field-report/dr-congo-spotlight-equateur-crisis>
7. Comunicados personales y por correo electrónico con Andries Odendaal, miembro del Programa Jennings Randolph del Instituto por la Paz de Estados Unidos, Marzo de 2010. Véase también (en inglés): <http://www.mefeedia.com/watch/31185424>

Fundamentos para la repatriación y la paz en la RDC

Vanessa Noël Brown

Las facciones del largo conflicto congoleño han promovido durante mucho tiempo el miedo a “el otro” y la sed de venganza; se debe tratar estas actitudes para que la paz tenga una oportunidad.

En 2010 se produjo un regreso constante de refugiados congoleños de Zambia y se inició un proceso oficial de retorno de refugiados desde los campos de Burundi. Pero los retornos a la región de Kivu del Sur desde Tanzania se han visto frenados debido a la persistente inseguridad en las zonas de retorno, mientras que los procesos de repatriación a Kivu del Norte siguen estando muy politizados. Se prevé que el retorno de los refugiados congoleños de Ruanda y Burundi será problemático dadas las minorías étnicas implicadas y que la estabilidad existente en la actualidad podría deteriorarse. Las ONG van a desempeñar aquí un papel importante a la hora de llevar a cabo avances en los procesos de reconciliación, cohesión social y relaciones saludables en las zonas de retorno.

El presente artículo explora las iniciativas de la ONG Search for Common Ground (SFCG, por sus siglas en inglés) con el fin de educar a refugiados y comunidades en las zonas de retorno sobre las condiciones de la repatriación y la reintegración, para construir confianza interétnica y cambiar las actitudes a fin de combatir la violencia sexual y de género. El enfoque artístico de la SFCG para difundir destrezas en materia de gestión de conflictos destaca cómo las iniciativas internacionales no gubernamentales pueden tratar las necesidades psicosociales de refugiados retornados y de residentes.

En la República Democrática del Congo (RDC), la SFCG (conocida localmente como Centre Lokolé) colabora con 100 socios locales, entre ellos emisoras de radio, asociaciones juveniles, organizaciones religiosas y redes sociales de carácter civil. Desde 2005, el “Teatro Participativo para la Transformación de Conflictos” ha llegado a 1,6 millones de congoleños en los campos de refugiados y en las zonas de retorno del este de la RDC. ¹ Los actores formados por la

SFCG en la transformación de conflictos y en técnicas de teatro participativo viajan a los campos de refugiados de Tanzania, Burundi y Zambia, así como a las zonas de retornados en las provincias de Kivu del Norte y del Sur y en la de Katanga (principalmente en los territorios de Uvira y Fizi en Kivu del Sur, y en Moba y Pweto en Katanga Norte, así como en Kivu del Norte).



Teatro Participativo para la Transformación de Conflictos

La representación teatral refleja los conflictos experimentados por la población a la que se dirige; con la participación del público, los actores buscan soluciones pacíficas a los conflictos destacando la información clave, así como actitudes y modos de comportamiento colaborativos. Las compañías de teatro actúan bajo una pancarta con el lema *Jirani ni Ngugu* (que en suajili significa “Mi vecino es mi hermano”), el nombre del popular programa de radioteatro en suajili de la SFCG que trata sobre conflictos y soluciones colaborativas. Los conflictos más comunes que se tratan a través de las representaciones teatrales son las disputas por cuestiones de propiedad y tierras, conflictos relacionados con la asistencia a

retornados, tensiones entre comunidades, rumores y manipulaciones, y conflictos relacionados con la inseguridad dominante y con un Estado débil.

La SFCG también produce programas de radio y televisión para promover la reintegración pacífica de los retornados congoleños en el este de la RDC. Estas iniciativas pretenden divulgar información certera, imparcial y responsable sobre los procesos de repatriación a la vez que promueven enfoques no-violentos y colaborativos para la resolución de conflictos. En 2008, una evaluación de ACNUR sobre el trabajo de la SFCG en los procesos de repatriación revelaba que la exposición a estos programas aumentaba los conocimientos en cuanto a recursos para la resolución de conflictos, información sobre la repatriación y métodos no-violentos de reconciliación induciendo cambios positivos en las actitudes respecto a las tensiones por cuestiones étnicas, disputas de tierra e integración de los refugiados repatriados. ²

Refugiados, retorno y construcción de la comunidad

Las iniciativas de la SFCG enfocadas al refugiado cruzan fronteras, como el programa de radio semanal *Wote Tukutane Tena* (Volvemos a encontrarnos

todos) que se emite en las zonas de retorno de Kivu del Sur y del Norte y al Norte de la provincia de Katanga, así como en emisoras de radio que se reciben en los campos de refugiados de Burundi, Tanzania y Zambia.

Los refugiados retornados suelen encontrarse con una actitud hostil por parte de los residentes que permanecieron en el país, motivada por el hecho de que se percibe como una “injusticia” el que los refugiados se beneficiaran de ayuda en los campos, durante su repatriación y reintegración, mientras que los residentes tuvieron que sufrir durante la guerra y no recibieron ayuda alguna. Tratar este tipo de tensiones requiere de un enfoque que destaque un interés común, centrado

en un próspero futuro compartido que incluya tanto a residentes como a retornados. El proyecto de la SFCG, junto con el socio local GASAP, de dar como crédito una cabra pretende restablecer la confianza entre las comunidades divididas. La comunidad forma un comité para determinar quiénes son los más necesitados entre ellos y se les da una cabra y de ésta, su primer cabrito será para otra persona también necesitada pero procedente de un grupo diferente dentro de la comunidad. El proyecto trata divisiones basadas en cuestiones étnicas y tribales, así como divisiones entre retornados y residentes, y hace que las cabras se conviertan en un interés común entre las diversas identidades. El proyecto ofrece un modelo de buenas prácticas para trabajar juntos como una única comunidad, no sólo en términos de crear formas de ganar el sustento, sino también a la hora de mediar en conflictos locales.

La SFCG también se sirve de programas en los medios y en eventos culturales para la reintegración de antiguos niños soldado y reunir a los jóvenes en las zonas de retorno. Un equipo de jóvenes periodistas de la SFCG produce un espectáculo semanal que hace hincapié en el impacto del conflicto en los niños del Congo. La SFCG organizó en 2007 un festival de percusión en Baraka y Fizi en el que participaron burundeses y banyamulenges junto con grupos de otras tribus de Kivu del Sur. En 2008 el festival de percusión reunió a 100 ruandeses, burundeses y congoleños de Kivu del Norte y del Sur en una gira por Ruanda, Kivu del Norte y Kivu del Sur.

Combatir la violencia de género

Un estudio realizado en abril de 2010 por Harvard/Oxfam en Kivu del Sur destacaba que más allá de las violaciones generalizadas por parte de los militares, la violencia sexual por parte de civiles es ahora reconocido como el mayor problema.³ Dicho estudio revelaba que entre 2004 y 2008 las denuncias de violación por militares descendieron un 77%, pero se produjo un asombroso aumento del 1.733% en el número de denuncias por abusos sexuales perpetrados por civiles en el mismo periodo.

La SFCG se sirve de producciones radiofónicas y televisivas, del teatro participativo y de los enfoques de sensibilización junto con el ejército congoleño para combatir la violencia sexual y de género. Además emplea un proyector de cine móvil para llegar a cientos de los miles refugiados en las zonas de retorno, proyectando la película "Luchando contra el silencio"

ante grandes masas y en grupos reducidos.⁴ A principios de 2010 la película se había mostrado ante unas 400.000 personas en las provincias de Kivu del Sur y del Norte y en Katanga del Norte. Ésta aclara algunas cuestiones fundamentales sobre las violaciones y la violencia sexual y explica la ley de 2006 para combatir las. Los debates que se producían tras las proyecciones abordaban actitudes que suelen favorecer la impunidad, la complicidad o el rechazo a las supervivientes de las violaciones. Las cuatro versiones de la película están dirigidas al público en general, al público juvenil, a parejas y a autoridades políticas y militares respectivamente.

Las encuestas realizadas a los asistentes antes y después de la proyección de la película muestran un marcado aumento de los conocimientos y un cambio de actitud. Por ejemplo, tras una proyección que tuvo lugar en Uvira para militares un soldado comentó: "Para mí esta madre [que ha testificado] se parece a mi madre. Siento un increíble dolor por lo que le pasó... Es necesario que se respete la ley y que se aplique a todo el mundo [independientemente de que sea un militar o un civil]".

Las proyecciones complementan un proyecto de protección más amplio implementado por la SFCG en colaboración con FARDC, el ejército nacional que sistemáticamente es denunciado por sus abusos contra los civiles. El proyecto forma a comités dentro de las brigadas y batallones en cinco provincias, y los equipa con herramientas educativas interactivas para emplear con sus unidades.

Aunque la erradicación de la violencia sexual en el Congo constituye una ardua batalla, cambiar la actitud de los soldados hacia la violación resulta un componente esencial en el cambio de las normas sociales. La SFCG realizó en 2009 una encuesta a 300 civiles y 100 soldados en Goma para medir el impacto del teatro participativo y otras sesiones de sensibilización llevadas a cabo de manera conjunta con el ejército congoleño. En un caso, tras la representación de una compañía de teatro formada por militares y civiles de escenas sobre violaciones de los derechos humanos y conflictos dentro de sus unidades, el 72% de los soldados encuestados declararon que se sentían identificados con esos conflictos y el 96% dijeron que habían aplicado esas lecciones. En respuesta a por qué las sesiones de teatro dejaban impresiones duraderas en comparación con los desfiles militares ordinarios en los que el comandante da órdenes a los soldados, un tercio de los

encuestados declararon que se debía a que eran "prácticas", mientras que una sexta parte aseguró que estas sesiones calaban en sus conciencias mucho más que el recibir simplemente órdenes.

Fundamentos para una paz sostenible

La consolidación de la paz implica numerosos elementos superpuestos. Al escuchar los programas de radio producidos por la SFCG y ver las actuaciones de teatro participativo, los refugiados regresan a sus comunidades equipados con mejores destrezas para la resolución de conflictos y para tratar los desafíos a los que inevitablemente se enfrentarán a su regreso. Los enfoques de la SFCG tratan la reintegración psicosocial de los refugiados. Todavía quedan muchos obstáculos -como la escasez de destrezas entre los periodistas radiofónicos locales, así como el limitado apoyo a iniciativas orientadas específicamente a reformar y entrenar al ejército congoleño y las fuerzas policiales- pero se están haciendo progresos. Si vamos a construir unos fundamentos para la paz sostenible, tanto los retornados como los residentes necesitan recibir apoyo para poder establecer comunidades colaborativas sólidas.

Vanessa Noël Brown (VanessaB@gmail.com) actualmente trabaja como oficial de refugiados en EE.UU.; antes fue becaria visitante de Common Ground en Marruecos.

1. La SFCG dispone de 6 oficinas en la RDC con 70 trabajadores congoleños. La directora de país Lena Slachmuis y el gestor de proyectos Mike Jobbins de la SFCG-RDC proporcionaron muestras del programa.

2. Gordan, G., "UNHCR Evaluation of SFCG Programming in the DRC" ("Evaluación de ACNUR de los programas de la SFCG en la RDC"): <http://www.sfcg.org/sfcg/evaluations/drc.html>

3. http://www.oxfam.org.uk/resources/policy/conflict_disasters/sexual-violence-drc.html

4. "Fighting the Silence", IF Productions: <http://www.ifproductions.nl/fightingthesilence/>

Herramientas

La SFCG ha desarrollado una amplia selección de métodos operativos, incluidas conocidas técnicas de resolución de conflictos como las producciones televisivas, las novelas radiofónicas y la organización comunitaria. Hemos comprobado que al emplear varias de estas herramientas al mismo tiempo, se incrementa su efectividad global.

Si desea ampliar información y obtener enlaces a materiales de formación, visite:

<http://www.sfcg.org/programmes/drcongo/tools.html>

¿Qué esperanzas hay para los desplazados internos en un nuevo Sudán?

Taghrid Hashim Ahmed

El resultado más probable del referéndum del 2011 es que Sudán del Sur se separe del norte, dividiendo Sudán en dos Estados-nación.

La última guerra civil de Sudán entre el norte y el sur terminó en 2005 con el Acuerdo Integral de Paz (CPA, por sus siglas en inglés). Las guerras han provocado el desplazamiento de más de cuatro millones de personas y la muerte de más de dos millones de habitantes del sur del país. El mandato del Acuerdo Integral de Paz consistía en hacer atractiva la unión del norte y el sur, a la vez que se allanaba el camino para la celebración en el sur de un referéndum para decidir sobre su secesión. Sin embargo, habrá numerosos retos durante los preparativos del referéndum y tras la secesión. Dos cuestiones en particular deben tratarse: si todas las personas desplazadas internamente (PDI) de Jartum tendrán la oportunidad de votar y cuál será su ciudadanía tras la secesión, en caso de que éste sea el resultado.

Votar en el referéndum

Las estadísticas de población derivadas del censo de 2008 en Sudán se utilizarán para determinar cómo se va a distribuir el poder y las riquezas en caso de secesión. Para garantizar una distribución proporcional habría que contar a todos los individuos de Sudán del Sur, incluyendo a las personas desplazadas que se encuentran en los campos y en los alrededores de Jartum. La Oficina Central de Estadística declaraba que los sureños constituyen el 21,10% de la población total sudanesa en relación al 78,9% de noruegos.¹ La cifra de 21,10% ha sido refutada por el Primer Vicepresidente Salva Kiir, de origen sureño, quien sugiere que más del 33% es una estimación más realista.

Una de las razones de las bajas cifras es que se ignoró a muchos de las PDI que viven en campos y zonas de ocupación ilegal alrededor de la capital. La Oficina Central de Estadística anunciaba en mayo de 2009 que sólo 520.000 sudaneses del sur viven en Jartum y alrededores, en contraste con los 2 millones estimados por el Movimiento de Liberación del Pueblo Sudanés (SPLM, por sus siglas en inglés). Una encuesta realizada por Tufts y el Observatorio de Desplazamiento Interno

en 2008 calculaba que entre 1,3 y 1,7 millones de PDI, principalmente del sur, viven en Jartum entre otras comunidades.²

Es de vital importancia enfatizar en que sólo una tercera parte de los desplazados sudaneses del sur que viven en Jartum fueron censados para votar en las elecciones de 2010, ya que sólo un tercio de ellos existe de acuerdo al Partido del Congreso Nacional (PCN) (del Norte). La pregunta clave ahora es si los 1,3 millones o más de PDI serán censadas para votar en el referéndum.

Garantizar que todos los sudaneses sureños tengan la oportunidad de votar va a ser costoso y, en algunos casos, poco viable, puesto que ambos bandos son reacios a financiarlo o proporcionar los medios logísticos para ello. Tanto unos como otros deben garantizar que haya suficientes centros de registro y colegios electorales en Jartum y sus alrededores para que se lleve a cabo un referéndum justo. Aunque un referéndum justo podría no ser ventajoso para ninguno de los dos bandos. El SPLM teme que muchas PDI voten por la unidad si encuentran seguridad en el norte en lo que a trabajo y educación respecta. En septiembre de 2006, la Organización Mundial para las Migraciones descubrió que el 25% de PDI que se encontraban en el norte no tenían intención de regresar al sur y que la cifra de sureños en el norte es creciente.

Por otro lado, al PNC le preocupa que si se anima a las PDI a reavivar los recuerdos de sufrimiento y maltrato infligidos durante varias décadas por el norte, voten por una secesión que supondría un control más estricto de los recursos por parte del sur, lo que no sería bien recibido por el norte.

Reconociendo la necesidad de un reparto equitativo de la riqueza, el Acuerdo Integral de Paz establecía la distribución de la misma " basándose en la premisa de que todas las partes del Sudán tienen derecho al desarrollo". En realidad, el actual régimen todavía tiene que cumplir su promesa de repartir y

entregar a partes iguales los ingresos provenientes del petróleo. Estos ingresos son necesarios para el fomento de la capacidad del sur; sin ellos, los sureños que decidieran retornar no tendrían nada por lo que hacerlo. Es necesario que las infraestructuras, la seguridad y la estabilidad socioeconómicas estén en orden antes de poder disfrutar de los efectos de la independencia y la secesión. Es posible que las PDI retornadas no tengan garantizado el trabajo, ni sus hijos el acceso a la educación .

Ciudadanía

Si Sudán del Sur se separa del norte, no será la primera vez en los últimos años que una nación africana se enfrente a una crisis de ciudadanía. Esto puede ser comparable a la experiencia vivida en Eritrea-Etiopía. Eritrea se separó pacíficamente de Etiopía en 1993 como resultado de un referéndum. Ambas partes acordaron respetar los derechos de los ciudadanos que vivían en un territorio u otro mediante la emisión de la doble nacionalidad.³ En Sudán no se ha alcanzado hasta la fecha ningún acuerdo parecido. Aunque en 1998 un conflicto sobre las fronteras llevó al Gobierno etíope a expulsar a muchos eritreos y a privarles de la ciudadanía, puesto que el voto a favor del referéndum se consideró un voto para ser repatriado a Eritrea, país que también ha expulsado y privado de su nacionalidad a las personas de origen etíope. Pero independientemente de que se les trate como extranjeros y ciudadanos de segunda clase, sin ninguna protección de sus derechos y, en última instancia, apátridas, muchas personas de una nacionalidad u otra deciden quedarse en territorio contrario.

Resulta complicado evaluar en este punto si los sureños serán expulsados o no del norte y viceversa en caso de que se produzca la secesión. Entre los oficiales de alto rango se ha insinuado que, a pesar de ir contra el Acuerdo Integral de Paz, los sureños que residan en el norte y voten a favor de la secesión no tendrán derecho a la ciudadanía de Sudán del Norte.

Y si las PDI del sur deciden quedarse en el norte seguirán viviendo bajo la ley *shari'a*, puesto que el PNC no tiene intención de

governar en un Sudán laico. Existen dudas de hasta qué punto se protegerán los derechos humanos de los sureños no musulmanes, en especial si acaban teniendo que vivir como “forasteros” en el norte.⁴

Sudán no ha ratificado la Convención para Reducir los casos de Apatridia de 1961 y, por tanto, no ha contraído como Estado contratante la obligación internacional de garantizar que las gentes del sur puedan adquirir la nacionalidad nortea y que ésta no se les deniegue por cuestiones de “raza, etnia, religión o de ideología política”. Puede que surjan tensiones religiosas y étnicas y no resulta del todo inconcebible que determinados grupos recurran a la violencia. Todavía no se ha producido un debate público sobre los planes de contingencia para contrarrestar estallidos de violencia o nuevos conflictos.

Puesto que el Acuerdo Integral de Paz fue diseñado para promover la unidad, no incluye indicación alguna sobre qué ciudadanía podrían adquirir los desplazados de origen sureño. Ni el norte ni el sur han hecho hasta la fecha declaraciones acerca de a qué ciudadanía tendrá derecho la gente del nuevo Sudán. Si quienes provienen del sur no pueden elegir su propia ciudadanía -por ejemplo, nortea o doble nacionalidad- puede que se conviertan en apátridas en caso de que decidan quedarse en el norte. Tal vez ni siquiera tengan estatuto de refugiados si se aplica la cláusula de cesación. Los sureños dejarán de cumplir los requisitos para solicitar el estatuto de refugiado, puesto que la cesación



En Aweil, Bahr el Ghazal, los retornados del Sur de Sudán se inscriben en escuelas de campo para agricultores y cooperativas agrarias. “... en el Norte sólo estábamos trabajando como jornaleros en las fincas de otros”, decía Chol Luka Wol Wol, asistente en una escuela de campo para agricultores retornados cerca de la frontera, añadiendo: “Ahora trabajamos nuestras propias granjas.” En diciembre de 2009, Wol organizó a otras 24 familias y caminó durante 15 días hacia Aweil. “Nosotros [pensamos que si] el sur de Sudán se separaba no tendríamos lugar para quedarnos en el Norte”, declaraba.

marcaría el final de su lucha y del conflicto, en cuyo caso ya no cuenta con un temor bien fundado de persecución.

Si ACNUR decide adoptar la política de cesación y clasificar a los sureños que se encuentran en el norte como grupo que ya no necesita protección, la comunidad internacional debería al menos ofrecer soluciones duraderas en el sur. Si se les obliga a repatriarse, los sureños necesitarán encarecidamente vivienda, medios de subsistencia y sentido de la comunidad.

Taghrid Hashim Ahmed (ahmed.taghrid@googlemail.com) tiene una licenciatura en

Relaciones Internacionales y Desarrollo Internacional y un Máster en Conflictos Contemporáneos y Violencia.

1. Véase CPA Monitor, pág. 12, 103, Octubre 2010. Disponible (en inglés) en: <http://tinyurl.com/CPAMonitor-Oct2010>

2. <http://tinyurl.com/Tufts-IDMC-Khartoum>

3. Véase el artículo de Katherine Southwick, ‘Eriopía-Eritrea: la apatridia y la sucesión de Estados’, en RMF32. Disponible en: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF32/05.pdf>

4. En noviembre de 2010, ACNUR había debatido sobre una serie de cuestiones con los dos líderes del Sur y del Norte, la Unión Africana y la Misión de las Naciones Unidas en Sudán (UNMIS), pero no había sido invitado a participar formalmente como asesor experto en el grupo de trabajo sobre ciudadanía. Véase también (en inglés) http://untreaty.un.org/ilc/summaries/3_4.htm de la Comisión de Derecho Internacional sobre “La nacionalidad en relación con la sucesión de Estados”

Rumor versus información

Adam Saltsman

Lo fundamental para que los refugiados iraquíes resuelvan su futuro inmediato es el acceso a una buena información sobre el reasentamiento y el retorno.

Un estudio llevado a cabo en Jordania en 2009¹ muestra que la falta de información y transparencia contribuyen a una dinámica de desesperación entre los desplazados y agrava las condiciones que les llevan a dar crédito a rumores en la toma de decisiones sobre su futuro.

Los gobiernos regionales de Oriente Medio afirman firmemente que la

integración local no es una opción para los refugiados iraquíes pero, según los hallazgos del estudio, las cuestiones sobre el proceso de adjudicación de reasentamiento, las condiciones en los países de reasentamiento y la realidad de los iraquíes que esperan su repatriación no obtienen respuesta. Los responsables de gestionar estas soluciones duraderas -ACNUR,

OIM, embajadas y departamentos gubernamentales- son reacios a informar a los refugiados sobre tales temas, sobre todo cuando se trata de reasentamientos. Consideran que un mayor flujo de información podría conllevar desafíos a la hora de gestionar a la población refugiada y podría incrementar las solicitudes de reasentamiento fraudulentas. A pesar de las campañas de información masiva empleadas como herramienta para movilizar a comunidades de refugiados hacia su repatriación o a su integración local,²

esta estrategia ha sido menos utilizada para informar sobre el reasentamiento.

Para las agencias que facilitan soluciones duraderas a los iraquíes de Oriente Medio, la información sobre los reasentamientos y sobre la repatriación no tiene la misma sensibilidad política. Si bien la información sobre la repatriación es sensible al hecho, aunque erróneo, de que podría poner en peligro al retornado, algunos consideran que la información sobre el reasentamiento amenaza potencialmente la integridad y la estabilidad del proceso de selección.

En concreto, las embajadas expresan su preocupación acerca de que un conocimiento detallado de las condiciones de reasentamiento en los distintos países entre los iraquíes les animara a hacer comparaciones y a buscar el ideal, a pesar de que los refugiados no tienen elección respecto al país al que ACNUR les enviará. Al mismo tiempo, ACNUR tiene la política de no informar a los iraquíes excluidos del proceso de reasentamiento.

Ofrecer información

Los iraquíes desplazados en zonas urbanas de Siria, Jordania y cualquier otro lugar de Oriente Medio tienen acceso a varios medios de comunicación y las familias se suelen reunir alrededor de la televisión para ver las noticias de su país. En un futuro próximo podrían aparecer anuncios en la televisión para mantener al corriente a los refugiados iraquíes sobre su opción de retorno. De momento algunas ONG han empezado a imprimir folletos y han creado páginas en Facebook para concienciar a los iraquíes sobre el programa de repatriación apoyado por el Ministerio de Desplazamientos y Migración iraquí.

La cuestión reside en si los refugiados iraquíes dan crédito a esta información cuando proviene de fuentes en las que tal vez no confían, como el Gobierno iraquí o las agencias humanitarias de las Naciones Unidas. Aunque no existan campañas de información masiva en el contexto de los desplazamientos iraquíes que traten el tema del reasentamiento, el 80% de los encuestados en este estudio ha acudido a ACNUR, OIM o a alguna embajada para informarse sobre las condiciones en los países de reasentamiento y sobre el proceso en sí.

A pesar del número de iraquíes que han sido reasentados, muchos desplazados tienen un futuro inmediato incierto y así lo ha sido durante años. Circulan rumores entre las diferentes comunidades y no existen programas

que traten de llegar a barrios urbanos para observar la dinámica cambiante de las preguntas de los refugiados sobre sus opciones de futuro.

Como ejemplos, durante las entrevistas en las que se basa este artículo, el 20% de los encuestados declararon creer o haber oído rumores de que es más probable obtener el reasentamiento cuanto más se exagera la historia en la audiencia de adjudicación. Los rumores que provocaban un mayor temor entre los refugiados iraquíes giraban en torno a las posibilidades de interrumpir la ayuda y obligarles a volver a Iraq. Casi el 40% de los entrevistados había oído rumores negativos sobre la vida de los iraquíes reasentados en los Estados Unidos. Varios entrevistados citaron rumores sobre maltratos a los retornados.

La principal fuente de información consistía en otros iraquíes desplazados de su comunidad, seguida de iraquíes que ya se han reasentado, que han sido repatriados o que se han quedado en Iraq. Como resultado, el conocimiento entre los entrevistados tiende a ser más exacto sobre temas extremadamente locales, como las condiciones en las calles de Bagdad, en zonas donde vivían familiares, o vecindarios concretos de ciudades americanas donde se han reasentado amigos; la información más general era menos exacta.

Servicio de información en un entorno urbano

No todos los desafíos a la hora de informar se limitan a entornos urbanos. En las directrices de protección en los campos de ACNUR se menciona muchos de estos desafíos.³ Sin embargo, el servicio de información a los refugiados en un entorno urbano requiere de una estrategia distinta a la empleada en los campos.

Las actividades informativas sobre reasentamiento pueden tratar de acabar con el hervidero de rumores en la medida de lo posible, difundiendo conocimientos a través de medios más privados; como sesiones de orientación, grupos de diálogo con informadores expertos y centros de recursos informativos abiertos a todos los iraquíes. Además de hacer más transparentes los detalles sobre los procesos de reasentamiento y las condiciones en los distintos países, las sesiones individualizadas con asesores o abogados también deben concienciar a los refugiados sobre los riesgos que conlleva oponerse al proceso estándar de reasentamiento.

Con comunidades de refugiados iraquíes divididas y a menudo lejos de las oficinas de ACNUR, son necesarias cuidadosas estrategias de divulgación y la difusa dinámica de las situaciones de los refugiados urbanos requiere de un esfuerzo en la difusión que supera la capacidad de ACNUR. Se necesitan campañas de información masivas pero tanto las ONG humanitarias, como de defensa tienen un importante papel que desempeñar a la hora de ofrecer información individualizada y a pequeños grupos. Las ONG humanitarias suelen tener un contacto regular con un gran número de iraquíes y pueden incluir en su estructura servicios de información. Los asesores de las organizaciones humanitarias pueden recibir nuevas consultas, así como distribuir detalles precisos sobre soluciones duraderas a un gran número de personas. Dichas ONG suelen colaborar con organizaciones lideradas por refugiados que pueden ser más conscientes de las necesidades de información y pueden divulgar detalles importantes de una forma más amplia que las ONG internacionales. Los grupos de defensa que desempeñan el papel de representantes oficiales en los procesos de adjudicación pueden estar mejor preparados para ofrecer consejos más directos y precisos a un número reducido de refugiados; dichos grupos también son buenos candidatos para solicitar una mayor transparencia por parte de los cuerpos internacionales que gestionan los procesos de soluciones duraderas.

Adam Saltsman (saltsmaa@bc.edu) es estudiante de doctorado en el Departamento de Sociología de la Universidad de Boston. En el verano de 2009 trabajó como investigador en la oficina internacional de CARE en Jordania.

Las opiniones expresadas en este artículo son las del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de CARE o de cualquier otra organización mencionada.

1. Adam Saltsman, 'Facing an Uncertain Future: Improving CARE's capacity to provide displaced Iraqis in Jordan with information on resettlement and return' ('Enfrentarse a un futuro incierto: Mejorar la capacidad de CARE para ofrecer información sobre el reasentamiento y el retorno a los desplazados iraquíes en Jordania'), Noviembre de 2009.

2. ACNUR ha secundado varias campañas de información en numerosos contextos rurales y urbanos de desplazamientos, como en Tailandia y en la región de los Grandes Lagos de África.

3. ACNUR, *Operational Protection in Camps and Settlements: A reference guide of good practices in the protection of refugees and other persons of concern (Protección operacional en campos y asentamientos: Una guía de referencia de buenas prácticas en la protección de refugiados y otras personas de interés)*, Sección de Soluciones y Operaciones de Apoyo, División de Servicios de Protección Internacional, 2006. Disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/448d6c122.html>

Los desplazados también protestan

Freddy A Guerrero y Estefanía Vanegas

Las personas desplazadas en Colombia recurren a manifestaciones masivas a fin de persuadir a su Gobierno para que asuma sus responsabilidades para con ellos.

Décadas de conflicto armado en Colombia han desplazado a más de tres millones de personas, fundamentalmente habitantes de zonas rurales, afectando principalmente a comunidades indígenas, afrodescendientes y campesinas. En 2009, la Corte Constitucional de Colombia, en la audiencia de seguimiento a su sentencia T-025 de 2004 en la que declaró el desplazamiento como un estado de cosas inconstitucional, reiteró que ese estado se mantiene y que la respuesta estatal ante la crisis no ha sido integral ni coordinada. Se realizaba un particular llamado de atención sobre temas de acceso a algunos derechos de la población desplazada como el problema de la restitución de tierras, vivienda e ingresos.¹

Debido a la ausencia de la atención efectiva del Estado, la población desplazada ha recurrido a acciones colectivas – conocidas como “vías de hecho” – como las protestas y las ocupaciones con el fin de aumentar la conciencia de su situación y exigir el cumplimiento de sus derechos.

La toma en 2009 del parque Tercer Milenio de Bogotá, en la capital del país, contó con la mayor atención mediática. La toma, en la que participaron 2.000 personas desplazadas de todo el país y duró seis meses, terminó – el 2 de agosto – cuando los líderes de la protesta firmaron un acuerdo con el Gobierno y la Alcaldía de Bogotá en el que estos últimos se comprometían a conceder ayuda económica y acceso a proyectos productivos.

El 21 de Julio, en el suroccidente del país, colectivos del distrito de Buenaventura tomaron las instalaciones de la Unidad de Atención y Orientación a la población desplazada a raíz del incumplimiento, por parte del Gobierno nacional, de los compromisos de ayuda económica y en protesta por la mala atención que recibe la población afrodescendiente desplazada. Nemesio Quinto, uno de sus líderes, decía: “Necesitamos que el desplazado sea restablecido socialmente, seguimos en las mismas condiciones que en 1998, vivimos en la miseria total.”² La toma duró 11 días, hasta que finalmente se firmó un acuerdo con Acción Social³ y la Alcaldía del municipio de Buenaventura en el cual

estas instituciones se comprometieron a prestar la asistencia necesaria.

Por esos mismos días, el 23 de julio, 500 familias desplazadas ocupaban tierras en Santa Marta (capital del departamento de Magdalena), en demanda de su derecho a la vivienda y denunciando la falta de atención y el retraso en la entrega de subsidios y ayudas. La toma duró aproximadamente un mes, durante el cual se trató de desalojar por la fuerza policial en dos ocasiones. Ante la propuesta de una agencia internacional de construir algunas viviendas, la Alcaldía de Santa Marta se opuso argumentando que no había lotes disponibles y que las tierras tomadas por los desplazados eran propiedad de una empresa de carbón. Sin embargo, al parecer: “los documentos existentes señalan que la Alcaldía es dueña de dicho lote, del cual está interesada una empresa, Prodeco [compañía colombiana de carbón], para montar su negocio de muelle seco de carbón”⁴

En Medellín (capital del departamento de Antioquía), el 29 de agosto varios desplazados tomaron la Basílica de Medellín exigiendo ayuda humanitaria y acceso a la tierra y la educación. La ocupación duró sólo un día en el cual se alcanzó un preacuerdo con Acción Social para desalojar la catedral y reunirse para discutir las demandas. “Hemos tomado las vías de hecho para que seamos escuchados”, declaraba Francisco Eugenio Pedroso, uno de los líderes.⁵

Por lo general, estas poblaciones han agotado las vías legales de que disponen y actúan por la desesperación. Sin embargo, estas protestas parecen haber logrado poco a largo plazo. A pesar de que pudieran aumentar la conciencia sobre los problemas a los que se enfrentan los desplazados, está bastante claro que sólo se negoció con los líderes de las protestas para desalojar y devolver los lugares ocupados y sus ciudades a la ‘tranquilidad’ y ‘seguridad’. Las ‘soluciones’ proporcionadas a los protestantes fueron asistenciales y no se orientaron a problemas de fondo como el de restablecimiento o restitución de sus tierras, el acceso a la vivienda y la generación de ingresos. El Gobierno nacional debe llegar más lejos si han de resolverse estas cuestiones, respetar el derecho de las personas y restituir sus medios de vida.

Freddy A Guerrero (tibacuyes@yahoo.es) es Coordinador del Equipo Regional Bogotá e Incidencia Política del Servicio Jesuita a Refugiados (<http://www.sjrlac.org/>) y Estefanía Vanegas (estefaniavanegas@gmail.com) es historiadora de la Pontificia Universidad Javeriana – Bogotá, ambos miembros del Servicio Jesuita a Refugiados, Colombia (<http://www.sjrlac.org/>).

1. ‘Manejo del desplazamiento por parte de Acción Social recibió críticas de la Corte Constitucional’, El Tiempo, 11 de julio de 2009.
2. ‘Buscan salida a protestas de desplazados’, El País, Cali, 27 de julio de 2009, Adonay Cárdenas.
3. Instancia del Gobierno nacional responsable de coordinar la atención a la población desplazada en el país.
4. Boletín No. 11, Codhes, julio-agosto de 2009.
5. ‘Desplazados salieron de la Catedral Metropolitana de Medellín tras lograr un preacuerdo’, El Tiempo, 1 de septiembre de 2009.



Marcha de víctimas del conflicto en Colombia, Bogotá, 6 de marzo de 2008

Un retorno seguro y apropiado para las mujeres que huyen del conflicto en Liberia

Victoria Ijeoma Nwogu

Cuando las mujeres migrantes retornan pueden enfrentarse a desafíos sobrecogedores para reintegrarse, pero también pueden contribuir en el desarrollo y la transformación de las sociedades.

Se estima que catorce años de guerra civil en Liberia desplazó a un tercio de la población tanto internamente, como refugiados en países vecinos de África Occidental, Europa y América. Desde el fin de la guerra en 2003, una gran proporción de liberianos han regresado a sus hogares de manera voluntaria o mediante repatriaciones asistidas. Las mujeres se enfrentan a numerosos desafíos específicos en el proceso de retorno y sus necesidades son tan variadas y complejas, como las razones por las que migraron en un primer lugar. No obstante, generalmente los programas de retorno y reintegración enfocan las necesidades de las mujeres desde la perspectiva de víctimas del sistema negando, por tanto, de manera inadvertida su entidad como titulares de derechos. Es necesario que nos preguntemos cuál es el mejor modo de que las sociedades receptoras se adapten para satisfacer las necesidades y derechos de las mujeres retornadas y poder así garantizarles un entorno que permita la participación en el desarrollo.

En las situaciones de posguerra cada vez más mujeres se están convirtiendo en cabezas de familia pese a que reciben poco reconocimiento o consideración como tales; no tienen los mismos derechos que los hombres a la propiedad, a las tierras o al capital y tienen que luchar para sacar adelante a sus familias sin los medios para ello ni el derecho a adquirirlos. Algunas mujeres han sido combatientes o han sido utilizadas para servir a los soldados; también pueden haber sufrido violencia sexual y de género, en especial violaciones, durante el conflicto. La incidencia de la violencia sexual y de género sigue siendo alta en Liberia debido a una cultura de impunidad. Las mujeres afectadas por la violencia pueden dudar sobre si sus agresores han sido llevados ante la justicia o si continúan siendo una amenaza para su seguridad y supervivencia en las mismas comunidades.

Las mujeres retornadas también tienen necesidades de salud concretas que pueden ser tan básicas o complejas como la

salud sexual y reproductiva y la necesidad de tratar traumas surgidos de la guerra. Suele estigmatizarse a quienes fueron víctimas de violaciones o sufrieron algún tipo de violencia o explotación sexual (y posiblemente fueron infectadas de VIH/SIDA) y su acceso a los servicios es, por lo general, escaso o nulo cuando regresan a sus comunidades de origen. Asimismo, pueden sufrir el abrupto cambio en sus roles y estatus al retornar a sus antiguas relaciones de género desde su vida en el desplazamiento. También puede darse un choque cultural entre una cultura posiblemente más liberal experimentada cuando formaban parte de la diáspora, la cual permanece como elemento integral de la realidad de la migrante retornada, y la cultura de la sociedad de origen, por lo general patriarcal.

Justicia transicional

El Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)¹ ha iniciado en Liberia un trabajo rompedor en el campo de la justicia transicional y género en colaboración con la Comisión de la Verdad y la Reconciliación (CVR), el Secretariado de ONG de mujeres de Liberia (WONGOSOL, por sus siglas en inglés), el Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ), por sus siglas en inglés², la Iniciativa Open Society para África Occidental (OSIWA, por sus siglas en inglés)³ y el Fondo de Acción Urgente⁴. Estos organismos han mantenido una serie de diálogos comunitarios regionales para ampliar tanto el concepto, como el alcance de la CVR y la justicia transicional para las mujeres en las comunidades, muchas de las cuales han sido refugiadas o desplazadas internas por la guerra.

Este proyecto muestra cómo un compromiso profundo y extenso con las mujeres en torno a los procesos de justicia transicional les permite entender y participar en los procesos de paz de forma más sustantiva. Al llamar la atención sobre las necesidades inmediatas de las mujeres, los mecanismos de justicia transicional para las mujeres han llegado al nivel comunitario. Esto ha dado un

sentido al valor y el cuidado de las mujeres, quienes no habían sido capaces de percibir que su propia curación era esencial para la curación de la nación.

Se ha implantado un proyecto liderado por el Gobierno de Liberia, con el apoyo del FNUAP y financiado por el Gobierno de Dinamarca, dirigido a cambiar la situación de impunidad de los agresores de violencia sexual y de género, estableciendo y equipando totalmente un tribunal especial donde se celebren de manera rápida y adecuada los procedimientos relacionados con estos delitos. Este proyecto ayudará también a aumentar las competencias de los profesionales y funcionarios de la justicia de este tribunal especial. El tribunal está equipado para llevar a cabo juicios a puerta cerrada de casos de violación, permitiendo proteger la identidad de la víctima y los testigos de acuerdo con las normas internacionales.

La reconstrucción económica

La decisión de regresar al lugar de origen gira en torno a la probabilidad de recuperar los bienes perdidos, los ingresos o la capacidad de conseguir nuevos medios de subsistencia. La presencia de programas de recuperación económica y el acceso a los mismos por la población retornada, en especial por las mujeres, resulta de vital importancia para garantizar una reintegración sostenible. Los programas que abordan las necesidades económicas no sólo deberían centrarse en proporcionar nuevas habilidades, sino que también deberían considerar la oferta de servicios más individualizados para ayudar a los migrantes a recuperar o restablecer habilidades ya adquiridas, antiguos negocios, empleos o profesiones y añadir valor a la empresa.

De acuerdo con la Iniciativa Basada en Resultados del Banco Mundial⁵, UNIFEM está implementando un proyecto agrícola con el fin de llevar tecnología y conocimientos básicos a varios pueblos de Nimba, el segundo condado más poblado de Liberia. Los Ministerios de Género y Desarrollo, de Agricultura y del Interior, UNIFEM, el Banco Mundial, el Centro Internacional de Investigación

sobre la Mujer (ICRW, por sus siglas en inglés)⁶, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación y la UNESCO trabajan junto con Ganta Concern Women Group (GCWG) para ayudar a transformar la producción de yuca a pequeña escala en un negocio agrícola sostenible. De acuerdo con este proyecto, la yuca se cultiva en terrenos comunales que la comunidad ofrece a miembros del GCWG para su uso exclusivo. Anteriormente plantaban la yuca en terrenos particulares y vendían los tubérculos crudos tan pronto se recolectaban, obteniendo sólo beneficios marginales. Este proyecto en concreto implica que la organización de agricultores adopte métodos mejorados para plantar y cosechar la yuca, entre los que se incluye el procesamiento de los tubérculos antes de su venta, además de una alfabetización básica. Esto está ayudando a que cientos de mujeres ganen mucho al adoptar pequeños cambios en la manera en que cultivan y venden la yuca, la cosecha más rentable de toda la región. Este proyecto está beneficiando a 525 agricultoras y 26 agricultores (todos miembros del GCWG) en 11 pueblos y comunidades.

El proyecto pretende demostrar que invertir en las mujeres puede contribuir en gran medida al crecimiento de la industria de la yuca en Liberia y a la reducción de la pobreza, además de que los proyectos de empoderamiento económico de las mujeres pueden contribuir a un cambio positivo en las relaciones de género dentro de hogares y comunidades. Se espera que el Gobierno aprenda de los resultados de la intervención e incorpore estas lecciones a sus estrategias políticas de reducción de la pobreza.

Necesidades políticas

La poca representación de las voces y perspectivas de las migrantes retornadas en la toma de decisiones es un problema que necesita una solución pragmática urgente. Este problema tiene implicaciones no sólo para migrantes retornados, sino también para la sociedad en general en términos de garantizar la cohesión, la tolerancia y la coexistencia pacífica.

Una buena receta para promover la participación política de las retornadas es emplear la auto-organización. Un grupo auto-organizado (de mujeres) es cualquier grupo que incluya mujeres con experiencia directa en la cuestión sobre la que trabaja.⁷ El principal beneficio de la auto-organización a la hora de promover la participación política de las mujeres se basa en crear redes

Agricultoras del Ganta Concern Women Group inspeccionan sus cultivos de yuca.



UNIFEM Liberia/Markpazuo Kolva

sociales mediante las cuales puedan aprovecharse las experiencias vividas relacionadas con la exclusión social como una valiosa fuente de recursos para ayudar a quienes se encuentran en la misma situación. Esto ofrece a los miembros la oportunidad de adoptar nuevos roles sociales y de contribuir al aprendizaje individual y colectivo. Por consiguiente, las mujeres pueden ganar autoconfianza al emprender acciones y, con el beneficio de comunidades fuertes y de apoyo, pueden reivindicar su derecho a participar e influir en su situación.

La contribución de la Red Mujeres para la Construcción de la Paz (WIPNET, por sus siglas en inglés) a la finalización de la guerra civil de Liberia y la instauración de la democracia es un buen ejemplo de cómo los grupos de mujeres auto-organizados pueden dirigir y sostener el cambio de actitudes y normas, creando así espacio para la participación de las mujeres en la toma de decisiones durante el conflicto y en tiempos de paz. A través de su campaña Acción Total por la Paz (Mass Action for Peace), mediante estrategias de resistencia no-violenta, WIPNET y sus organizaciones hermanas (MARWOPNET y la Iniciativa de Mujeres Liberianas) en Liberia y en la diáspora liberiana movilizaron a mujeres de distintas religiones, etnias y afiliaciones políticas a fin de presionar al Gobierno y a los rebeldes para negociar el fin de las hostilidades en 2003, así como a la comunidad internacional para que interviniera de manera más concreta en el fin del conflicto

y el comienzo de la reconstrucción. Empleando la Resolución 1325 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁸ como marco rector, exigieron y consiguieron la inclusión de las mujeres en las negociaciones de paz y de desarme tras el conflicto, en la desmovilización, rehabilitación, reintegración y reconstrucción, no sólo por parte del Gobierno, sino también por la ONU y otras entidades internacionales.⁹

La experiencia adquirida en autorrepresentación y liderazgo en situaciones graves puede transformarse en herramientas valiosas para el compromiso en otros procesos políticos más amplios. En el período preparatorio de las elecciones de 2005, WIPNET y sus socios intervinieron en el censo de votantes para dar respuesta al problema del bajo registro de mujeres votantes, con el fin de garantizar la inclusión de las mismas como participantes y candidatas. Sus esfuerzos, que contaban con el apoyo de UNIFEM y otros socios de desarrollo, culminaron con la elección de la primera Presidenta en África, un aumento del número de mujeres en el parlamento y en el Gabinete ministerial, un fuerte Ministerio de Género y el fortalecimiento de las mujeres en la sociedad civil.

Recomendaciones

- Asegurarse de que los programas de reintegración incluyen la provisión de cuidados especializados y de asesoramiento para las migrantes retornadas que hayan sufrido violencia sexual y de género.

- Llevar las voces de las mujeres a los procesos de verdad y reconciliación.
- Individualizar los programas de retorno y reintegración en la medida de lo posible para eliminar amenazas específicas al retorno seguro de las migrantes a sus comunidades de origen.
- Proporcionar formación a las migrantes retornadas en desarrollo y gestión de programas basados en la comunidad, incluidos los negocios.
- Eliminar las barreras para que las mujeres accedan al capital.
- Permitir que las migrantes retornadas puedan volver a desempeñar las profesiones que ejercían antes de su migración involuntaria.
- Favorecer la formación y formalización de grupos auto-organizados de mujeres retornadas y proporcionarles apoyo técnico para entender su situación, reclamar sus derechos y lograr la autorrepresentación; proporcionarles

formación en defensa y negociación con los gobiernos/autoridades y en prácticas democráticas.

- Entender el rol de las ONG y la comunidad internacional como el de apoyo, en lugar de como el de director o propietario; el grupo auto-organizado debería, en última instancia, conservar el poder de decisión.

La reintegración de las mujeres migrantes retornadas en la sociedad no sólo contribuye a proporcionar a las mujeres estabilidad psicológica, económica y social, sino que su impacto positivo en la sociedad es muy amplio. Las consecuencias de la no-reintegración resultan obvias y una sociedad que está saliendo de una crisis o de una guerra no puede permitírselas. Las necesidades sociales, políticas y económicas de las migrantes retornadas están entrelazadas y satisfacerlas puede producir un importante impacto en la estabilidad de los procesos de establecimiento y consolidación de la paz. Por tanto, los enfoques hacia estas necesidades deben ser globales y multidimensionales.

Victoria Ijeoma Nwogu (vickylegal@yahoo.co.uk) es asesora de violencia sexual y de género, PNUD Sierra Leona (<http://www.sl.undp.org/index.htm>)

Una versión más extensa de este artículo se presentó en el panel sobre migración en el "Coloquio Internacional sobre Empoderamiento de la Mujer, Desarrollo de Liderazgo, Paz y Seguridad Internacional", en marzo de 2009 en Monrovia, Liberia.

1. <http://www.unifem.org/> Ahora parte de ONU Mujeres <http://www.unwomen.org/>
2. <http://www.ictj.org/en/index.html>
3. <http://www.osiwa.org/?lang=en>
4. <http://www.urgentactionfund.org/>
5. http://www.unifem.org/attachments/products/rbi_brochure.pdf
6. <http://www.icrw.org/>
7. Como define la Alianza Global contra la Trata de Mujeres (GAATW, por sus siglas en inglés).
8. La resolución UNSCR1325 exige que todos los actores implicados adopten una perspectiva de género cuando negocien e implementen los acuerdos de paz en áreas como la repatriación y el reasentamiento y para la rehabilitación, reintegración y reconstrucción tras el conflicto.
9. La *Golden Tulip Declaration* de las mujeres liberianas que asistieron a las Conferencias de Paz de Accra, Ghana, el 15 de marzo de 2003. <http://tinyurl.com/Golden-Tulip-Declaration>

La Convención de Kampala y la protección contra el desplazamiento arbitrario

Maria Stavropoulou

La Convención de Kampala es pionera en elevar el derecho a ser protegido de desplazamientos arbitrarios a la categoría de norma jurídica vinculante.

Una característica notable de la Convención para la Protección y Asistencia de los Desplazados Internos de la Unión Africana (la Convención de Kampala)¹ es que, más allá de lo que su título implica, contiene también el derecho a la protección contra el desplazamiento arbitrario, incluyendo el desplazamiento interno y a través de fronteras internacionales. Complementa así, sea de manera inadvertida o no, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

El artículo 1 de la Convención de Kampala define tanto el "desplazamiento interno" como el "desplazamiento arbitrario", pero estos dos términos se superponen sólo de manera parcial y podrían diferir en lo que a su naturaleza respecta. El desplazamiento interno 'según la Convención' puede ser

el resultado de un desplazamiento arbitrario, tal y como se define en el artículo 4, o por otras causas de movimiento involuntario (por ejemplo un desastre natural), en los cuales las personas permanecen dentro de las fronteras estatales reconocidas internacionalmente. Es entonces la situación en que se encuentran tales personas la que desencadena la aplicación de las demás provisiones de la Convención, en lugar de tratarse de un "derecho humano".

Por otra parte, el desplazamiento arbitrario se define en el artículo 3 de la Convención en términos tradicionales de derechos humanos, otorgando a los Estados Parte la responsabilidad de evitar, prohibir y prevenir los desplazamientos arbitrarios de población y siendo tales

Estados o los actores no estatales los que añadirán detalles respecto a las causas de tales desplazamientos.

El artículo 4 proclama que "todas las personas tienen derecho a ser protegidas contra el desplazamiento arbitrario". Solicita a los Estados el respeto de sus obligaciones al amparo del derecho internacional, incluyendo los derechos humanos y el derecho humanitario, con el fin de prevenir y evitar las condiciones que pudieran desembocar en desplazamientos arbitrarios, al tiempo que ofrece un sistema de alerta temprana para todo el continente.

Entre las categorías de desplazamiento arbitrario prohibidas se incluyen las siguientes:

- el desplazamiento basado en políticas de discriminación racial u otras prácticas similares cuyo objetivo y/o resultado sea alterar la composición étnica, religiosa o racial de la población

- el desplazamiento individual o masivo de civiles en situaciones de conflicto armado, a menos que la seguridad de los mismos o el imperativo de razones militares así lo requieran conforme al Derecho Internacional Humanitario
- el desplazamiento utilizado de manera intencionada como método de guerra o debido a otras infracciones del Derecho Internacional Humanitario en situaciones de conflicto armado
- el desplazamiento causado por violencia generalizada o violación de los derechos humanos
- las evacuaciones forzadas en caso de desastres, sean naturales, provocados por el hombre o por otras causas, si no son imprescindibles para preservar la seguridad y la salud de los afectados
- el desplazamiento empleado como castigo colectivo.

El artículo 4 continúa tomando precauciones especiales para las comunidades con especial arraigo o dependencia de la tierra (como indígenas o trashumantes). La Convención concluye haciendo un llamamiento a los Estados miembro de la Unión Africana para que declaren los desplazamientos arbitrarios como delitos punibles por ley, al igual que el genocidio, los crímenes de guerra o los crímenes contra la humanidad.

La Convención de Kampala ha estado fuertemente influida por un instrumento de derecho internacional "blando", a saber, los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, a los que todavía hoy muchos consideran derecho consuetudinario internacional.² La Convención de Kampala sigue el mismo enfoque basado en tres fases de los Principios Rectores. La primera parte trata sobre la protección contra el desplazamiento arbitrario, la segunda de los derechos de los desplazados durante el desplazamiento y, la última, sobre la identificación de soluciones para los desplazados internos.

Una comparación entre la Convención de Kampala y los Principios Rectores respecto al derecho de protección contra el desplazamiento arbitrario revela numerosas diferencias. La Convención es más específica en cuestiones de responsabilidad individual y en lo que respecta a la responsabilidad de los actores no estatales, en especial las empresas multinacionales, los ejércitos privados o las empresas de seguridad. Dispone de un enfoque más analítico sobre el desplazamiento en el contexto

de los conflictos armados y también hace un mayor énfasis en los desplazamientos originados por la explotación de los recursos económicos y naturales y por los proyectos de desarrollo. Además, llama al establecimiento de medidas de preparación y gestión para casos de desastre que contribuyan a prevenir o mitigar el desplazamiento.

En el desarrollo de los Principios Rectores, el análisis legal sobre la protección contra el desplazamiento arbitrario³ contenía una revisión del contexto jurídico internacional. En ella se incluían todos los principios relativos a la violencia y las amenazas que afectan a la vida y la seguridad personal, la discriminación, la implantación de pobladores, desalojos y pérdida de tierra y vivienda, el impacto negativo de proyectos de desarrollo, el daño al medio ambiente y las obligaciones de los actores no estatales. Asimismo, incluía un examen global de todos los principios relativos a la libertad de movimiento y elección de residencia, a la protección contra la intromisión en el propio hogar, el derecho a la vivienda, la prohibición de los movimientos forzados en situaciones de emergencia 'incluidas las de conflicto armado' y la prohibición del genocidio.

Este análisis jurídico concluyó que la prohibición expresa del desplazamiento arbitrario sólo estaba recogida en el Derecho Internacional Humanitario y en el derecho relativo a los pueblos indígenas. En los derechos humanos, en cambio, esta prohibición aparecía sólo de forma implícita en distintas disposiciones, en particular en la relativa a la elección de residencia, la libertad frente a la intromisión arbitraria en el propio hogar y el derecho a la vivienda. Sin embargo, estos derechos no ofrecen una cobertura adecuada y global para todos los casos de desplazamiento arbitrario puesto que no explican con detalle las circunstancias bajo las cuales el desplazamiento es permisible. Por tanto, el análisis sugería que "es necesario definir explícitamente lo que en la actualidad se encuentra inherente en el derecho internacional: el derecho a estar protegido contra el desplazamiento arbitrario. En particular, debería especificar los motivos inadmisibles y las condiciones del desplazamiento, así como las garantías procedimentales mínimas que deberían cumplirse en caso de que éste tuviera lugar". Esto es lo que los Principios Rectores del 5 al 9 proponían hacer.

En los primeros debates sobre la cuestión de si debería existir o no el derecho a no ser desplazado o el

derecho a permanecer, algunos expertos argumentaban que semejante derecho proporcionaría a los gobiernos de los países desarrollados un pretexto para aumentar sus esfuerzos por contener a la población en sus países de origen. En previsión de ello, los Principios Rectores dispusieron explícitamente que nada en ellos debía comprometer las obligaciones establecidas por el derecho internacional de los refugiados.

La Convención de Kampala ha elevado el derecho a la protección contra el desplazamiento arbitrario contenido en los Principios Rectores a la categoría de norma jurídica vinculante. Si bien sólo se trata de un instrumento regional, constituye un indicador de que los Estados han reconocido este derecho porque existía la necesidad de cubrir un vacío legal. Los derechos humanos, las agencias humanitarias y las ONG internacionales disponen de una nueva herramienta de defensa que les ayudará a abordar las causas del desplazamiento. El respeto por este joven derecho y su implementación recorrerá un largo camino en la reducción de los flujos de refugiados y el desplazamiento interno.

Maria Stavropoulou (maria.stavropoulou@gmail.com) trabaja desde 1993 con OACDH, ACNUR y la ONU. Cuando escribió este artículo trabajaba en el Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas.

1. Convención de Kampala (en inglés) en: <http://tinyurl.com/KampalaConvention>. Véase también el artículo de Prisca Kamungi, "Más allá de las buenas intenciones: implementar la Convención de Kampala" en RMF 34: <http://www.migracionesforzadas.org/pdf/RMF34/53-55.pdf>

2. <http://www.idpguidingprinciples.org/>. Véase también el especial de RMF "Diez años de los Principios Rectores del Desplazamiento Interno" en: <http://www.migracionesforzadas.org/principiosrectores.htm>

3. <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1545.pdf>

Hacer que la Convención de Kampala funcione para los desplazados internos

Una nueva guía ofrece ejemplos de lo que las organizaciones civiles pueden hacer para apoyar la implementación de la Convención, incluyendo la incorporación de la Convención en las leyes nacionales y vigilando el cumplimiento de las obligaciones de los Estados en virtud de la Convención.

Realizado por el Consejo Noruego para los Refugiados y el Observatorio de Desplazamiento Interno, en colaboración con el Consejo Económico, Social y Cultural de la Unión Africana. En línea en inglés, francés, portugués y árabe en:

<http://www.internal-displacement.org/publications/au-guide>

Pervertibilidad de la condición de refugiado

Ana Paula Penchaszadeh

El afán por clasificar a todos los que buscan refugio lanza continuos retos a la tradición de hospitalidad y a la realización de los derechos de los migrantes.

Hay dos tipos de problemas asociados al derecho internacional de los refugiados: problemas 'formales' referidos a la definición de los conceptos jurídicos de condición de refugiado, refugio y asilo; y problemas 'prácticos' vinculados a la implementación de la legislación por parte de los Estados Nacionales. Respecto de la primera cuestión, es preciso preguntarse por qué y cómo la 'condición de refugiado' limita el derecho a la hospitalidad, entendido, como 'asilo'. Mientras que el asilo ha constituido una práctica y un derecho fundado en costumbres pre-estatales que se remonta a antiguas tradiciones, el refugio como condición jurídica se crea con el Estatuto sobre la Condición de Refugiado (1951). Este cambio de énfasis, del asilo al refugio, ha implicado una transformación en la realidad misma de la hospitalidad.

El derecho a refugio es de carácter condicional. El sistema de las Naciones Unidas instituyó la noción de 'condición del refugiado' para definir y determinar quiénes pueden acceder a una protección de carácter temporal, abandonando así la defensa de un derecho ilimitado e inalienable a la circulación y a la permanencia. La definición de refugio promovida por la ONU dejó así en sombras un conjunto de problemas fundamentales asociados a la hospitalidad (en sentido pleno) de los extranjeros. Este sistema de protección internacional 'vinculante' no defiende el derecho humano de migrar y permanecer, sino el derecho soberano de refugiarse, anteponiéndose el derecho de recibir al derecho a ser recibido.

La facultad para otorgar refugio sigue siendo celosamente conservada por los Estados, como parte de su privilegio soberano. Los derechos universales y el marco legal internacional para proteger y hacer valer el derecho a integrar una comunidad política, no tienen aún "fuerza de ley" para garantizar incondicionalmente ni la migración, ni la permanencia;¹ una de las mejores pruebas de ello es la proliferación, en las últimas décadas, del mecanismo restrictivo de la detención, fundado en la criminalización

de los solicitantes de refugio, inmigrantes ilegales y refugiados.

El gran problema no es tanto que los Estados pervierten en la práctica el sentido del Derecho Internacional de los refugiados (que de hecho lo hacen), sino que en la estructura y definición jurídica de éste se encuentra latente la posibilidad de tergiversar su espíritu. El énfasis debe ponerse tanto en las cláusulas de inclusión como en las de exclusión y en los límites relacionados con la legítima defensa de la soberanía (seguridad nacional y resguardo del orden público), para comprender cómo es posible que los derechos vinculantes asociados al derecho a refugio puedan contener en sí mismos su propia 'pervertibilidad', la semilla de su propia destrucción y la posibilidad de culminar en la detención.

El refugiado, junto con los apátridas, solicitantes de asilo y desplazados internos, son categorías de extranjeros que se encuentran bajo la protección internacional del ACNUR, por pertenecer a lo que en las últimas décadas se ha dado en llamar como 'migraciones forzadas'. Pero ¿qué se entiende en el marco del ACNUR como migraciones forzadas o involuntarias? La definición pareciera ser muy clara: el carácter forzado o involuntario de estas migraciones se refiere a "fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas". La definición de refugiado esconde un 'prejuicio liberal' según el cual es posible, deseable y legítimo diferenciar los problemas políticos, religiosos, étnicos, culturales y sexuales, de los problemas económicos y sociales. El carácter ilusorio de la distinción entre migraciones forzadas y migraciones comunes, se manifiesta claramente en el rompedero de cabezas de las 'migraciones mixtas' para aquellos que quieren asegurar la protección de los refugiados.

¿Voluntario o involuntario?

En los últimos años, aquellos que deben implementar políticas efectivas de protección de los refugiados a

nivel internacional, se han topado con el problema de las migraciones mixtas: es decir, con la imposibilidad de distinguir entre migraciones económicas supuestamente 'voluntarias' y migraciones forzadas e involuntarias. Pero ¿cuán voluntaria puede ser la partida de una persona que vive muy por debajo de la línea de pobreza y para la cual cruzar el mar supone que se cuadruple su esperanza de vida? ¿Es que acaso el pobre, el hambriento, el marginado, no temen fundamentalmente morir en medio de la miseria absoluta? ¿Por qué si se reconoce que las personas que han "sufrido serias violaciones de los derechos humanos" deben ser protegidas, se restringen inmediatamente las razones de persecución a unas pocas? La pobreza extrema y la carencia de condiciones básicas de subsistencia también pueden ser consideradas como "serias violaciones a los derechos humanos" y una amenaza objetiva a la "existencia futura".

El filósofo esloveno Slavoj Žižek diferencia dos tipos de violencia: violencia subjetiva y violencia objetiva.² El derecho internacional de los refugiados apunta a una protección contra la violencia subjetiva, aquella que se ejerce de forma visible por hombres contra otros hombres, y de forma expresa se desentiende de la violencia objetiva, invisible y económica. Siguiendo una línea de reflexión similar, el sociólogo polaco Sigmund Bauman sostiene que los inmigrantes y refugiados encarnan, en tanto 'residuos humanos' del proceso de producción capitalista, una gran ambivalencia pues hacen manifiesto aquello que el sistema busca por todos los medios ocultar: la vulnerabilidad que entraña la globalización económica para las personas.³ Ambos autores, muestran que la principal fuente de violencia e inseguridad se debe a procesos económicos 'objetivos' e 'impersonales'. En el contexto de la globalización, las políticas de seguridad implementadas por los Estados se dirigen hacia fáciles blancos: inmigrantes, refugiados y apátridas se convierten en la personificación por excelencia del mal.

Los solicitantes de refugio deben poder comprobar de manera fiel, convincente y fehaciente – y en la lengua del Estado anfitrión – los temores que fundan su

pedido por motivos de raza, nacionalidad, grupo social u opinión política. Sin embargo: "(...) el reconocimiento de la condición de refugiado de una persona no tiene carácter constitutivo, sino declarativo. No adquiere la condición de refugiado en virtud del reconocimiento, sino que se le reconoce tal condición por el hecho de ser refugiado."⁴

La determinación de la condición de refugiado, entonces, es algo que "realiza" y "evalúa" cada Estado de acuerdo a sus recursos, tradiciones, necesidades económicas y prejuicios. Esto implica que toda determinación de la condición de refugiado está atravesada por una "decisión política" que, en última instancia, es "arbitraria". Este carácter "político" o arbitrario del derecho internacional de los refugiados no sólo abre la puerta a su perversión (es decir, siempre es posible una aplicación restrictiva del mismo), sino también a su perfección (es decir, en tanto compromete una decisión "política", su interpretación es de hecho objeto de luchas por ampliar su sentido y aplicabilidad).

Por ejemplo, para dar respuesta al número creciente de desplazados internos fue reconocida una nueva figura de desplazado, la Persona Desplazada Internamente (PDI); extendiéndose así el mandato del ACNUR a personas que no necesariamente se encuentran fuera del país de su nacionalidad.

Otro ejemplo interesante se refiere a la determinación "colectiva" o "prima facie" de la condición de refugiado. Es evidente que los casos más urgentes de refugio, en general, no se limitan a una persona ni a su familia, sino a un conjunto extenso de personas y a contextos políticos particulares. Aunque al comienzo parecía un gran avance que la determinación de los casos de refugio fuera evaluada para cada caso particular, la práctica mostró y muestra (las demoras y la discrecionalidad por parte del Estado cuando se trata de la determinación de la condición de refugiado) que es preciso reactivar y repensar el carácter político y colectivo de las migraciones masivas de personas. Los derechos individuales se ven mucho más

protegidos y resguardados en el marco de colectivos amplios. En este punto, nuevamente, es preciso luchar contra el prejuicio liberal, que piensa y calcula en términos de individuos. Las necesidades de los solicitantes de refugio no deben ser consideradas de forma aislada, propias de cada individuo, sino como un problema global procedente de colectivos y de situaciones políticas concretas.

Ana Paula Penchaszadeh (anapenchas@yahoo.com) es profesora e investigadora en la Universidad de Buenos Aires.

1. Para más información véase: Penchaszadeh, A.P. y Morales P. "Refugio y soberanía. Algunas reflexiones en torno de los conceptos y las prácticas del ACNUR" en Revista Ágora Internacional, Año 3 N° 6, ISSN 1850-2040, Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina, Julio 2008.
2. Žižek, Slavoj, *Sobre la Violencia. Seis reflexiones marginales*, Editorial Contextos, Buenos Aires, 2009.
3. Bauman, Zygmunt, *Vidas desperdiciadas. La modernidad y sus parias*, Editorial Paidós, Buenos Aires, 2009.
4. ACNUR, *Manual de Procedimientos y criterios para determinar la condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, Ginebra, enero de 1988, disponible en www.acnur.org.

La carretera de Kabul

Lucia Cipullo y Jeff Crisp

Un nuevo estudio de ACNUR investiga las motivaciones y retos asociados en la migración de jóvenes afganos a Europa.

Un antiguo proverbio afgano da título al nuevo estudio de ACNUR que examina las experiencias de los menores afganos no acompañados que han realizado el largo trayecto por tierra hasta Europa. *Los árboles sólo se mueven con el viento* (que significa que nada ocurre sin una buena causa) intenta explicar el porqué del creciente número de niños afganos a los que sus familias animan e incluso obligan a emprender este caro y arduo viaje, normalmente a manos de traficantes de personas sin escrúpulos.

Los riesgos que entrañan las migraciones para los menores no acompañados quedan, al parecer, contrarrestados por la posibilidad de trasladarse desde un país afectado por un conflicto armado, con graves infracciones de los derechos humanos, discriminación étnica, desempleo y corrupción, a un lugar del mundo que, a ojos de estos niños y sus familias, ofrece libertad y respeto por los derechos humanos. La educación y el empleo también constituyen una importante motivación, debido a que los niños que se trasladan a Europa se consideran una futura fuente de apoyo

económico para los miembros de la familia que se quedan en Afganistán.

Aunque no sólo son los niños afganos quienes emprenden este tipo de trayectos de larga distancia (los jóvenes iraquíes y somalíes también lo hacen), la falta de información certera y actualizada sobre estos niños, sumada a las actuales medidas de los gobiernos europeos para devolverlos a sus países de origen, impulsaron el estudio de ACNUR. Alrededor de 150 jóvenes varones afganos fueron entrevistados (no se encontró ninguna niña) en seis países europeos para determinar por qué y cómo se tomó la decisión de dejar Afganistán y saber cómo se les había tratado (o maltratado) durante el trayecto.

Aunque las circunstancias específicas que les llevaron a partir diferían mucho de un niño a otro, el estudio demostró la dificultad de etiquetar a los menores afganos como "refugiados" o "migrantes"; en la mayoría de los casos, las familias tienen múltiples motivos para enviar a sus hijos a Europa.

A pesar de la creencia común de que muchos de los niños afganos son huérfanos, el estudio muestra que muchos de los padres todavía viven y que han pagado hasta 15.000 dólares estadounidenses para que los traficantes llevaran a sus hijos por Pakistán, Irán y Turquía antes de entrar a Europa, normalmente a través de Grecia. El uso habitual de traficantes de personas pone a los niños en un gran peligro. El pago del viaje suele hacerse a plazos; si el pago se retrasa en algún punto del trayecto, al niño se le suele obligar a quedarse donde está -normalmente en condiciones peligrosas y desagradables- hasta que se reciba el dinero. Nadie sabe cuántos jóvenes salieron de la carretera de Kabul pero no completaron el viaje.

Sorprendentemente, algunos niños describieron el viaje como una aventura que implicaba una caminata nocturna para cruzar las montañas de Turquía. Otros fueron menos entusiastas y declararon que tanto policías armados, como miembros de la población civil les robaron, sin mencionar que les hicieron cruzar el mar Egeo en pequeñas barcas hacinadas. Muchos de los niños se mantuvieron firmes en su idea de que no habrían emprendido semejante viaje si



Con catorce años de edad, Babar se prepara para otra noche en el frío bajo un puente en Calais, Francia.

hubiesen sabido el trato que iban a recibir en manos de traficantes y autoridades.

La falta de información disponible para los niños se hizo patente también por el hecho de que algunos partieron hacia Europa sin tener realmente ni idea de cuál sería su destino final. Por lo general, quienes tenían en mente un destino en concreto preferían Noruega o los países nórdicos, donde es sabido que los servicios de la seguridad social son de gran calidad, o el Reino Unido (especialmente en el caso de los pashtunes), por su población afgana bien establecida, así como por las aparentes oportunidades laborales y educativas de este país.

La llegada de menores no acompañados afganos se ha convertido en motivo de creciente preocupación para los Estados europeos, algunos de los cuales consideran establecer centros de recepción en Kabul a fin de permitir la repatriación de los niños (involuntariamente).

Naturalmente a ACNUR le preocupa que esto pueda suponer la devolución de niños con una solicitud válida del estatus de refugiado o la de aquellos a quienes por otras razones de "interés superior" se les debería permitir permanecer en Europa. Otro aspecto alarmante de este fenómeno es la ansiedad sufrida por los jóvenes afganos a los que se les permite quedarse mientras sean menores, pero con la posibilidad de ser deportados tan pronto como cumplan 18 años. No es de extrañar que, dadas las circunstancias, algunos afganos falseen su edad. Esta situación ha originado una extraña e inexacta nueva ciencia de "determinación de edad" que suele implicar exámenes detallados del esqueleto y los dientes. Los afganos que sean considerados mayores de 18 años y enviados de vuelta a su país vivirán con un sentimiento de fracaso personal y de traición a su familia, debido a las grandes sumas de dinero invertidas en su viaje hacia occidente.

Una conclusión clave de este estudio es que la responsabilidad de la apremiante situación de los menores no acompañados afganos en Europa recae en varios actores diferentes. Mientras que las autoridades afganas sigan haciendo la vista gorda a la migración irregular, las familias y las comunidades seguirán animando a los niños a emprender estos peligrosos viajes. Y encontrarán los medios para hacerlo mientras tengan a mano a traficantes profesionales que saquen provecho de la inseguridad y las dificultades humanas.

Los Estados europeos a los que llegan estos niños también tienen obligaciones jurídicas y morales que deben cumplirse de manera más efectiva. Muchos no han conseguido establecer procedimientos de determinación del interés superior para proteger los derechos de los niños afganos, mientras las diferencias en la provisión de servicios sólo sirven para animar a los jóvenes afganos a viajar de un país a otro. Y mientras que el enfoque de "centros de traslado y recepción" propuesto por algunos gobiernos europeos no debería pasar por alto a jóvenes afganos que no necesitan de la protección internacional, muchas de las cuestiones prácticas y a largo plazo asociadas con esta estrategia siguen todavía sin resolver.

Lucia Cipullo (cipullo@unhcr.org) y Jeff Crisp (crisp@unhcr.org) trabajan en el Servicio de Evaluación y Elaboración de Políticas de ACNUR (<http://www.unhcr.org/pdes/>).

Trees Only Move in the Wind: A Study of Unaccompanied Afghan Children in Europe (Los árboles sólo se mueven con el viento: un estudio sobre los niños afganos no acompañados en Europa) se encuentra disponible (en inglés) en: <http://www.unhcr.org/4c1229669.html>



Prohibido el paso

Durante los últimos 20 años los Estados han cerrado repetidamente sus fronteras en nombre de la preservación de la seguridad y el alivio de la presión sobre la capacidad nacional. El cierre de fronteras tiene consecuencias humanitarias importantes y rechaza de forma explícita el derecho del refugiado a huir de su país y buscar asilo en otro lugar.

Motivados por el reciente cierre de las fronteras entre Kirguistán y Uzbekistán y entre Somalia y Kenia, ACNUR ha realizado un estudio de los cierres de fronteras estatales en situaciones de crisis. Responder a los cierres de fronteras formales y centralmente autorizados implica importantes desafíos políticos y operativos para ACNUR y le obliga a hacer

frente a la disyuntiva entre ofrecer protección y asistencia o dar prioridad a sus propios y complejos intereses.

"¡Prohibido el paso! Revisión de la respuesta de ACNUR a los cierres de fronteras en situaciones de afluencia masiva de refugiados"¹ examina las características comunes de cinco casos de cierre de fronteras en situaciones posteriores a la Guerra Fría. Ofrece una perspectiva global de la política de cierre de fronteras con el objetivo de dar forma al futuro marco político de respuesta de ACNUR y para estar mejor preparados para responder a este dilema.

En línea en: <http://www.unhcr.org/pdes/>

1. 'No Entry! A Review of UNHCR's Response to Border Closures in Situations of Mass Refugee Influx'

El Alto Comisionado para los Refugiados en la conferencia del Centro de Estudios sobre los Refugiados de 2010

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y ex-Primer Ministro de Portugal António Guterres dio el pasado 13 de octubre la conferencia anual Harrel-Bond de 2010 del Centro de Estudios sobre los Refugiados (RSC) sobre los derechos humanos. Dirigiéndose a 300 estudiantes, académicos y miembros del público en general en el Museo de Historia Natural de la Universidad de Oxford, el señor Guterres habló del desplazamiento forzado, la protección y acción humanitaria, así como de los mayores retos a los que se enfrenta ACNUR en el siglo XXI. La conferencia está disponible como podcast en: <http://www.forcedmigration.org/podcasts/harrell-bond-lecture/2010/>

Abierto el plazo de solicitudes para el máster del curso 2011/12

El curso de nueve meses del RSC del máster en Estudios sobre Refugio y Migración Forzada es un título interdisciplinar impartido por importantes expertos en el ámbito de la migración forzada, leyes internacionales, relaciones políticas e internacionales, antropología y otras disciplinas. El curso permite a los participantes explorar las migraciones forzadas a través de una tesis, ensayos de investigación y una serie de cursos obligatorios como: Introducción a las migraciones forzadas; Refugio Internacional y derechos humanos; Asilo y el Estado moderno; y Métodos de investigación. Los estudiantes también han de elegir dos cursos optativos de una lista que, por ejemplo, en 2009-2010 incluía: Desposesión y desplazamiento en el Oriente Medio Moderno; Género, Generación y Migración Forzada; y ACNUR y Políticas Mundiales. Hay dos plazos para las solicitudes de 2011-2012: 21 de enero y 11 de marzo de 2011. Más detalles en: http://www.rsc.ox.ac.uk/teaching_master.html

Curso de verano internacional sobre Migración Forzada Del 11 al 29 de julio de 2011

El aclamado curso de verano del Centro de Estudios para los Refugiados promueve el diálogo entre académicos, profesionales y políticos que trabajan para mejorar la situación de refugiados y otros migrantes forzados. Ofrece el tiempo y el espacio para reflexionar sobre sus experiencias y para pensar de un modo crítico en los objetivos y suposiciones subyacentes en sus trabajos. Se aceptan solicitudes para el curso de verano de 2011 de profesionales con experiencia y senior o de investigadores especializados en migraciones forzadas. Más detalles en: http://www.rsc.ox.ac.uk/teaching_summer.html

Publicaciones de RSC

El RSC ha añadido cinco nuevos artículos a sus documentos de trabajo, que contemplan:

- acabar con los desplazamientos internos a largo plazo en Sri Lanka
- uso de la evaluación de la edad en el sistema de asilo del Reino Unido
- juventud refugiada y ciudadanía en Angola
- discursos y conceptualizaciones de la política de asilo de Tony Blair
- solicitantes de asilo y formación de identidad del refugiado

Los documentos de trabajo están disponibles en formato PDF en: http://www.rsc.ox.ac.uk/pub_working.html.

Otras nuevas publicaciones en la web de RSC:

- 'The response of faith-based communities and faith-based organisations in the context of forced migration' / 'La respuesta de comunidades de base religiosa y organizaciones de base religiosa en el contexto de migraciones forzadas' – un informe del taller que tuvo lugar en septiembre de 2010 en el RSC.
- 'Protecting environmentally displaced people: developing the capacity of legal and normative instruments' / 'Proteger a los desplazados desde el punto de vista ambiental: desarrollando la capacidad de los instrumentos legales y normativos' – un informe del proyecto de investigación del RSC dirigido por el profesor-coordinador Roger Zetter, que incluye estudios en Bangladesh, Ghana, Kenia y Vietnam.

Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

Diana Avila

Diálogo Sudamericano

Paula Banerjee

Mahanirban Calcutta Research Group

Nina M Birkeland

Consejo Noruego para los Refugiados

Mark Cutts

OCHA

Eva Espinar

Universidad de Alicante

Rachel Hastie

Oxfam GB

Lucy Kiama

Consorcio para los Refugiados de Kenia

Khalid Koser

Centro de Ginebra para
Política de Seguridad

Amelia Kyazze

Save the Children Gran Bretaña

Erin Mooney

Consultor independiente

Dan Seymour

UNICEF

Vicky Tennant

ACNUR

Richard Williams

Consultor independiente

Roger Zetter

Centro de Estudios sobre Refugiados

Gracias a todos nuestros donantes en 2009-2010

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluida la dotación de personal. Agradecemos encarecidamente a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración en los últimos dos años:

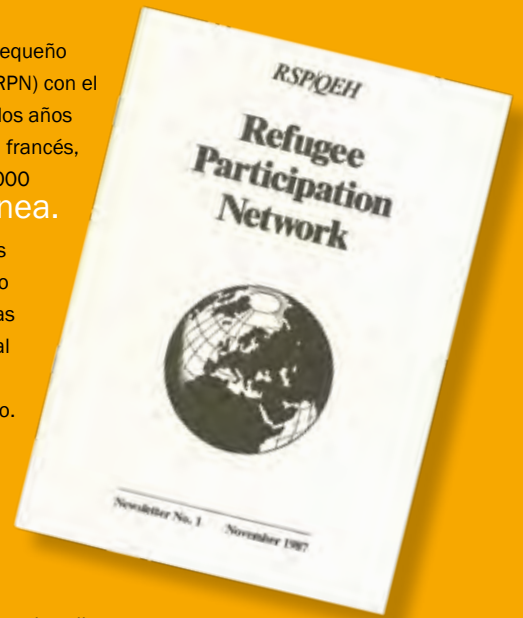
ACNUR • Catholic Relief Services • CIDA • CBM • Comisión de Mujeres Refugiadas • Commonwealth Foundation • Concern Worldwide • Consejo Danés para los Refugiados • Consejo Noruego para los Refugiados/Observatorio de Desplazamiento Interno • Departamento de Estado de EE.UU., Oficina de Población, Refugiados y Migración • Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores • DFID, Departamento para el Desarrollo Internacional de GB • DFAIT Canada, Departamento de Asuntos Exteriores y Comercio Internacional de Canadá • DHL • Feinstein International Centre, Tufts University • FNUAP, Fondo de Población de las Naciones Unidas • Generalitat Valenciana, Consellería d'Educació • Gobierno de Australia.

Departamento de Inmigración y Ciudadanía • Handicap International • INEE Red Interagencial para la Educación en Situaciones de Emergencias • Iniciativa Open Society Justice • Iniciativa Open Society para África del Sur • Iniciativa RAISE, Acceso a la Salud Reproductiva, la Información y los Servicios en Situaciones de Emergencia • International Alert • International Rescue Committee • Ministerio de Ciencia e Innovación. Gobierno de España • Ministerio Noruego de Asuntos Exteriores • ONU-HABITAT • ONUSIDA • Oxfam GB • PNUD, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo • Proyecto Brookings-Bern sobre Desplazamiento Interno • Refugees International • Sightsavers • Unión Europea

En 1987 el Centro de Estudios sobre Refugiados comenzó a publicar un pequeño boletín de noticias (Refugee Participation Network Newsletter – RPN) con el fin de proporcionar un foro de discusión para investigadores y comunidad internacional. Con los años se ha convertido en una revista periódica, se publica **tres veces al año** en inglés, francés, español y árabe, con una lista de distribución de la versión impresa que llega a cerca de 20.000 organizaciones y personas, además del creciente número de personas que leen RMF **en línea**.

RMF ha tenido éxito porque responde a las necesidades de los mundos académicos, políticos y profesionales. Ha tenido éxito porque atrae contenidos valorados por sus lectores. Ha tenido éxito debido a que ha sido capaz de reunir **experiencia y análisis**, nuevas ideas y **nuevas perspectivas**, lecciones y recomendaciones para la acción. Es neutral e imparcial, sin vínculos con ninguna agenda de agencia ni ideologías políticas, y se ha comprometido con los derechos y la protección de apátridas y migrantes forzados de todo tipo.

RMF nunca ha tenido dificultades para encontrar ideas sobre nuevos temas. Los temas son sugeridos por colegas y lectores y emergen de nuestra relación con los departamentos y sectores que constituyen el principal núcleo de nuestra comunidad lectora. Desde que el Boletín RPN se convirtió en la Revista Migraciones Forzadas, el equipo de RMF ha producido 35 números de RMF, más diez suplementos y números especiales, entre los que se encuentra el presente. Disponibles en ejemplares impresos y en línea, se puede acceder a todos ellos, descargar y realizar búsquedas desde nuestra página. (Para consultar la lista completa de temas, pasados y presentes, ver: <http://www.fmreview.org/mags1.htm>)



RMF no intenta capturar al detalle las lecciones basadas en proyectos como un intento de evaluarlos, pero pone de relieve **buenas prácticas**, preocupaciones y **desarrollos** principales y sirve como repositorio de **historia y aprendizaje** del sector. No se publican estudios de casos detallados o disquisiciones muy teóricas, sino más bien pistas sobre ideas y tendencias de la disciplina de los estudios sobre la migración forzada.

De la demanda cada vez mayor de RMF y del feedback se desprende que RMF publica un tipo de aprendizaje muy valorado y necesario - pero que se encuentra en muy pocos lugares de forma tan accesible.

Varios de nuestros recientes números han situado el foco de atención sobre temas emergentes que han llegado e implicado a nuevos lectores. RMF31 reunió a los mundos de la migración forzada y el cambio climático, uniendo con éxito disciplinas e ideas de tal manera que, probablemente, se ha convertido en nuestro número más solicitado. RMF34 hizo lo mismo para los estudios urbanos, la urbanización y la migración forzada y, más recientemente, RMF35 centrado en la discapacidad y la migración forzada.



Con cada uno de estos tres recientes números hemos encontrado que nuestros lectores regulares valoran que RMF arroje luz sobre las formas en que estos temas se relacionados con la migración forzada. Al mismo tiempo, hemos contado con la entusiasta participación de las personas y organismos especializados en estos otros temas, y no en la migración forzada, que han dado la bienvenida a la ampliación de sus debates. En 2011 esperamos hacer el mismo tipo de cosas con RMF 38 sobre el tema de la tecnología y las comunicaciones.

Agencias, gobiernos, instituciones y particulares que leen RMF contribuyen con artículos, distribuyéndola en sus oficinas y otros lugares y manteniéndola en sus bibliotecas y centros de recursos. Estamos agradecidos a todos ustedes por este compromiso y por la ayuda para la financiación; todo ello ha supuesto un gran apoyo para RMF desde 1987.