

“Cada uno a lo suyo” en Kivu del Norte en la RDC

Luisa Ryan y Dominic Keyzer

Si bien la comunidad internacional de donantes ha estado tratando de comprometerse con la RDC colaborando con el gobierno para implementar el Nuevo acuerdo para la eficacia de la ayuda para los Estados frágiles, las comunidades de la RDC, especialmente aquellas desplazadas en áreas afectadas por la guerra, aún tienen que velar por ellas mismas.

La República Democrática del Congo (RDC) figurará entre los primeros lugares de la mayoría de las listas por mala gobernanza, inestabilidad política o inseguridad, y en los últimos lugares de las clasificaciones de desarrollo social y económico, cobertura de los servicios sociales o transparencia del gobierno. La distinción de “Estado frágil” proviene no sólo por albergar uno de los conflictos más mortíferos del mundo y demostrar una autoridad estatal relativamente debilitada, sino también por el impacto que la combinación de estos dos factores tiene al impedir que el país gestione los conflictos, responda a las consiguientes necesidades humanitarias y alcance una trayectoria de desarrollo sostenible.

Las comunidades en toda la RDC sufren frecuentes y extremas perturbaciones de su integridad física individual, sus medios de vida familiares y su cohesión social. A pesar de esto, la mayoría de las comunidades demuestra una gran resiliencia; en Kivu del Norte, esta resiliencia ha sido puesta a prueba por prolongados estallidos de conflicto y varias oleadas de desplazamientos masivos. Los movimientos masivos de población afectan los servicios públicos, como la salud, la educación y la protección. Así, en Kivu del Norte, el gobierno tiene una capacidad extremadamente limitada para encargarse de los desplazados internos, dando como resultado que las ONG locales e internacionales y las agencias de la ONU asuman la mayor parte del esfuerzo. Si bien esto puede parecer poco diferente de cómo se ejecutan las operaciones humanitarias en otros países afectados por desastres, el gobierno congoleño ofrece sólo una limitada prestación de servicios sociales básicos, incluso cuando las condiciones son óptimas.

La emergencia en los Kivus se ha prolongado por más de dos décadas y el gobierno ha demostrado poca voluntad de cambio. Muchos ven al gobierno como depredador y egoísta; de hecho, las organizaciones de ayuda tienden a operar en torno al gobierno y no con él. En las comunidades que no están afectadas por el reciente conflicto, el personal de salud, los maestros y los miembros de las fuerzas de seguridad no reciben paga. Esto obviamente reduce la calidad del servicio, y hace presumir que la población receptora debe cubrir los salarios de

los cuales el gobierno es – en teoría – responsable. En la medida que el conflicto en los Kivus continúe, creando más desplazados internos, las comunidades humanitarias y de desarrollo deben tener en cuenta la subyacente debilidad del Estado congoleño. Cumplir las necesidades a corto plazo de los desplazados internos no puede eclipsar la necesidad de fortalecer los mecanismos de gobierno que deben contribuir a su apoyo, (re)integración y bienestar a largo plazo.

En 2012, Visión Mundial realizó una investigación de campo en tres sitios de Kivu del Norte, los cuales albergaban campamentos de desplazados internos.¹ Como era de esperar, la presencia de desplazados internos y su efecto en las comunidades de acogida fueron discutidos frecuentemente por los participantes de los grupos de discusión que incluían tanto a los desplazados como a la población local. Las principales cuestiones planteadas por los desplazados internos incluían la imposibilidad de retornar a sus lugares de origen y las dificultades de integración en sus nuevas comunidades. Ninguno de los participantes estaba alojado en los campamentos oficiales de desplazados internos. Muchos de los desplazados internos en los grupos de discusión han estado desplazados por muchos años, pero aún se identificaban como desplazados, incluso cuando no tenían la intención de reubicarse de nuevo. De hecho, debido a que estábamos realizando esta investigación en el momento de un nuevo desplazamiento, muchos desplazados internos comentaron que estaban cansados de trasladarse, ya sea porque no querían trasladar a sus familias una vez más o simplemente porque no tenían un lugar adonde ir.

Acceso y uso de la tierra

Por consiguiente, la tierra también fue un tema importante para los desplazados internos. Su tierra en su pueblo de origen había sido reasignada a quienes tenían lazos de parentesco con la élite del pueblo, es decir, que no tenían un lugar donde retornar, y – sin vínculos tradicionales o de parentesco con la familia gobernante de su nuevo pueblo – no podían optar a recibir un terreno para cultivar donde estaban. Si bien la aplicación de las políticas del gobierno que garantizan los derechos a la tierra y el acceso a la justicia ayudaría, ninguno de los participantes

julio 2013

informó sobre algún contacto con los funcionarios gubernamentales electos para tratar de resolver su desplazamiento o apoyar su integración en una nueva comunidad. Los líderes tradicionales parecían tener el control de la reglamentación sobre la tierra y algunos lugareños informaron que sus líderes vendían sus tierras sin consulta. Esta práctica, aunque vinculada con los conflictos inmediatos que provocan desplazamientos masivos de comunidades, es sintomática de una débil gobernanza de largo plazo.

Los derechos sobre la tierra eran un asunto de interés de todos los participantes, y algunos de los retos articulados relacionados directamente con los disturbios. El estar desplazadas de sus tierras quita a las comunidades las estructuras sociales y políticas tradicionales que proporcionan protección,

y puede ejercer presión adicional sobre los servicios de seguridad y la justicia en sus comunidades de acogida. Algunas comunidades informaron que el despliegue de las fuerzas armadas nacionales a Kivu del Norte había tenido como resultado que el ejército se apoderara de sus tierras. En lugar de proteger a la población, los soldados se habían incautado de las parcelas agrícolas y habían trabajado ellos mismos los campos. Los soldados habían impedido que la población accediera a sus propios cultivos e incluso habían revendido los productos a los pobladores. Ninguno de los participantes informó sobre una intervención oficial o una defensa a su favor; de hecho sólo un pueblo había protestado y se encontró con los golpes de los soldados. Las propias fuerzas armadas nacionales en ocasiones están implicadas en el desplazamiento,



UNHCR/L. Beck

Refugiados congoleños regresan a la República Democrática del Congo en marzo de 2013 después de que los enfrentamientos entre facciones rivales M23 se hayan calmado. Años de experiencia les han enseñado a huir con la mayor cantidad que puedan cargar.

como una prueba más de la débil gobernanza de las instituciones del sector de seguridad.

Debido a la presencia de grupos armados, los lugareños temían el reclutamiento forzado y la violencia sexual y de otros tipos. La violencia sexual y de género es endémica en el oriente del Congo. Cuando las mujeres son agredidas, existen pocos recursos en un sistema donde la policía y el poder judicial no remunerados fallarán a favor del mejor postor. Los participantes informaron que ya no intentaban obtener justicia. Este temor adicional impidió que algunas mujeres cultivaran la tierra que aún era accesible. Esto afectó la disponibilidad de alimento y dinero para la familia y es de nuevo resultado directo de un Estado frágil que no puede pagar el salario de sus fuerzas de seguridad y el poder judicial.

Cuando las familias desplazadas no pueden cultivar la tierra, ya sea a causa de la inseguridad en sus lugares de origen o la imposibilidad de acceder a la tierra en las comunidades de acogida, comienzan a sufrir debido al aumento de la desnutrición y porque no puede ganar dinero. Sin dinero, no pueden pagar la escuela o los honorarios médicos. Cuando menos personas pueden pagar, el precio puede subir tanto que los salarios de maestros y trabajadores de salud pueden seguir sin ser pagados. Cuando los niños son expulsados de la escuela porque sus padres no pueden pagar, pueden ser un blanco fácil para el reclutamiento en grupos armados. Si bien las necesidades humanitarias inmediatas de los desplazados internos deben ser abordadas, para que la ayuda tenga un impacto duradero se debe aumentar la capacidad y el interés del Estado congoleño para proporcionar servicios básicos a sus ciudadanos, incluyendo a los desplazados internos. La inaccesibilidad a la tierra, la prestación de servicios y la fragilidad del gobierno están vinculadas entre sí.

Acogido o receptor

Quienes no se identifican como desplazados dijeron que albergar a los desplazados podría ser muy costoso para comunidades que ya tienen muy poco. Los participantes en este estudio informaron de poco o ningún contacto con los funcionarios electos, y que los sistemas tradicionales son corruptos e incompetentes. Como los proveedores de servicios locales rara vez reciben sus salarios del gobierno, corresponde a las comunidades mantenerlos mediante el pago de cuotas informales. Algunos participantes se describieron como “huérfanos” del Estado, una fuerte crítica en esta sociedad cuya identidad está orientada al parentesco. Aunque

algunos campamentos de desplazados internos se encuentran al lado de las comunidades establecidas, quienes están en los campamentos puede tener acceso a servicios de alta calidad, a través de la comunidad internacional, que no están disponibles para los pobladores locales. Este gran desequilibrio entre lo que la comunidad internacional puede proporcionar a los desplazados y lo que los proveedores de servicios públicos suelen ofrecer, causa que la población local se sienta en desventaja; algunas personas informaron haberse hecho pasar por desplazados para acceder a salud y educación.

Algunos desplazados internos alojados en las comunidades en lugar de los campamentos pueden recibir un trato preferencial de los servicios gubernamentales. Por ejemplo, los participantes provenientes de algunos pueblos indicaron que los desplazados internos recibieron tratamiento médico gratuito, educación gratuita para los niños, o incluso fueron alojados en la escuela de la comunidad. No es claro, sin embargo, si la decisión de proporcionar atención gratuita a los desplazados internos provino de los propios prestadores de servicios o de sus socios internacionales. Por el contrario, en otras comunidades el personal de salud y educación pública sabe que los desplazados internos, especialmente los recién llegados, no pueden pagar los costos y por lo tanto no les permiten el acceso. No existe una infraestructura funcional del gobierno donde los desplazados internos puedan recurrir cuando esto sucede. Sumándose a las dificultades que surgen de este aspecto de la fragilidad del Estado, el gobierno tuvo una respuesta muy limitada en la última crisis humanitaria, e incluso estas distribuciones de asistencia fueron aún más limitadas por la falta de acceso del gobierno a las zonas vulnerables.

Conclusiones

Las últimas oleadas de desplazados internos no pueden ser vistas de forma aislada. De hecho, estos se unen a sus incontables parientes que han huido de sus pueblos sólo para ser integrados, más o menos, en las comunidades existentes. Sin embargo, la creciente competencia por el acceso a los servicios básicos, y la ayuda dirigida únicamente a los desplazados internos en comunidades muy pobres pueden conducir a una tensión intracomunitaria. El gobierno local parece que no puede, y muchas veces no quiere, liderar y ofrecer soluciones. Un comentario repetido con frecuencia por los participantes de los grupos focales fue “Chaqu’un pour soi” (“Cada uno a lo suyo”).

julio 2013

Las poblaciones desplazadas destacan la incapacidad del gobierno en la prestación de servicios y el liderazgo, pero también se puede desviar el enfoque en los vacíos subyacentes de la gobernanza cuando los donantes se centran en la ayuda de emergencia. Los servicios públicos básicos han sido débiles durante mucho tiempo, deteriorándose desde un bajo punto de partida durante el régimen de Mobutu. El capital político se ha agotado por el conflicto, lo que significa que existe muy poco espacio para centrarse en la prestación de servicios reales y mejoras en la gobernanza. Debido a la constante inseguridad, inestabilidad y fragilidad, los ciudadanos congoleños rara vez recurren a su gobierno para solicitar asistencia o liderazgo. Por ello, las intervenciones de la comunidad internacional en Kivu del Norte deben adoptar un enfoque dual: tanto respondiendo a las necesidades humanitarias a corto plazo de las poblaciones desplazadas como mejorando los mecanismos de gobernanza y la rendición de cuentas. Las estrategias de estabilización del gobierno y la ONU han tratado de abordar estas cuestiones de gobernanza a largo plazo, pero han fracasado en conjunto al abordar las reformas clave de la gobernanza necesarias para lograr el éxito. Las revisiones de estas estrategias deben reflejar los principios del Nuevo acuerdo para la eficacia de la ayuda para los Estados frágiles, o seguirán teniendo poco impacto en la situación de inseguridad y desplazamiento a largo plazo.

En una región donde la población y la comunidad internacional tienen muy pocas expectativas de los funcionarios del gobierno, y el propio gobierno realiza poco esfuerzo para cambiar esta situación,

los consecutivos períodos de migración forzada interna pueden retrasar significativamente la construcción del Estado. El gobierno congoleño ya demuestra una limitada responsabilidad hacia su pueblo, y las sucesivas oleadas de personas desplazadas pueden haber exacerbado esto, ya que la población y los donantes internacionales se centran en la ayuda humanitaria a corto plazo.

El continuo desplazamiento puede magnificar la tendencia de la comunidad internacional de duplicar, suplantarse o asumir las responsabilidades de los gobiernos frágiles, sacándolos eficazmente de apuros. Atender las necesidades de desarrollo de las personas de Kivu del Norte requerirá una gran cantidad de tiempo, compromiso y capital político. Al final, el Estado congoleño debe mostrar voluntad y capacidad institucional no sólo para resolver y gestionar los conflictos entre su población y poner fin a las causas del desplazamiento, sino también para mejorar constantemente los servicios y dirigir las intervenciones humanitarias hacia el fortalecimiento de estos servicios cuando sea necesario.

Luisa Ryan luisa_caitlin@hotmail.com es consultora independiente. Dominic Keyzer domkeyzer@gmail.com fue Gerente de Promoción de Visión Mundial RDC, región oriental.

1. El objetivo de este estudio fue determinar si un proyecto llamado Community Voice and Action (CVA) (Voz y acción comunitarias), exitoso en otros países de África, también podía ser aplicado en los Kivus. CVA trabaja con comunidades y prestadores de servicios locales (salud, educación y protección) para evaluar conjuntamente su infraestructura social y abogar por mejoras ante el gobierno local.