



La oficina del gobierno local, Nyabiondo, Masisi, Kivu del Norte. Foto: Phil Moore/Oxfam

INSEGURIDAD SEGURA

Persiste la violación de los derechos humanos de la población civil en el este de la RDC a medida que se extiende el control del Estado

La República Democrática del Congo (RDC) lleva 20 años en los titulares de todo el mundo debido a un conflicto que se arrastra desde entonces. Con la derrota del grupo rebelde M23 en noviembre de 2013, parecía que el ciclo de violencia llegaba a su fin y el país pasaba a una nueva fase post conflicto.

No obstante, el estudio realizado con motivo de este informe ha constatado que la explotación de la población sigue siendo generalizada. En muchas zonas las personas siguen siendo vulnerables ante la violencia brutal de los grupos armados, y en algunos casos de las fuerzas gubernamentales, incluidos la policía, el ejército y funcionarios locales.

El enorme reto que supone la consolidación de la autoridad del Estado para servir a la población congoleña y garantizar la paz duradera sigue siendo una prioridad vital.

RESUMEN EJECUTIVO

Con la firma del Marco para la Paz, la Seguridad y la Cooperación (PSCF, siglas en inglés) en febrero de 2013¹ y la derrota del grupo armado M23 a finales del mismo año, el mundo pareció olvidarse de la República Democrática del Congo (RDC) y del conflicto que llevaba ya dos décadas desgarrando el país. Mediante la firma del PSCF, el Gobierno de la RDC se comprometió, entre otras cosas, a consolidar la autoridad del Estado en todo el país y a profundizar en la reforma de sus fuerzas de seguridad. Pero las investigaciones llevadas a cabo para este informe indican que poco ha cambiado para gran parte de la población del este de la RDC.

Dos años después de la firma del PSCF, el conflicto y la violencia hacia los civiles siguen generalizados en muchas zonas del este del país. Desde principios de octubre de 2014, han muerto más de 250 mujeres, hombres y niños como consecuencia de ataques cometidos supuestamente por las Fuerzas Aliadas Democráticas (ADF), un grupo armado de Beni, en Kivu del Norte. A principios de 2015, el ejército congolés (las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo, FARDC) anunció acciones militares contra las Fuerzas Democráticas para la Liberación de Rwanda (FDLR), grupo armado que ha operado en Kivu del Norte y Kivu del Sur desde 1994², después de que este grupo incumpliera la fecha límite para entregar las armas establecida el 2 de enero de 2015.³

Las organizaciones humanitarias han expresado su preocupación por las posibles consecuencias para la población civil de este tipo de acciones militares. En 2009, las operaciones contra las FDLR provocaron el desplazamiento de cientos de miles de personas, sin que se lograra derrotar a dicho grupo armado.⁴ Una nueva estimación llevada a cabo por diversas ONG en 2009 calculó que, por cada combatiente de las FDLR desarmado en 2009, murió una persona civil, siete fueron violadas y 900 se vieron obligadas a huir de sus hogares.⁵

Oxfam ha realizado nuevas investigaciones sobre las experiencias de las comunidades en determinadas zonas del este de la RDC en las que funcionarios y fuerzas policiales y militares del Estado han ampliado su control. Pese a que el Estado considera que estas zonas son seguras, la inseguridad para las comunidades persiste, hasta el punto de que un funcionario local describió la situación como de una “inseguridad segura”.⁶

Hay toda una serie de factores que contribuyen a la inseguridad de estas zonas consideradas seguras por el Estado. Oxfam comprobó que en partes de Kivu del Norte, la competencia por las tierras –en ocasiones tras el retorno de personas desplazadas– sigue alimentando el conflicto. En las comunidades de Kivu del Sur visitadas por Oxfam, muchos de los conflictos se deben a la violencia cíclica entre grupos étnicos. Tanto en

Nadie que haya sido agredido por el ejército o por otras personas pide ayuda a los funcionarios del Gobierno. No merece la pena, ni siquiera te escuchan. Y por eso nos encomendamos a Dios.

Entrevista con un líder religioso, Rutshuru, Kivu del Norte, 17 de septiembre de 2014

Por cada miembro de las FDLR desarmado en 2009, murió una persona civil, siete fueron violadas, y 900 se vieron obligadas a huir de sus hogares.

Human Rights Watch (2009)

Kivu del Norte como en Kivu del Sur, el conflicto se caracteriza por enfrentamientos que hacen crecer aún más las tensiones entre comunidades. En las 16 aldeas investigadas por Oxfam, se hizo alusión a la violencia continuada por grupos armados. En algunas zonas de Kivu del Sur, por ejemplo, las comunidades viven con el temor a sufrir agresiones físicas, violencia sexual, secuestros y asesinatos.

Oxfam llevó a cabo sus investigaciones en agosto y septiembre de 2014, con 55 debates en grupo (con un total de 430 miembros de las comunidades) y 70 entrevistas en 16 aldeas de cuatro territorios (Masisi y Rutshuru en Kivu del Norte, y Kalehe y Uvira en Kivu del Sur). En general, las investigaciones revelan los escasos avances logrados hacia la construcción de una autoridad gubernamental legítima y creíble en muchas zonas del este de la RDC, una conclusión del todo preocupante.

En las 16 aldeas en las que Oxfam llevó a cabo sus investigaciones, se habló de violencia persistente por parte de grupos armados.

El coste humano de esta falta de progreso es la persistencia de la violencia y la extorsión. Una mujer de la zona de la planicie de Ruzizi en Uvira expresó así la violencia imperante y el sentimiento de frustración: *“Hoy aparecieron dos cadáveres[...] a tan solo unos metros de mi casa. No sabemos a quién acudir; únicamente queremos respirar en paz”*.⁷ En las aldeas en las que trabajó Oxfam, tanto hombres como mujeres hablaron de abusos sistemáticos por parte de los propios funcionarios. *“Los soldados de las FARDC están en el centro de la inseguridad; roban, hacen controles ilegales en las carreteras”*.⁸ Las personas temían que el Estado ejerciera violencia y extorsión.⁹

Las investigaciones destacaron además los abusos sufridos por las mujeres, subrayando cómo las creencias tradicionales con respecto al papel de la mujer en la sociedad, así como la falta de recursos para pagar los honorarios necesarios, impiden que gran parte de las mujeres obtengan protección o justicia de los funcionarios locales. En palabras de una mujer de poco más de 30 años con la que habló Oxfam: *“Cuando fui a hablar con el jefe por un caso de violación en nuestro distrito, me dijo que la justicia no iba con las mujeres”*.¹⁰

“Nuestros maridos no pueden salir porque podrían ser asesinados. [Por este motivo, son las mujeres las que salen a por comida]. Y así, muchas veces sufrimos violaciones si hay soldados en la carretera.”

Las investigaciones constataron que, pese a que ya hay funcionarios públicos en la mayoría de aldeas y ciudades, no pueden desplazarse a algunas de las zonas supuestamente bajo su control a causa de la inseguridad. De hecho, en la práctica en algunos casos comparten la autoridad con grupos armados presentes en esas zonas.

Debate con grupo de mujeres, Masisi, Kivu del Norte, 24 de septiembre de 2014

En muchos casos, la presencia de funcionarios públicos no garantiza la protección de civiles frente a violencia o abusos. Las personas entrevistadas explicaron que se ven obligadas a pagar por una protección que el Estado debería brindarles como derecho.¹¹ Han afirmado a Oxfam que los funcionarios públicos –y en especial los servicios de seguridad, el ejército (las FARDC) y la policía (PNC)– perpetrar abusos.¹² Un vendedor ambulante de 19 años de Kalehe, en Kivu del Sur afirmó: *“El mes pasado, los soldados apalearon a una persona tan fuerte que murió antes de que pudiera llegar al hospital. Los mismos soldados acudieron a su entierro, y nadie pudo hacer nada al respecto.”*¹³

No obstante, Oxfam sí pudo constatar ejemplos de buenas prácticas por parte de los funcionarios gubernamentales. En una aldea de Kivu del Sur, una mujer afirmó que *“cuando hay un problema, los funcionarios invitan a la población a buscar juntos una solución. Muchas veces las reuniones se celebran en las oficinas de los líderes locales, y se invita incluso a las mujeres”*.¹⁴ Pero este tipo de ejemplos es poco frecuente. Tanto hombres como mujeres informaron a Oxfam de las tarifas cobradas por la policía local: 5 dólares por denunciar un crimen, y 10 dólares¹⁵ más por investigarlo, por ejemplo.¹⁶ Otros funcionarios exigen dinero en controles ilegales en las carreteras, o cobran impuestos fraudulentos en los mercados, es decir, utilizan las mismas tácticas que la población civil se ha acostumbrado a esperar de los grupos armados. Comentaron que un funcionario estatal llegó a decir: *“Si antes pagabas a los grupos armados, ¿por qué no vas a darle [pagarle] ahora al Gobierno?”*¹⁷

Las comunidades del este de la RDC quieren disponer de estructuras públicas que funcionen y rindan cuentas, y que sean capaces de garantizar sus derechos. Las investigaciones realizadas por la Harvard Humanitarian Initiative a finales de 2013 constataron que el 73% de la población de esta región considera que el Gobierno es el principal responsable de brindar protección.¹⁸ Las investigaciones de Oxfam ponen de manifiesto que esa esperanza está muy lejos de cumplirse. Pero demuestra también que muchas personas siguen acudiendo a los funcionarios públicos en busca de justicia y protección –pese a que les exijan pagos indebidos por esos servicios–, no porque consideren que la protección ofrecida por el Estado es suficiente, sino porque lógicamente buscan cualquier protección posible, ya sea de grupos armados, del Estado, o de las propias estructuras comunitarias.

Reconociendo las deficiencias del Estado, numerosas comunidades han puesto en marcha iniciativas propias frente a la violencia o para resolver problemas locales. Muchas de las personas entrevistadas por Oxfam hablaron de iniciativas de este tipo de los comités de las aldeas, o a instancias de jefes locales, aunque tales iniciativas tienden a excluir a las personas en mayor riesgo de violencia y abuso, como son mujeres y jóvenes. Una mujer de 20 años relató que la mediación comunitaria le había obligado a casarse con un hombre que la violó cuando era menor, aunque la familia de él debió pagar una compensación.¹⁹ Puede que esta solución ayudara a resolver tensiones familiares y comunitarias, pero el hecho es que la joven se vio obligada a casarse con un hombre que ahora sigue abusando físicamente de ella.

Dos años después de la firma del PSCF, la población civil de muchas zonas de Kivu del Norte y Kivu del Sur sigue sintiéndose olvidada por los servicios del Estado, y vulnerable ante posibles abusos por parte de sus funcionarios. La consolidación de la autoridad del Estado para servir a la población congoleña y garantizar la paz duradera sigue siendo un reto enorme y una prioridad vital.

El presente informe concluye con una serie de recomendaciones para el Gobierno nacional de la RDC y sus autoridades locales, para Gobiernos donantes y demás organizaciones que trabajan para la estabilización de

Las personas buscan ayuda del [grupo armado] Nyatura cuando tienen un problema, en lugar de acudir a nosotros. Los Nyatura nos impiden hacer nuestro trabajo.

Entrevista en profundidad con un funcionario local, Rutshuru, Kivu del Norte, 20 de septiembre de 2014

la zona, y para los enviados especiales para la región de los Grandes Lagos de la Unión Africana, las Naciones Unidas, los Estados Unidos y la Unión Europea.

Recomendaciones para el Gobierno de la RDC

Con el objetivo de cumplir su compromiso de “consolidar la autoridad del Estado”, el Gobierno nacional de la RDC debe:

- Pagar los sueldos de los funcionarios públicos, formarles en cuanto a funciones y responsabilidades, y realizar un seguimiento del desempeño de esas funciones y responsabilidades, comenzando por las zonas objeto de estabilización, antes de finales de 2015.
- Apoyar la investigación para la creación de un sistema de cuotas en el número de mujeres funcionarias gubernamentales y su puesta en marcha.

Las autoridades provinciales, territoriales y locales deben:

- Dar prioridad en el presupuesto a la dotación de apoyo para que los funcionarios públicos puedan ofrecer servicios tanto en zonas rurales como urbanas.
- Promover el acceso de mujeres, jóvenes y otros grupos a puestos de gestión y toma de decisiones en las estructuras consuetudinarias encargadas de prestar servicios públicos.
- Organizar sesiones de formación y sensibilización en las comunidades, de forma que la población entienda las funciones y responsabilidades de los funcionarios, y sepa que esos servicios deben prestarse de forma gratuita.

Con el objetivo de cumplir su compromiso de “continuar y profundizar” en la reforma del sector de seguridad (RSS), el Gobierno de la RDC debe:

- Asignar un presupuesto para la reforma de los servicios de seguridad y garantizar que se paguen los sueldos debidos por esos servicios de seguridad. Promulgar todas las leyes necesarias en relación a la RSS, de acuerdo con el plan de acción del PSCF.
- Cumplir el compromiso recogido en el plan de acción del PSCF publicado en julio de 2014 de poner en marcha mecanismos de rendición de cuentas para todos los servicios de seguridad –policía, ejército y servicios de inteligencia– antes de finales de 2015.
- Avanzar urgentemente en el último programa de desarme, desmovilización y reintegración (DDR), que aún no ha recibido financiación.

Recomendaciones para las partes involucradas en la financiación de programas de estabilización

La Unidad de Apoyo a la Estabilización (integrada en MONUSCO) los donantes y las ONG que operan en la zona deben:

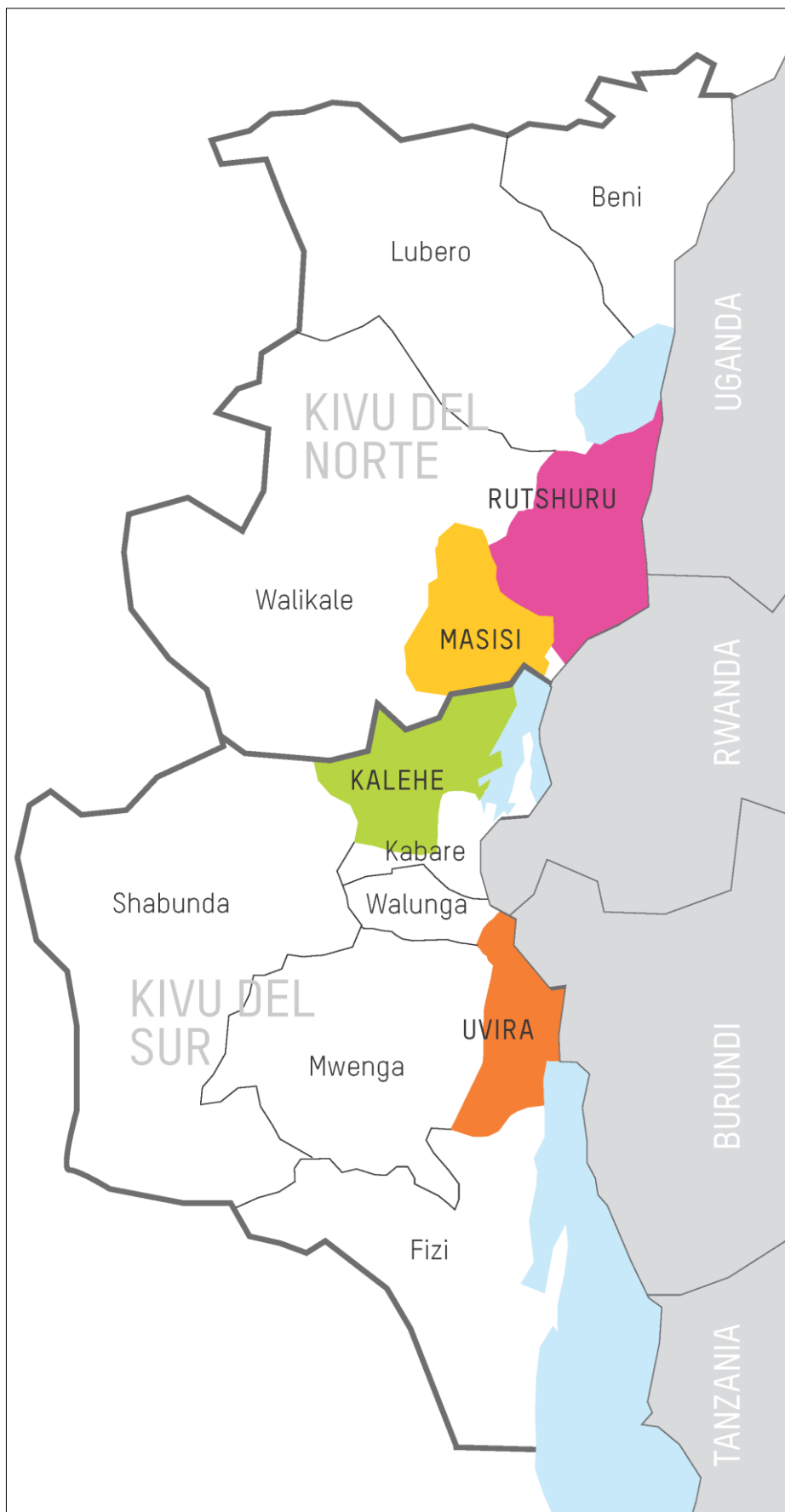
- Abogar por el pago de salarios a las FARDC, como componente esencial del enfoque de seguridad de la Estrategia internacional de apoyo a la seguridad y la estabilización (ISSSS), que busca reforzar el cumplimiento de la ley y el mantenimiento del orden “promover la confianza en las FARDC y un cambio en la percepción que se tiene de las mismas”.
- Integrar el análisis de las cuestiones de género en todos los pilares de la ISSSS, especialmente en lo relativo al retorno, la reintegración y la recuperación socioeconómica; y dar prioridad a proyectos que cuestionan las normas que excluyen a las mujeres.

Recomendaciones para los enviados especiales para la región de los Grandes Lagos

- Destacar la necesidad de contar con estructuras estatales inclusivas que rindan cuentas, y de avances en el plan de acción del PSCF a través, entre otros, de la convocación de reuniones periódicas de la comunidad internacional para garantizar coordinación y coherencia en su apoyo a la consolidación del Estado en la RDC.
- Promover la inclusión de representantes de grupos de mujeres en la toma de decisiones sobre la reforma de la tierra, especialmente en relación con los procesos de retorno.

Mapas

Mapa 1: Kivu del Norte: Este de RDC, destacando los territorios donde se ha realizado el estudio en 2014



Mapa 2: zonas aproximadas controladas por los grupos rebeldes durante el estudio (entre agosto y septiembre de 2014)

NOTAS

- ¹ Oficina del Enviado Especial del Secretario General de las Naciones Unidas para la Región de los Grandes Lagos de África (2013) 'A Framework of Hope: The Peace, Security and Cooperation Framework for the Democratic Republic of Congo and the Region', <http://www.un.org/wcm/webdav/site/undpa/shared/undpa/pdf/SESG%20Great%20Lakes%20Framework%20of%20Hope.pdf>
- ² La FDLR afirma luchar para liberar a Rwanda de su régimen actual.
- ³ ICGLR y SADC (2014) '*Second Joint ICGLR-SADC Ministerial Meeting 2nd July 2014, Luanda, Republic of Angola: Communique*', ICGLR y SADC, http://www.mofa.go.ug/files/downloads/Joint%20Communique_Second%20Joint%20ICGLR-SADC%20Ministerial%20Meeting.pdf (consultado por última vez el 23 de enero de 2015)
- ⁴ Umoja Wetu fue la ofensiva conjunta del Congo y de Rwanda contra las FDLR en febrero de 2009; Kimia II fue la operación conjunta FARDC-MONUC iniciada posteriormente. Ambas operaciones militares causaron numerosos daños a civiles.
Oxfam (2009) 'Waking the devil: the impact of forced disarmament on civilians in the kivus', Oxford: Oxfam Internacional.
- ⁵ Human Rights Watch (2009) '*DR Congo: Civilian Cost of Military Operation is Unacceptable*', <http://www.hrw.org/news/2009/10/12/dr-congo-civilian-cost-military-operation-unacceptable> (consultado por última vez el 2 de febrero de 2015).
- ⁶ Entrevista en profundidad con un funcionario local, Rutshuru, Kivu del Norte, 20 de septiembre de 2014.
- ⁷ Debate con grupo de mujeres, Uvira, Kivu Sur, 31 de julio de 2014.
- ⁸ Un ejemplo proviene del grupo de debate de hombres en Kalehe, Kivu del Sur, 8 de septiembre de 2014. Esto es algo que también fue mencionado por el Grupo de Expertos de la ONU sobre la República Democrática del Congo (2014). "Informe final del Grupo de Expertos preparado de conformidad con el párrafo 5 de la resolución 2078 (2012) del Consejo de Seguridad", Nueva York: Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, pág. 2. <http://www.un.org/sc/committees/1533/egroup.shtml> (consultado por última vez el 14 de enero de 2015).
- ⁹ Grupo de debate de jóvenes, Kalehe, Kivu del Sur, 8 de septiembre de 2014.
- ¹⁰ Grupo de debate de mujeres, Masisi, Kivu del Norte, 17 de septiembre de 2014.
- ¹¹ El análisis del conflicto de diciembre de 2014 en Masisi central realizado por Alerta Internacional afirma que la debilidad de los servicios de seguridad es una causa fundamental de la inseguridad permanente. Alerta Internacional (2014) '*Analyse de conflit, zone «centre de Masisi», nord-Kivu, R.D. Congo*', pág.3.
- ¹² Esto es algo que también fue mencionado por el Grupo de Expertos de la ONU sobre la República Democrática del Congo.
Grupo de Expertos de la ONU sobre la República Democrática del Congo (2014). Op. cit, pág. 2
- ¹³ Grupo de debate de jóvenes, Kalehe, Kivu del Sur, 8 de septiembre de 2014.
- ¹⁴ Grupo de debate de mujeres, Uvira, Kivu del Sur, 30 de Julio de 2014
- ¹⁵ En la RDC, el dólar estadounidense y el franco congoleño se usan como divisa común. Como los billetes de más de 500 francos congoleños (0,55 dólares) son escasos, todo aquello que cueste más de 5 dólares se suele pagar en dólares.
- ¹⁶ Grupo de debate de mujeres, Rutshuru, Kivu del Sur, 17 de septiembre de 2014
- ¹⁷ Grupo de deabte de mujeres, Masisi, Kivu del Norte, 17 de septiembre de 2014.
- ¹⁸ P. Vinck y P.N. Pham (2014) '*Searching for Lasting Peace, Population-Based Survey' on Perceptions and Attitudes about Peace, Security and Justice in Eastern Democratic Republic of the Congo*', Iniciativa Humanitaria de Harvard, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, pág. ii.
- ¹⁹ Extensa entrevista con mujer de 18 años, Masisi, Kivu Norte, 23 de septiembre de 2014.

© Oxfam Internacional, marzo de 2015

Este documento ha sido escrito por Marijke Deleu, con el apoyo de Louise Willoams y Ed Cairns. Oxfam agradece la colaboración de Josephine Liebl, Sophia Ayele y Jon Mazliah en su elaboración. La investigación para este informe se llevó a cabo con la supervisión de Adolphe Baduda y Florentin Kahwa. Oxfam agradece a los asistentes de investigación que han participado en el trabajo de campo por su dedicación durante la investigación. A su vez, Oxfam agradece a los miembros de las comunidades, los funcionarios estatales y a los líderes locales por el tiempo que dedicaron a compartir sus experiencias con el equipo de investigación. Este informe forma parte de una serie de documentos dirigidos a contribuir al debate público sobre políticas humanitarias y de desarrollo.

Para más información sobre los temas tratados en este informe, póngase en contacto con advocacy@oxfaminternational.org.

Esta publicación está sujeta a *copyright* pero el texto puede ser utilizado libremente para la incidencia política y campañas, así como en el ámbito de la educación y de la investigación, siempre y cuando se indique la fuente de forma completa. El titular del *copyright* solicita que cualquier uso de su obra le sea comunicado con el objeto de evaluar su impacto. La reproducción del texto en otras circunstancias, o su uso en otras publicaciones, así como en traducciones o adaptaciones, podrá hacerse después de haber obtenido permiso y puede requerir el pago de una tasa. Debe ponerse en contacto con policyandpractice@oxfam.org.uk.

La información en esta publicación es correcta en el momento de enviarse a imprenta.

Publicado por Oxfam GB para Oxfam Internacional con ISBN 978-1-78077-823-5 en marzo de 2015.

Oxfam GB, Oxfam House, John Smith Drive, Cowley, Oxford, OX4 2JY, UK.

OXFAM

Oxfam es una confederación internacional de 17 organizaciones que trabajan juntas en más de 90 países, como parte de un movimiento global a favor del cambio, para construir un futuro libre de la injusticia que supone la pobreza:

Oxfam Alemania (www.oxfam.de)
Oxfam América (www.oxfamamerica.org)
Oxfam Australia (www.oxfam.org.au)
Oxfam-en-Bélgica (www.oxfamsol.be)
Oxfam Canadá (www.oxfam.ca)
Oxfam Francia (www.oxfamfrance.org)
Oxfam GB (www.oxfam.org.uk)
Oxfam Hong Kong (www.oxfam.org.hk)
Oxfam India (www.oxfamindia.org)
Oxfam Intermón (España) (www.oxfamintermon.org)
Oxfam Irlanda (www.oxfamireland.org)
Oxfam Italia (www.oxfamitalia.org)
Oxfam Japón (www.oxfam.jp)
Oxfam México (www.oxfammexico.org)
Oxfam Novib (www.oxfamnovib.nl)
Oxfam Nueva Zelanda (www.oxfam.org.nz)
Oxfam Québec (www.oxfam.qc.ca)

Para más información, escribir a cualquiera de las organizaciones o ir a www.oxfam.org.



OXFAM

www.oxfam.org