

ASIA Y ÁFRICA ACTUALES

IA TRANSICIÓN POLÍTICA Y LA NUEVA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO

MARCO A. REYES LUGARDO

Para Lola por compartir mis sueños y desvelos.

La actual República Democrática del Congo (RDC)¹ se encuentra involucrada, desde la caída del régimen de Mobutu Sese Seko en 1997, en un proceso de transición política marcado este año por dos hitos fundamentales: la ratificación de una nueva constitución² y la realización de comicios electorales a finales del mes de junio.

Los llamados “movimientos rebeldes” que hoy gestionan la transición política en el Congo se fueron configurando a partir de la década de 1990, como parte del proceso que se inicia con el colapso del Estado liderado por Mobutu Sese Seko por más de tres décadas (1965-1997). Estrechamente ligados a los intereses económicos y políticos de los gobiernos vecinos de Rwanda y Uganda, dichos grupos armados³ se caracterizarán por determinadas estrategias políticas que, a nuestro entender

¹ Del año 1960 —fecha en que adquiere su independencia— hasta 1973 se le conoció como República Democrática del Congo (RDC). Durante el periodo que va de 1973 hasta 1997, dicha denominación se reemplazó por Zaire como parte de las políticas de autenticidad establecidas por el entonces presidente, Mobutu Sese Seko; luego, en 1997, se retomó la primera denominación. No debe confundirse a la República Democrática del Congo, con capital en la ciudad de Kinshasa, con la República del Congo cuya ciudad capital es Brazzaville.

² Que reemplazó a la constitución provisoria de 2003 cuya función principal fue la de crear las bases para la celebración de comicios electorales.

³ Véase cuadro analítico al final del trabajo.

y como trataremos de mostrar en este artículo, ponen en tela de juicio el carácter de la transición en general y algunos de sus procesos e instituciones en particular, tal es el caso de la nueva constitución sancionada por el parlamento en mayo de 2005.

Mobutu Sese Seko: “Una cuenta bancaria andante con gorro de piel de leopardo”⁴

Al final de la guerra fría —principal sustento ideológico para mantener el régimen mobutista— las presiones externas de los organismos financieros internacionales que exigían la liberalización económica y política, conjugadas con otros factores internos que contribuían a crear un clima de efervescencia política —como el incremento exponencial de la deuda externa, una tasa de desarrollo nula, las sublevaciones de las Fuerzas Armadas Zairenses (FAZ) ante la imposibilidad del régimen para responder a sus demandas salariales, etc.— empujaron al régimen de Mobutu Sese Seko a poner en marcha una reforma política que transformara al sistema unipartidista y neopatrimonial que había venido operando desde 1965.

El régimen de Mobutu puede definirse como un sistema neopatrimonialista; es decir, como un sistema político en cuyo vértice se encontraba un gobierno de carácter personalista que se hacía operativo por medio de una enorme red de intereses clientelares que conjugaba la lealtad personal y la coerción mediante el control monolítico de los aparatos hegemónicos de la sociedad y de los medios de acumulación socioeconómica.

Los movimientos de oposición política interna al régimen de Mobutu Sese Seko atravesaron diversas fases, hasta culminar en la Conferencia Nacional Soberana de 1992. La primera de estas etapas se desarrolló durante el periodo que va de 1967 a 1980. En esos años, algunas de las principales críticas al régi-

⁴ “[...] a walking bank account in a leopard-skin cap”. Descripción de la figura presidencial durante la década de 1990 cuando el Estado colapsaba y “no era más que un esqueleto que mantiene una ilusión”. En Bwaria Kabwe, *Citoyen Président, Lettre ouverte au Président Mobutu Sese Seko... et les autres*, Paris, 1978, p. 23, citado en Young, Crawford, “Zaire: the Shattered Illusion of the Integral State”, en James D. Le Sueur (ed.), *The Decolonisation Reader*, Routledge, 2003, pp. 414-427.

men provenían de movimientos opositores que se encontraban exiliados del territorio congolés, como el Movimiento de Acción para la Resurrección del Congo (MARC) y el Frente de Liberación Nacional Congolés (FLNC). El primero había sido fundado en 1974; operaba desde Bruselas dirigido por Kanyonga Mobateli, Ali Kalonga y Daniel Monguya, y tenía como principal estrategia establecer fuertes vínculos con los gobiernos occidentales y adquirir el poder por medio de un golpe de Estado.⁵ El segundo protagonizó las dos guerras de Shaba de 1977 y 1978, y se caracterizó por enarbolar la lucha armada como principal estrategia política. El FLNC fue un movimiento de congolese refugiados en Angola desde 1963 encabezados por Moises Tshombe. Conocidos también como los “gendarmes de Katanga”, muchos de estos exiliados avanzaron hacia Shaba (o Katanga), la provincia más rica en yacimientos minerales, y se enfrentaron con tropas mobutistas en lo que se conoció como las guerras de Shaba I y II.

Es conveniente además señalar la presencia de organizaciones que recuperaban la herencia del Movimiento Nacional Congolés (MNC) creado en 1956; movimiento que desde 1958, bajo el liderazgo de Patrice Lumumba, había impulsado la lucha por la independencia con un programa basado en la democratización de las instituciones y el otorgamiento de las libertades civiles.⁶ Muchas de estas formaciones políticas, dado el clima de represión política y la instauración del unipartidismo del Movimiento Popular Revolucionario (MPR) de Mobutu, se vieron obligadas a actuar en la clandestinidad y por lo tanto tuvieron es-

⁵ Mobateli y Kalonga habían sido líderes de la sección belga del ala juvenil del Movimiento Popular Revolucionario (MPR) creado por el régimen mobutista el 20 de mayo de 1967.

⁶ El MNC es una de las primeras organizaciones políticas del Congo; técnicamente surge en 1956 con el propósito de alcanzar la emancipación política del país; sin embargo, no es sino hasta el año de 1958 cuando entra en una fase militante bajo el liderazgo de Patrice Lumumba. Después de un año de creado, las tensiones internas provocaron una escisión: en julio de 1959 Joseph Ileo, Cyrille Adoula y Albert Kalonji decidieron establecer el ala moderada del partido que pasó a ser conocida como MNC-Kalonji. Con esta división, las principales bases de apoyo de la MNC quedaron restringidas a las áreas de Kasai y Katanga; no obstante, Lumumba se convirtió en 1960 —año de la independencia del colonialismo belga— en el primer político congolés que llegó a Primer Ministro por elección popular. Su asesinato ese mismo año truncó el proyecto político que encarnaba.

casas posibilidades de constituir una fuerza consistente durante esta primera fase de oposición al régimen. Tal es el caso del MNC-Lumumba creado en 1964, coalición que integró a siete grupos políticos, uno de los cuales fue el Partido Lumumbista Unificado (PALU) muy activo, como veremos, durante la década de los años noventa.

Las presiones al régimen por parte del MARC y el FLNC dieron sus frutos cuando se logró convocar a elecciones parlamentarias a fines de la década de 1970, aunque el sistema continuó siendo oficialmente unipartidista.

La segunda fase de la oposición hacia Mobutu tuvo lugar durante la década de 1980. Por entonces resultó clave el papel de Etienne Tshisekedi como uno de los miembros del denominado Grupo de los Trece —un sector parlamentario muy crítico que había surgido de las elecciones legislativas de 1977— y como líder de la Unión para la Democracia y el Progreso Social (UDPS). No obstante la imposibilidad de contar con reconocimiento oficial como partido político, la UDPS creció rápidamente en popularidad.⁷

Ya a inicios de la década de 1990 el gobierno de Mobutu se encontraba abrumado por las presiones internas y externas ya descritas.⁸ La respuesta gubernamental fue convocar a una serie de consultas populares donde se invitaba a la población a emitir su opinión sobre la situación en la cual se hallaba el régimen. El resultado reflejó el pensamiento de la mayoría: el problema principal era el mismo Mobutu Sese Seko y la solución radicaba en el establecimiento de una democracia multipartidista.

Consecuentemente, el gobierno mobutista anunció la derogación del sistema de partido único (1990). Nuevos partidos políticos fueron creados, entre los que se incluían como líderes

⁷ Georges Nzongola-Natalaja, *The Congo from Leopold to Kabila*, Londres, Zed Books, 2003, p. 185.

⁸ Los últimos años del Zaire mobutista eran un mundo de “canibalismo capitalista” en donde toda lógica relacionada con crecimiento económico y expansión productiva había dejado de existir. Según Collins, la economía zairense se había contraído más de 40% entre 1988 y 1995. El producto nacional bruto *per cápita* del año 1993 —una modesta cifra de 117 USD— resultaba 65% menor al registrado para el año de 1958. Véase Carole Collins, “Reconstructing the Congo”, en *Review of African Political Economy*, núm. 74, 1997, p. 592.

a muchos de los cuadros burocráticos que hasta entonces habían permanecido al lado de Mobutu y que buscaban posicionarse en el “nuevo” panorama político. Muchas de estas organizaciones eran más bien un nombre sin un sustento popular de consideración.

A diferencia de estos grupos de escasa base popular, la Unión de Federalistas y de Republicanos Independientes (UFERI) liderada por Nguza Karl-I-Bond, la Unión Democrática para el Progreso Social (UDPS), de Etienne Tshisekedi, y el Partido Lumumbista Unificado (PALU), de Antoine Gizenga, formado en 1964, fueron colocándose entre las preferencias de los congolese que aspiraban a un gobierno alternativo. De los otros partidos creados por los “dinosaurios”, es decir, por los antiguos miembros de la nomenclatura mobutista, sólo el Partido Demócrata Social Cristiano (PDSC) de Joseph Ileo y Boboliko lograron ser reconocidos como miembros legítimos de la oposición democrática.⁹

Del multipartidismo al colapso estatal

A principios de los noventa, ante los anuncios de Mobutu que promovían el multipartidismo, Nguza Karl-I-Bond lanzó una iniciativa tendiente a conformar un bloque opositor. El PDSC, la UDPS y la misma UFERI aceptaron la propuesta y se unificaron bajo una alianza opositora denominada Unión Sagrada, misma que fue el mayor punto de confluencia de los intereses democráticos de la época, y que estuvo liderada por Tshisekedi. Por el contrario, el PALU consideró que el pasado antilumumbista y mobutista¹⁰ de la mayoría de los líderes del bloque opositor le quitaba credibilidad; por tal motivo decidió no adherirse y actuó como un movimiento que contrapesara las ideologías moderadas representadas en la Unión Sagrada, a saber: la democracia social propia de la UDPS, la democracia cristiana de la PDSC y el li-

⁹ G. Nzongola, *op. cit.*, p. 186.

¹⁰ Nguza Karl-I-Bond había participado en repetidas ocasiones en el gabinete mobutista como secretario de relaciones exteriores. Algo similar sucedía respecto a Étienne Tshisekedi quien, antes de crear la UDPS, había fungido como funcionario mobutista en muy diversas carteras ministeriales.

beralismo de la UFERI. Desafortunadamente para sus propios objetivos y principios, el PALU fue seriamente afectado por la fragmentación, alentada por los mecanismos de cooptación y la concesión de prebendas característicos del régimen mobutista.

La principal consigna de la Unión Sagrada era la realización de una Conferencia Nacional Soberana (CNS) que a diferencia de la Conferencia Constitucional propuesta por Mobutu, iba más allá de la revisión de la Carta Magna, ya que planteaba la evaluación de las políticas del régimen, incluidos sus crímenes económicos y políticos. La Conferencia Nacional Soberana debería fungir como una asamblea constituyente que diseñase la estructura legal e institucional de la transición y redactase una nueva constitución bajo principios democráticos.¹¹

En la sesión inaugural de la CNS de agosto de 1990 se reunieron más de 3 400 representantes de distintas corrientes y organizaciones políticas, además de cerca de 200 partidos políticos, muchos de los cuales no contaban con una plataforma de principios suficientemente coherente.¹² El registro de partidos políticos que solicitaron participar en los trabajos de la Conferencia Nacional pasó de 77 a 226 en el periodo de mayo a junio de 1991. La tendencia continuó y el número de los registrados a finales de 1995 llegó hasta 460.¹³

Sin embargo, las acciones y principios enarbolados por los sectores congolese partidarios de la democratización quedaron truncados cuando los trabajos de la CNS fueron interrumpidos por los saqueos y la violencia perpetrada por los soldados de un ejército nacional que recibía salarios paupérrimos. La interrupción de las actividades de la CNS conllevó a pensar que una cohabitación política entre Tshisekedi y Mobutu era indispensable para reactivar el curso de la apertura política. De este modo, Tshisekedi fue nombrado primer ministro el 30 de septiembre de 1991, designación ratificada por la sesión plenaria

¹¹ G. Nzongola, *op. cit.*, p. 191

¹² Rene Lemarchand, "The Democratic Republic of The Congo: From Failure to Potential Reconstruction", en Robert Rotberg, *State Failure and State Weakness in Time of Terror*, Washington, D. C., Brookings Institute Press, 2003, pp. 29-69.

¹³ Mulambu Mvulaja, "Les masses populaires et les préalables d'une transition démocratique au Zaïre", en Georges Nzongola-Natalaja, *The State and Democracy in Africa*, Harare, AAPS Books, 1997, pp. 56-57.

de la CNS del 15 de agosto de 1992: “Los zairenses nunca olvidarán tal fecha; todas las calles de la capital y de las grandes ciudades de la república fueron tomadas por asalto, las masas alborotadas, los bailes, los cláxons de los taxistas. Era su primer ministro, a pesar de las maniobras de Mobutu por impedir que Tshisekedi gobernara.”¹⁴

Ante la inminente caída de su régimen, Mobutu regresó a las prácticas autocráticas: decretó poner fin al proceso de transición destituyendo a Tshisekedi e inmediatamente cooptó a otro de los miembros de la UDPS, Faustin Birindwa, para ocupar el cargo de primer ministro en 1994. La misma Asamblea Nacional fue reconfigurada con elementos leales al mobutismo. Por tanto, se instauraron dos gobiernos paralelos (el liderado por Tshisekedi y el oficial de Mobutu) que “permanecieron bloqueados en un empate que contribuyó aún más a la volátil situación política”.¹⁵

A toda esta serie de factores se adicionó la crisis rwandesa de 1994, a raíz de la cual casi un millón de refugiados hutu —entre los que se incluían las milicias Interhamwe que habían participado en el genocidio en contra de los tutsis en Rwanda— que huían del gobierno rwandés de extracción tutsi, llegaron a la zona nororiental del Congo amenazando a las poblaciones locales de origen tutsi.¹⁶ Se desencadenó así una crisis humanitaria ante la que el gobierno de Mobutu se mostró indiferente. El flujo masivo de personas de origen hutu agravó aún más el complejo mosaico étnico en el área, en donde podían encontrarse para entonces dos grupos que si bien compartían la lengua kinyarwanda, evidenciaban posiciones antagónicas: los banyarwanda de Kivu del sur (principalmente de origen tutsi) y los banyarwanda de Kivu del norte (principalmente hutu).¹⁷

¹⁴ M. Mvuluya, *op. cit.*, p. 58.

¹⁵ Didier Gondola, *The History of Congo*, Londres, Greenwood Press, 2002, p. 158.

¹⁶ Véase Michael Shatzberg, “Beyond Mobutu”, en *Journal of Democracy*, vol. 8, núm. 4, 1997.

¹⁷ De forma similar a lo que sucedió en Uganda, los banyarwanda de Congo estaban conformados por tres grupos diferentes: nacionales, migrantes y refugiados: 1) los nacionales eran residentes en el territorio que el colonialismo belga demarcó como el Congo en el siglo XIX; 2) los migrantes cruzaron el territorio en diferentes momentos durante la época colonial, y 3) los refugiados, por el contrario, eran absolutamente un fenómeno poscolonial. Véase Mahmood Mamdani, *When Victims become Killers*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 2001.

Puede afirmarse que de manera paradójica, el derrocamiento de Mobutu Sese Seko y el consecuente colapso del Estado neopatrimonialista que sustentaba no tuvieron como su principal detonante las consignas y acciones provenientes de la oposición política mobutista a las que hicimos referencia, sino la crisis humanitaria rwandesa de 1994 que abrió la posibilidad de que los gobiernos de Rwanda y Uganda legitimasen la necesidad de respaldar una intervención armada para derrocar a Mobutu, brindar protección a las poblaciones tutsis asentadas en territorio congolés y amenazadas por el ingreso en masa de refugiados hutu, y por supuesto evitar que las milicias Interhamwe pudieran reorganizarse y planear un retorno hacia Rwanda.

La crisis rwandesa desencadenó, por una parte, una serie de ataques violentos conocidos como “la primera guerra congoleña”, perpetrados por tropas rwandesas y ugandesas en contra de los campos de refugiados en territorio congolés y, por otra, propició el apoyo militar y económico del gobierno rwandés a la Alianza de Fuerzas Democráticas para la Liberación (AFDL) encabezada por Laurent Kabila, quien a fines de octubre de 1996 surgió como líder de un alzamiento de los banyamulenges, minoría tutsi asentada en Kivu del sur y amenazada de expulsión por el régimen mobutista.¹⁸ Por ello, para autores como René Lemarchand, aunque ciertos indicios del colapso del Estado mobutista podían percibirse desde 1992, no fue sino hasta 1996 —es decir el momento en el que ocurre la destrucción de los campos de refugiados hutu en el Zaire oriental a manos del Frente Patriótico Rwandés (FPR)¹⁹— cuando adquirió un carácter concluyente del que ya no podría recuperarse. En efecto, para 1996 el Estado mobutista estaba derrumbado, severamente minado por su incapacidad para continuar con las

¹⁸ La ley de 1981 expedida por el gobierno mobutista negaba el estatus de ciudadano zaireño para los banyamulenge de Kivu. Con ello se les negaba también la posibilidad de tener acceso a tierras de cultivo y pastoreo. Véase R. Lemarchand, *op. cit.*, y M. Shatzberg, *op. cit.*

¹⁹ El FPR fue fundado en 1987 y estaba compuesto por militares rwandeses de origen tutsi exiliados en Uganda desde fines de la década de 1970, que al desatarse, en 1994, el genocidio que afectó mayoritariamente a la población de origen tutsi en Rwanda, se movilizaron para instaurar un gobierno tutsi bajo el liderazgo de Paul Kagame.

políticas de prebendas, aquejado por una legitimidad en declive y por la desintegración de sus fuerzas armadas.

A partir de la conquista metódica de centros regionales como Bukavu y Goma, la AFDL pudo avanzar rápidamente hacia la toma de Kinshasa, no sólo por el apoyo logístico y económico de los gobiernos rwandés y ugandés, sino también por el patrocinio del gobierno estadounidense y por el progresivo deterioro que habían venido experimentando las Fuerzas Armadas Zairenses (FAZ), indisciplinadas y dedicadas al saqueo. En muchas ciudades congoleesas el avance de la AFDL fue bien recibido, ya que dichas poblaciones esperaban que el “nuevo” régimen de Laurent Kabila reactivara la economía y lograra, por fin, encaminar el país hacia la democracia.

Después de atravesar el territorio congolés, el 17 de mayo de 1997, a ocho meses de haber iniciado su avance, la pobremamente equipada AFDL logró tomar Kinshasa y derrocar a Mobutu Sese Seko.²⁰ Pocos días antes y desde Lubumbashi, L. Kabila se había declarado presidente de lo que dio en llamar la República Democrática del Congo, con reconocimiento *de facto* de Estados Unidos, Angola, Burundi, Kenia, Rwanda, Sudáfrica, Tanzania y Uganda.

De acuerdo con Collins, aún antes de llegar a Kinshasa, Laurent Kabila mostró intenciones de romper con las prácticas autocráticas de Mobutu.²¹ Las decisiones que tomó y sus discursos políticos entre 1996 y 1997 estaban apoyados en una mezcla de motivaciones provenientes de sus inclinaciones ideológicas lumumbistas y marxistas. Hablaba de “una revolución nacional democrática” en la que “todas las fuerzas que estén interesadas en el cambio democrático son bienvenidas” y acuñó el *slogan* “el poder para las masas”. En Goma, utilizó las fuerzas a su disposición para tratar de recomponer en la medida de lo posible una infraestructura diezmada por el paso de grupos armados y el olvido oficial, e incluso encarceló a algunos de los agentes del viejo régimen por prácticas de corrupción.

²⁰ Gravemente enfermo, Mobutu se exilió en Marruecos (el 7 de septiembre falleció de cáncer en Rabat).

²¹ C. Collins, *op. cit.*, p. 592.

Laurent Kabila: ¿hacia nuevas formas de un ejercicio del poder?

El 17 de mayo de 1997, fecha en que Laurent Kabila tomó el poder en Kinshasa, se encontró con una bienvenida muy entusiasta de la población residente. Pese a ello, a menos de un año de haber depuesto a Mobutu, Kabila encontró que los nexos que había construido con ciertas agrupaciones y gobiernos y que le habían allanado el camino hacia el poder, empezaban a ser vistos de manera crítica por la población congoleesa: “Desde octubre de 1997, cuando se les preguntaba [a los congoleeses] si consideraban que Laurent Kabila estaba bajo la influencia extranjera, 71% de los encuestados estaban de acuerdo, y 62% pensaban que Rwanda y Uganda estaban en proceso de recolonizar el Congo.”²²

Puede argumentarse que el creciente declive en popularidad de L. Kabila estuvo fundamentado en los siguientes factores: la reconstrucción que hizo de algunos miembros de las anteriores fuerzas de seguridad mobutistas; su imposición por encima de los demás sectores componentes de la AFDL; la reactivación de los trabajos de la CNS, que había sido anunciada en su avance hacia Kinshasa, que fue finalmente borrada de la agenda política aduciendo su “pasado mobutista”; la proscripción de los partidos opositores y la encarcelación de docenas de líderes.

Al buscar recuperar cierto grado de legitimidad, Kabila anunció en 1998 que todas las tropas extranjeras que estuvieran asentadas en territorio congolés serían expulsadas.²³ De forma paralela, uno de sus ministros acusó mediante un mensaje radial a los gobiernos de Rwanda y Uganda de estar ocupando militarmente el oriente congolés para poder extraer de mane-

²² International Crisis Group, *How Kabila Lost his Way: The Performance of Laurent Désiré Kabila's Government*, ICG Democratic Republic of Congo Report, núm. 3, 1999, p. 11.

²³ Rompía así los acuerdos con Rwanda y Uganda que le habían facilitado el camino a la presidencia. De hecho, informes de Naciones Unidas evidencian que desde antes de su llegada a Kinshasa, Laurent Kabila pactó con los gobiernos de Rwanda y Uganda contratos no escritos para explotar las riquezas del Congo. Véase International Crisis Group, *Scramble for the Congo. Anatomy of an Ugly War*. Nairobi, ICG Africa Report, núm. 26, 2000.

ra ilícita sus riquezas minerales. Este discurso resultó en reacciones xenófobas que llegaron al extremo de provocar el asesinato de pobladores de origen tutsi en la misma Kinshasa.

Con el mismo argumento esgrimido durante el régimen de Mobutu y ante el viraje de Kabila, los gobiernos de Rwanda y Uganda anunciaron que dada la incapacidad del gobierno de Kinshasa para proporcionar protección a los banyamulenge, se hacía necesario patrocinar un nuevo movimiento armado que desplegara otra incursión al Congo (la llamada segunda guerra del Congo) y derribara del poder a L. Kabila. Sin intención de abandonar el territorio congolés, el gobierno rwandés patrocinó la creación, en 1998, de un nuevo movimiento rebelde para dirigir sus intenciones en contra del gobierno congolés: la Agrupación Congoleza para la Democracia (RCD).²⁴ Esta última inicialmente estuvo compuesta por tres tendencias políticas: la resistencia conservadora antimobutista; una vertiente opuesta a Kabila y a su AFDL, y la resistencia en favor de la democracia.

La RCD inició su marcha hacia la ciudad de Kinshasa con la presencia notable de militares rwandeses entre sus filas, pero fue detenida por las tropas de Angola, Zimbabwe y Namibia que se alinearon en favor de L. Kabila, extendiendo aún más el carácter "regional" del conflicto. Sin retirarse del territorio, las milicias rwandesas se replegaron hacia la frontera oriental del Congo. Un año más tarde, el gobierno ugandés dio también su aval a otro movimiento rebelde, el Movimiento para la Liberación del Congo (MLC) que muy pronto ejerció el control de la provincia oriental del Congo. De tal forma, para principios de 1999, el Congo quedó dividido en tres secciones: una bajo el control del MLC, otra bajo la RCD, y la conservada por el gobierno de L. Kabila con el respaldo de Angola, Zimbabwe y Namibia. En otras palabras: de 1999 a 2001 (fecha en que Lau-

²⁴ Que a poco tiempo de ser creada se fragmentó en RCD-Kisangani o Movimiento de Liberación (ML) de Ernest Wamba dia Wamba y en RCD-Goma, inicialmente dirigido por Emile Ilunga. La primera de estas agrupaciones recibió el respaldo del gobierno ugandés para que se separara de la RCD. La RCD-Goma, al igual que la RCD, siguió recibiendo apoyo del gobierno rwandés. Si bien estas fracturas ya podían vislumbrarse desde noviembre de 1998 dada la heterogeneidad de las facciones que la componían, la ruptura definitiva sobrevino a fines de mayo de 1999 cuando se hizo evidente que el gobierno rwandés y los personajes claves del RCD-Goma estaban más interesados en la simple remoción física de L. Kabila.

rent Kabila fue asesinado), dos terceras partes del territorio congolés quedaron ocupadas por grupos militares de extracción rwandesa o ugandesa.²⁵ Ante tal situación, Kabila intentó una tregua en 1999, al promover una serie de pláticas tendientes a lograr la pacificación y el retiro de tropas extranjeras, fruto de la cual se generó el denominado Acuerdo de Lusaka de 1999.

Durante julio de 1999 en Lusaka, Zambia, los gobiernos de la RDC, Angola, Namibia, Rwanda, Uganda y Zimbabwe pactaron un cese al fuego para poner fin a la guerra en el Congo. Pocos días después, los principales grupos de oposición armados (el MLC y la RCD) también aceptaron firmar este acuerdo que establecía la normalización de las fronteras de la República Democrática del Congo, el control del tráfico ilegal de armas,²⁶ la realización de lo que se daría en llamar “Diálogo intercongolés” y el desarme de las milicias y otros grupos armados que circulaban por el territorio desconociendo la “autoridad oficial”.²⁷

Los objetivos de Lusaka no fueron alcanzados por lo que fue necesaria una nueva ronda de negociaciones. La comunidad internacional criticó severamente a Laurent Kabila por bloquear el despliegue de las tropas de la ONU y entorpecer el curso del “Diálogo intercongolés”.

Kabila Mtoto y el gobierno “1 + 4”

Al iniciar el año de 2001, Laurent Kabila fue asesinado en circunstancias confusas por un miembro de su propia guardia pre-

²⁵ *The Economist*, 4 de julio de 2002.

²⁶ Los acuerdos de Lusaka de 1999 establecieron como uno de sus pilares el control del comercio ilegal en la zona, siendo las armas el principal producto que anima este comercio. Desde 1993 el gobierno estadounidense, principal proveedor de armas durante la guerra fría al entonces régimen mobutista, había declarado el embargo de armas como una forma de presión hacia “el cambio”, política que no operaba para los otros gobiernos de la región involucrados en el conflicto. Esta situación creó un “mercado” para el tráfico ilegal de armas en la zona bajo el control de agentes no estatales. Véase Oxfam, *A Forgotten War-A Forgotten Emergency: The Democratic Republic of Congo*, 2001. Disponible en http://www.oxfam.org.uk/what_we_do/issues/conflict_disasters/forgotten_drc.htm. Véase también <http://www.worldpolicy.org/projects/>.

²⁷ International Commission of Jurists, *Attacks on Justice*, 2002.

sidencial. La sucesión de Laurent Kabila o Mzee Kabila —“el anciano Kabila” en lengua swahili—, por su hijo Joseph Kabila o Mtoto Kabila —“Kabila niño” en alusión a su juventud— fue fuertemente gestionada por el gobierno de Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas.

A lo largo de 2001, Joseph Kabila dio marcha atrás a muchas de las actitudes que su padre había mostrado hacia el Diálogo intercongolés: permitió la llegada de los cascos azules de la ONU,²⁸ el gobierno congolés y las tres facciones rebeldes principales firmaron una declaración de 14 principios que tuvo como punto medular la efectiva puesta en marcha del Diálogo intercongolés, mismo que dio inicio en la ciudad de Addis Abeba en octubre de 2001.

A sólo unos meses de haber ocupado el puesto de presidente y como parte del proceso de Diálogo intercongolés, Joseph Kabila firmó los Acuerdos de Pretoria (julio de 2002) con Paul Kagame, presidente de Rwanda, bajo la mediación del entonces vicepresidente de Sudáfrica, Jacob Zuma. Se trataba, en primer lugar, de un acuerdo de cese al fuego por el cual el gobierno de Rwanda se comprometía a retirar a sus más de 20 000 efectivos del territorio congolés. De manera recíproca, el gobierno congolés acordó desarmar y repatriar a las milicias Interhamwe establecidas en su territorio. Ese mismo año y siguiendo las negociaciones en el contexto del Diálogo intercongolés, se firmó además un compromiso de paz el 16 de diciembre de 2002. Todo esto no logró evitar que continuaran las tensiones en la región nororiental.²⁹

El proceso del Diálogo intercongolés —mediado por el gobierno sudafricano— desembocó en los Acuerdos de Sun City de abril de 2003, los cuales proponían el establecimiento de un gobierno de unidad nacional amplia, el cese de hostilidades y un periodo de transición política que habría de concluir con la realización de elecciones presidenciales y legislativas en 2005.

²⁸ Laurent Kabila prohibió el despliegue de las misiones de la ONU, incluidos los cascos azules, cuando este organismo internacional anunció su intención de realizar una investigación sobre los crímenes que, en su camino hacia Kinshasa, habrían sido cometidos por las fuerzas leales a Kabila en el campo de refugiados hutus de Mugungu.

²⁹ Global Security, *Regional Conflict in the Democratic Republic of Congo*, 2003. Disponible en: www.globalsecurity.org/military/world/war/congo.htm.

Hay que destacar que algunos de los partidos políticos que contaron con representantes durante las pláticas no firmaron los acuerdos. Entre ellos figuraban la UDPS, de Tshisekedi y el PALU, de Gizenga.³⁰

Joseph Kabila y los cuatro vicepresidentes de la república que conformaron en virtud de estos tratados el poder ejecutivo bajo la fórmula política “1 + 4” juraron guardar la llamada Constitución de la Transición promulgada el 4 de abril de 2003, iniciando así un gobierno de transición bajo Joseph Kabila como presidente y Jean Pierre Bemba (MLC), Abdolaye Yerodia Ndombasi (Gobierno), Arthur Zaidi Ngoma (Oposición Política), y Azarias Ruberwa (RCD-Goma) como vicepresidentes.³¹ No obstante la conformación de este “gobierno de unidad”, las hostilidades en la zona nororiental congoleña no cesaron.

Para algunos autores, desde sus inicios en 1999, el Diálogo intercongolés tenía como meta, en realidad, debilitar la posición de Laurent Kabila e incrementar la legitimidad política de los grupos armados de modo que pudieran actuar como negociadores clave ante el gobierno de Kinshasa.³² Además existían, por supuesto, incentivos económicos motivados por el interés en controlar las zonas ricas en minerales.³³

El talón de Aquiles del Diálogo intercongolés y de la fórmula gubernamental que de él se derivaba radicaba en que grupos rebeldes que fueron creados *ex profeso* para derrocar al gobierno congolés y para garantizar los intereses económicos de los gobiernos de Rwanda y Uganda fueron integrados al gobierno preservando su carácter de grupos armados. Según Terrie, un

³⁰ Véase United Nations IRIN News Reports: *Focus on the Results of the Inter-Congolese Dialogue*, 25 de abril de 2002. Disponible en: www.irinnews.org.

³¹ El acuerdo consideraba que de los cuatro vicepresidentes, dos representasen a la oposición armada (MLC y RCD), uno a la oposición pacífica también conocida como oposición política, y el último al anterior gobierno de Laurent Kabila. Este último sector se conoce como “Gobierno” en el diseño institucional de la transición. El parlamento provisional se compondría de 500 escaños para la cámara de diputados y 120 curules para el senado, siguiendo la misma fórmula proporcional del ejecutivo. Por “Oposición Política” se alude a un sector integrado en el gobierno de la transición que no apela al uso de las armas como mecanismo de negociación.

³² International Crisis Group, *The Intercongolese Dialogue Political Negotiation or Game of Bluff?* Nairobi, ICG, 2001, p. 2.

³³ Montague Dena, “Stolen Goods: Coltan and Conflict in the Democratic Republic of Congo”, *SAS Review*, vol. XXII, núm. 1, 2002.

buen número de las fuerzas que componen al gobierno de la transición, particularmente las Fuerzas Armadas Congolesas (FAC)—es decir, el ejército regular que institucionalmente forma parte del gobierno congolés, y la RCD-Goma— siguieron manteniendo un alto grado de control “informal” autónomo sobre sus grupos armados, los cuales se suponía que deberían estar bajo las órdenes del comando militar integrado de las Fuerzas Armadas de la República Democrática del Congo (FARDC). Incluso el mismo Joseph Rabila se negó a colocar bajo control militar a su guardia presidencial, la mejor entrenada y equipada fuerza de seguridad. Resultó igualmente riesgoso la inserción, sin ningún mecanismo de integración real, en las FARDC de grupos como el MLC y la Agrupación Congolesa para la Liberación del Congo-Movimiento de Liberación (RCD-ML).³⁴

Una segunda inconsistencia del proceso de Diálogo intercongolés es que durante las negociaciones se otorgó estatus igualitario tanto a los movimientos rebeldes armados como a los partidos políticos sobrevivientes de la frustrada Conferencia Nacional Soberana de 1991-1992. Por razones obvias, a medida que avanzaban las negociaciones, la balanza se fue inclinando en favor de los grupos armados que contaban además con reconocimiento internacional.³⁵

Estas estructuras de mando paralelas, derivadas de la integración de grupos armados en el seno de la estructura gubernamental, tergiversa el carácter de los textos e instituciones representadas en la fórmula “1 + 4”.

Para algunos observadores de los procesos políticos congoleños como Lenckonov, con la adopción de la nueva Constitución, el proceso de transición lanzado en 2003 se ha acelerado.³⁶

³⁴ Jim Terrie, “Building Security for the Elections”, en *African Security Review*, vol. 14, núm. 1, 2005. Disponible en: <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3353&l=1>. La Agrupación Congolesa para la Democracia-Movimiento de Liberación (RCD-ML) es una facción rebelde respaldada por Uganda y dirigida actualmente por Mbusa Nyamwisi. Opera generalmente en Kivu del norte e Ituri.

³⁵ Terry Rogier, *Cluttered with Predators, Godfathers and Facilitators: The Labyrinth to Peace in Democratic Republic of Congo*, Netherlands Institute of International Relations, Working Paper, núm. 23, 2003, p. 16.

³⁶ G. Lenckonov, *Congo Kinshasa: Le Parlement Adopte la Future Constitution*, 17 de mayo de 2005. Disponible en http://www.congo-site.info/index.php?action=article&id_article=152213

Empero, conviene señalar que si bien el nuevo texto constitucional abre una nueva fase en el periodo de la transición, su promulgación y ratificación se encuentran retrasadas respecto a la fecha límite del 30 de junio de 2005 establecida por los acuerdos de Pretoria en 2002. En efecto, la aprobación de la nueva Constitución era una condición necesaria, pero no suficiente, para la aceptación de las leyes de referéndum y electorales que habrían de permitir la celebración de las elecciones generales.

La nueva Constitución congoleesa de 2005

El parlamento de la RDC ratificó el día lunes 16 de mayo de 2005 la nueva Constitución y formalmente abrió la vía para la organización de elecciones y la reconciliación. El nuevo texto constitucional ya refrendado por el Senado de la república,³⁷ requiere sancionarse popularmente en un referéndum nacional que tendrá lugar dentro de seis meses.³⁸

La nueva Constitución se propone establecer los cimientos para construir un régimen democrático con representantes electos por vez primera después de cuarenta años. El marco normativo recién aprobado tiene como uno de sus principales pilares construir un régimen semipresidencialista³⁹ en el marco de un Estado unitario fuertemente descentralizado. La nueva Constitución además establece que el presidente de la república será electo por medio del sufragio universal para un mandato de cinco años, renovable sólo por una ocasión. El presidente tendrá la prerrogativa de nombrar al primer ministro, quien provendrá de la mayoría parlamentaria, y podrá

³⁷ Adoptado bajo primera lectura en el Senado, el nuevo texto constitucional ha sido aprobado por la Asamblea Nacional por 348 votos a favor, 5 en contra y 8 abstenciones.

³⁸ G. Lenckconov, *op. cit.*

³⁹ Los sistemas semipresidencialistas se caracterizan por una combinación de investiduras: *a)* un jefe de Estado que puede ser elegido directa o indirectamente por el pueblo y *b)* un primer ministro y un gabinete que son designados por el parlamento. Véase Maurice Duverger, "A New Political System Model: Semipresidential Government", en *European Journal of Political Research*, núm. 8, 1980.

destituirlo y disolver la Asamblea Nacional en caso de crisis gubernamental.⁴⁰

En cuanto a las atribuciones del gobierno, la Constitución de 2005 establece que los órganos de gobierno estarán encargados de definir la política de la nación siempre en acuerdo con el presidente de la república. Por otra parte, si bien la RDC está actualmente conformada por once provincias, con la nueva Constitución tendrá que ser dividida en veintiséis. La pena de muerte también se ha eliminado.

Joseph Kabila ha declarado que la nueva Constitución representa un paso irreversible hacia unas elecciones justas y libres. Contrariamente, algunos políticos que estuvieron presentes en las negociaciones de los acuerdos de pacificación de los primeros años de la década de 2000, pero que no forman parte del gobierno de la transición, han puesto en entredicho este proceso. Así por ejemplo, el secretario general del UDPS, Etienne Tshisekedi —que cuenta con el apoyo de sectores importantes en Kinshasa⁴¹—, asegura que Joseph Kabila ha decepcionado a la población ya que no ha cumplido con los tiempos previstos originalmente para las elecciones (sustentando su crítica en el 196 constitucional que establece que la primera fase de la transición deberá durar sólo 24 meses, tiempo excedido por la administración de Kabila).

Conclusiones

Del análisis del proceso que desemboca en la actual situación, podemos afirmar que las organizaciones políticas inspiradas en ideales democráticos y surgidas durante el periodo que se extiende entre los tiempos de la lucha anticolonial y fines de la

⁴⁰ Esta concentración del poder en el presidente nos remite a la Constitución de 1967 que garantizaba el control total de los poderes políticos y financieros en una sola persona (Mobutu Sese Seko) y que no creó una instancia legal que condujera la participación de la población congolese en general y las autoridades aldeanas en particular. Véase Denis Kadima, "The Inter-Congolese Dialogue and Constitution Making", en Denis Kadima y Claude Kabemba, *Wither Regional Peace and Security*, Pretoria, Africa Institute of South Africa, 2000, p. 81.

⁴¹ Reuters, "Congo adopts new constitution, political date unclear", en *Newswire*, 16 de mayo de 2005. Disponible en <http://www.monuc.org/news.aspx?newsID=6816>

década de 1990, coincidían —con algunas diferencias de grado— en que su meta esencial era conformar un sistema político basado en el multipartidismo.⁴² Pero la experiencia de más de treinta años de gobierno de corte neopatrimonialista, ejercido por Mobutu Sese Seko, generó una dinámica de poder y un cierto tipo de personajes y grupos que, una vez colapsado el aparato estatal, se hallaron en posición de afirmarse por medio de las armas como poderes regionales sin necesidad de mantener relaciones de lealtad hacia el vértice de la estructura gubernamental oficial. El resultado evidente de este proceso es la presencia indiscutida de “señores de la guerra” (*warlords*) que operan con sus propios sistemas de prebendas y coerciones en diversas regiones del país.

El periodo de gobierno de Laurent Kabila (1997-2001) acentuó esta tendencia y marcó un parteaguas decisivo entre dos tipos de proceso político: uno que trató de ejercer protagonismo político según las reglas de juego del sistema de partidos políticos —saliéndose a veces de estas reglas para conformar grupos armados, pero con la firme intención de deponer las armas e integrarse a la “legalidad” una vez que se garantizaran espacios de participación política—, y otro con nuevos actores políticos que haciendo uso de nuevas tácticas y estrategias, con intereses condicionados por el surgimiento de una economía de guerra y en el marco de un conflicto que se tornó regional, han preservado el conflicto armado como garantía de una forma de poder basada en el control de los recursos naturales y de su explotación ilegal.⁴³

Una relación de fuerzas fundada cada vez más en el control de armas les permitió, a estos segundos actores, un nuevo reparato del territorio congolés, sostenido en el establecimiento de un aparato de seguridad propio y retroalimentado por el acceso a recursos, derivado del control de las riquezas minerales, mercados y rutas comerciales y la fuerza de trabajo de las poblaciones locales,⁴⁴ creando “pseudostados” dentro del Estado. Y ha

⁴² Si bien no descartaron la posibilidad de recurrir a las acciones armadas violentas en contra el régimen.

⁴³ Sagaren Naidoo, *The War Economy in the Democratic Republic of Congo*. Braamfontein, Institute for Global Dialogue, Occasional Paper, núm. 37, 2003.

⁴⁴ William Reno, “Clandestine Economies, Violence and States in Africa”, en *Journal of International Affairs*, vol. 53, núm. 2, 2000.

sido precisamente este poder regional que han venido detentando los *warlords*, el que les ha abierto la posibilidad —en un juego aparentemente contradictorio— de integrarse al gobierno de transición, tergiversando su sentido. Porque es precisamente desde los órganos de gobierno que pueden perpetuar las dinámicas de una economía de guerra que no sólo les da poder de negociación sino que los vuelve ricos. De allí que dentro de un cálculo costo-beneficio, los líderes rebeldes que participan en el gobierno de “1 + 4” sean los más interesados en posponer el calendario electoral para prolongar los beneficios derivados de la guerra.⁴⁵ Al operar todavía dentro de un Estado colapsado,⁴⁶ las intenciones de construir un sistema político medianamente democrático no bastan cuando no se cuenta con los medios de desarticular una economía de guerra como la que existe en la frontera nororiental, donde grupos armados y los gobiernos que los respaldan han manipulado los intersticios de un sistema político en crisis para obtener beneficios mutuos.⁴⁷

Los sectores o grupos políticos que intentan no hacer política por las armas han quedado, en el mejor de los casos, en desventaja dentro de los gobiernos posmobotistas. Pero además los niveles de adhesión que logran son mínimos, ya que cualquier apelación a la movilización social resulta poco efectiva en un ambiente sociopolítico configurado por más de 30 años de políticas neopatrimonialistas y autocráticas que se basaron en la desmovilización coercitiva. Según Reno, los jóvenes prefieren integrarse a las milicias rebeldes que militar en

⁴⁵ Así por ejemplo y vía el Comité Electoral Independiente (CEI) —organismo encargado de organizar las elecciones—, se solicitó ante el parlamento nacional una prórroga del periodo de la transición por un año más, a contar a partir del 30 de junio de 2005. Adolphe Onusumba, actual vicepresidente interino de la RCD en el gobierno de “4 + 1” ha declarado: “Obtenemos alrededor de 200 000 USD mensuales derivados del comercio de diamantes. El coltano nos brinda mucho más ganancias: un millón de dólares estadounidenses al mes.” Véase International Peace Information Service, *Supporting the War Economy in the RDC: European Companies and the Coltan Trade*, Amberes, IPIIS Report, 2002, p. 11.

⁴⁶ William Zartman concibe el colapso como un momento en el cual la estructura estatal deja de proveer los bienes públicos necesarios para su funcionamiento. Véase William Zartman, *Collapsed States*, Boulder, Lynne Rienner, 1995.

⁴⁷ William Reno, “The politics of insurgency in Collapsing States”, *Development and Change*, vol. 33, núm. 5, 2002.

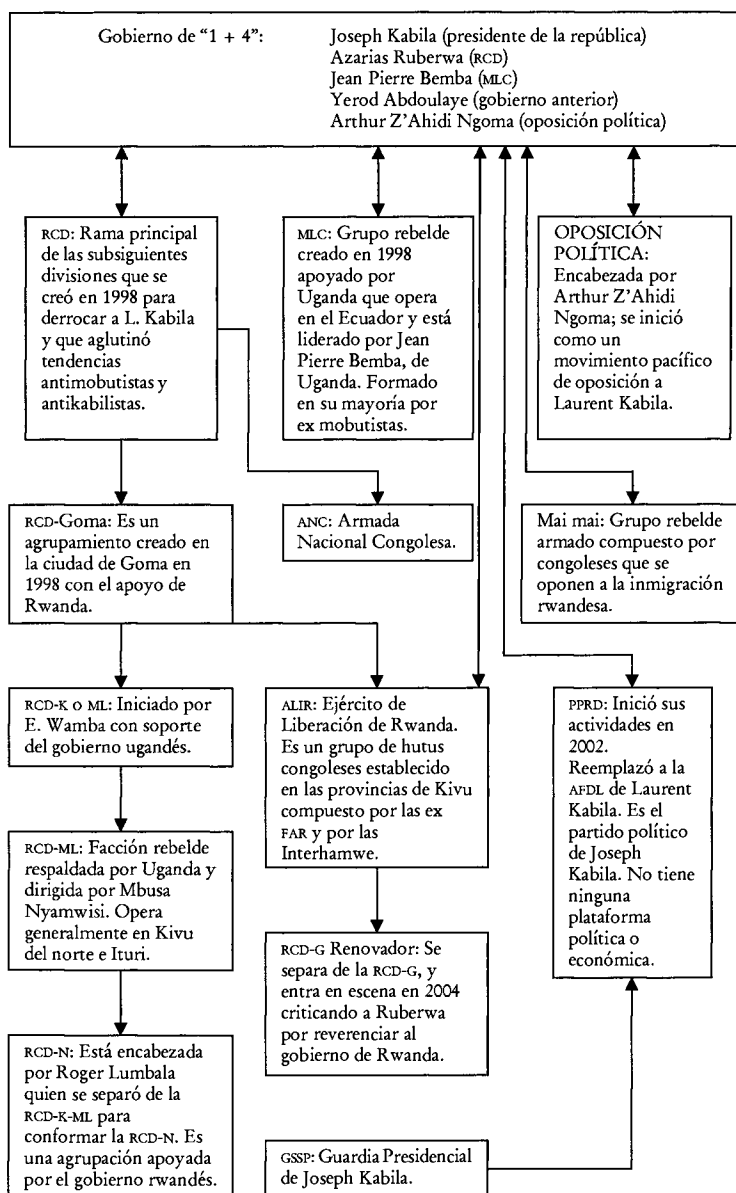
una organización política, en una narrativa que identifica cada vez más el éxito social y económico con el acceso a las armas.⁴⁸

Los meses por venir sin duda serán determinantes en las relaciones de fuerza que se establezcan en pos —siendo optimistas— de una salida democrática o de la consolidación de un sistema de poderes regionales donde el *warlordismo* dicte las reglas de juego.⁴⁹ ❖

⁴⁸ *Ibid.*, pp. 854-855.

⁴⁹ Desde fines del mes de mayo de 2005, ciertas fuentes cercanas a las negociaciones han comenzado a describir lo que parece ser un calendario electoral mucho más realista: *a)* un referéndum constitucional por realizarse en diciembre de 2005, *b)* elecciones legislativas para principios de 2006, y *c)* elecciones presidenciales en abril de 2006.

Transición política en la RCD. Agrupaciones políticas



Siglas y acrónimos

- ANC. *Armee Nationale Congolaise*: Ejército Nacional Congolés.
- GSSP. *Groupe Special de la Sécurité Présidentielle*: Guardia Especial de la Seguridad Presidencial.
- PPRD. *Partie du Peuple pour la Réconstruction et la Démocratie*: Partido del Pueblo para la Reconstrucción y la Democracia.
- RCD. *Rassemblement Congolais pour la Démocratie*: Agrupación Congoleza para la Democracia.
- RCD-Goma. *Rassemblement Congolais pour la Démocratie*: Agrupación Congoleza para la Democracia-Goma.
- RCD-K o ML. *Rassemblement Congolais pour la Démocratie-Mouvement de Libération*: Agrupación Congoleza para la Democracia-Kisangani o Movimiento de Liberación.
- RCD-N. *Rassemblement Congolais pour la Démocratie*: Agrupación Congoleza para la Democracia-Nacional.
- RCD-G Renovador. *Rassemblement Congolais pour la Démocratie*: Agrupación Congoleza para la Democracia-Goma Renovador.
- MLC. *Mouvement pour la Liberation du Congo*: Movimiento para la Liberación del Congo.
- ALIR. *Armée de Libération du Rwanda*: Ejército de Liberación de Rwanda.