

# Congo-Kinshasa se inclina hacia el federalismo

Las 26 nuevas provincias esperan correr un destino diferente que las antiguas “provincitas”.

POR THOMAS TURNER



REUTERS/DANIO LEWIS

La riqueza que provocó las guerras: un complejo de minas de cobre se alza sobre la ciudad de Lubumbashi en la provincia de Katanga, República Democrática del Congo.

**L**A REPÚBLICA DEMOCRÁTICA del Congo (RDC) celebró en 2006 sus primeras elecciones libres en 40 años, después de una sangrienta guerra Civil que terminó en 2003, y ahora sienta las bases para compartir el poder entre las 26 provincias y dar acomodo a sus cuatro idiomas nacionales.

Mientras el país procura recuperarse de esa guerra, el tema del federalismo está una vez más entre los asuntos importantes a tratar. La RDC es uno de los Estados más grandes y poblados de África, con 68 millones de personas y 700 dialectos locales. Estas características explican en parte la lucha persistente, tanto durante la época colonial como después de la independencia, por encontrar la fórmula “correcta” para equilibrar el control central y establecer reglas claras para una administración descentralizada acordes con las condiciones locales.

El origen de muchos de los enfrentamientos ha sido el botín: la RDC posee 30 por ciento de las reservas mundiales de cobalto y 10 por ciento de todo el cobre, además de uranio, oro y petróleo.

Tanto el nuevo presidente, Joseph Kabila, hijo del ex presidente Laurent Kabila, como el primer ministro Antoine Gizenga, son herederos de la tradición política centralizadora del Congo. De los 60 partidos representados en la nueva Asamblea Nacional, sólo tres partidos pequeños incluyen la palabra ‘federal’ o ‘federalista’ en su nombre, y ninguno de ellos tiene más de ocho miembros en su asamblea partidista. Sin embargo, éste no es el único indicador de la fuerza del sentimiento o ideología federalista en el país.

De conformidad con lo establecido por la nueva Constitución, aprobada por referendo en 2005, las 11 provincias existentes —Kinshasa, la Provincia Oriental, Kasai Oriental, Kasai Occidental, Maniema, Katanga, Kivu del Sur, Kivu del Norte, el Bajo Congo, Ecuador y Bandundu— quedarán divididas para septiembre de 2009 y se crearán 26 provincias. La Constitución no especifica si el sistema de gobierno es federal o unitario.

## Un poder compartido con las provincias

Sin embargo, como muchas federaciones, la RDC debe dar cabida a la diversidad. El vasto país, con 68 millones de personas y cuatro veces el territorio de Francia, tiene 250 grupos étnicos y 700 lenguas locales y dialectos. Para albergar la diversidad se ha convertido en un sistema cuasi federal.

Un ejemplo de este sistema cuasi federal es que el Senado de la RDC es electo por las asambleas de las provincias. Hoy en día, los senadores proceden de sus respectivas legislaturas provinciales y son electos por ellas. Esto forma parte del nuevo orden constitucional de la RDC donde las competencias se encuentran distribuidas entre los órdenes nacional, provincial e incluso local. En segundo lugar, como lo establece la Constitución, se creó una Conferencia de Gobernadores para dar voz a las provincias. La Conferencia, encabezada por el Presidente, tiene por mandato “asegurar la armonía entre las distintas provincias” y “asesorar a los dos órdenes de gobierno”. En tercer lugar, se estableció el Tribunal Constitucional para dirimir las controversias entre el

gobierno central y las provincias sobre la competencia en cualquier área.

Para preservar la diversidad, existen cuatro lenguas nacionales reconocidas, cada una de ellas de uso corriente en distintas regiones: kikongo, lingala, chiluba y swahili, además del francés, que es la lengua oficial. Toda ley aprobada por el gobierno central en Kinshasa debe ser publicada en las otras cuatro lenguas en un plazo de 60 días.

## El federalismo y sus opositores

Desde el punto de vista constitucional, la RDC ha guardado una relación ambivalente con el federalismo. En medio del torrente independentista, en 1960 al nuevo Estado se le dotó de una “Ley Fundamental” que estaría vigente durante cuatro años. A la independencia se siguió una reacción en cadena mediante la cual diversos partidos formaron provincias minúsculas que pudieran dominar. Estas nuevas provincias supuestamente deberían de cumplir con determinados criterios, incluyendo la “viabilidad” y una población mínima de 700 000 personas. La mayoría de estas “provincitas” (como las apodaron los periodistas) correspondían a uno u ocasionalmente a dos distritos coloniales. El establecimiento de las nuevas áreas abrió plazas para políticos y administradores y acercó el gobierno a la gente. Pero a la vez, desató una nueva serie de conflictos étnicos. Las fuerzas policíacas provinciales actuaron como ejércitos en miniatura, arrebatando territorios a sus rivales.

No obstante, el federalismo sigue siendo objeto de polémica debido, en parte, a los distintos movimientos secesionistas y guerras civiles que siguieron al primer gobierno independiente de 1960, encabezado por Patricio Lumumba, asesinado en 1961.

En 1964, tuvo lugar una asamblea constituyente en la capital de la ex provincia de Kasai. La Constitución

**Thomas Turner** es profesor asociado de la Virginia Commonwealth University y autor de *The Congo Wars*, ZED Books, 2007. Con anterioridad, se desempeñó como profesor de Ciencia Política de la Universidad Nacional de Rwanda y de Relaciones Internacionales del Instituto Superior de Humanidades de Túnez.

de Luluabourg fue explícitamente federalista. Consagró la victoria política de los federalistas moderados sobre los lumumbistas, arrojados del poder después del asesinato de Lumumba tres años atrás. Posteriormente, ese mismo año, se desató la guerra Civil entre lumumbistas y el gobierno central. En 1965, la marea se volvió contra los lumumbistas. El Coronel Joseph Mobutu, comandante del ejército, se hizo del poder y empezó a restaurar el orden. Restableció la mayoría de las provincias coloniales. Sólo los pueblos de Congo y Luba-Kasai conservaron sus propias provincias.

Sin embargo, Mobutu privó a las provincias de sus gobiernos. Un administrador —que no podía ser una persona de la localidad— estuvo a la cabeza de cada provincia, distrito y territorio. Los prefectos administrativos fueron incorporados al partido de Mobutu, el partido del Estado, y se les asignaron funciones políticas además de las más estrictamente administrativas.

### Las tentativas de Mobutu

A finales de la década de 1980, el gobierno de Mobutu empezó a experimentar con la administración territorial. Las reformas territoriales quedaron envueltas en una lucha de mayores proporciones entre el envejecido dictador y las fuerzas que llamaban a la democracia. Cuando se reinició la competencia política multipartidista a principios de la década de 1990, aparecieron en la escena una multitud de partidos, algunos a favor y otros en contra de Mobutu.

El panorama político del Congo se modificó dos veces. La guerra de 1996-1997 llevó a Laurent Kabila al poder con el respaldo de Rwanda y Uganda. Sin embargo, en la guerra de 1998-2002, Rwanda y Uganda apoyaron a una serie de opositores de Kabila y esta segunda guerra terminó en un punto muerto. Kabila y su sucesor, Joseph Kabila, conservaron una franja al sur que incluía Kinshasa y Katanga. Rwanda y la Coalición Congoleña para la Democracia (*Rassemblement Démocratique Congolais, RCD*) retuvieron el este. Uganda y el Movimiento de Liberación del Congo (*Mouvement de Libération du Congo, MLC*) se quedaron con el norte.

Así, tras largos procesos de guerra y de paz, se redactó una nueva Constitución que fue aprobada en

2006 y se celebraron las elecciones. La nueva Constitución representa un compromiso entre federalistas y centralistas. Esta Constitución posee algunos atributos unitarios en tanto que dispone la supervisión del gobierno central sobre las entidades territoriales descentralizadas y que el Presidente de la República nombre a los gobernadores y vicegobernadores. Los elementos de federalismo se pueden ver en la división de facultades entre el gobierno central y las provincias y en la autonomía administrativa de estas últimas.

### La facultación de las provincias

La Constitución hace una relación específica de las facultades que corresponden al gobierno central y las que corresponden a las provincias, así como de las facultades concurrentes. El gobierno central comparte con las provincias facultades que incluyen la

a ellos de controlar una u otra región. Las diversas milicias serán disueltas o integradas al ejército nacional, y la fuerza policíaca también será nacional. No queda claro si estas medidas serán suficientes para asegurar elecciones pacíficas en el futuro.

Hay una pregunta crucial relativa a la distribución del poder político entre el centro y las regiones. El intento de secesión de Katanga y Kasai del Sur, provincias ricas en minerales, y el caos de la época de las “provincitas” (1962-1966) desacreditaron el federalismo. A su vez, los 30 años de la dictadura de Mobutu desacreditaron la centralización extrema. El partido *Rassemblement Démocratique* hizo un llamado al federalismo que contaminó esa postura. El presidente Joseph Kabila y el primer ministro Antoine Gizenga enfrentan los problemas que les representa una secta secesionista entre la gente del Congo, al oeste, y las milicias Hutu y Tutsi, en el este.

### Ingresos minerales compartidos

La Constitución de 2006 sí aborda el espinoso tema de cómo dividir los ingresos provenientes de los recursos minerales. Las provincias pueden conservar 40 por ciento de los ingresos nacionales proporcionados por su territorio. Por consiguiente, las provincias ricas en recursos, como Katanga, se quedan con una parte considerable del dinero obtenido gracias a sus depósitos minerales. La Constitución también prevé un “fondo de nivelación” para redistribuir hasta 10 por ciento

de los ingresos nacionales en proyectos de infraestructura en las provincias más pobres. Esto significa la adopción de un equilibrio tridimensional entre las provincias ricas, las provincias pobres y la tesorería central de Kinshasa. Aún está por verse si esto puede traducirse en un control práctico de las fuerzas centralizadoras y las fuerzas secesionistas de la RDC.

La riqueza del Congo debe beneficiar a toda su población, lo cual presupone el equilibrio entre los intereses del gobierno central y las provincias. Cómo se logre ese equilibrio es algo que los congoleños deben decidir por sí mismos. Sin embargo, muchos temen que la excesiva autonomía de las provincias pudiera ser una invitación a una continua interferencia extranjera. ☺



Los partidarios del presidente Joseph Kabila celebran su victoria en Kinshasa, República Democrática del Congo, en noviembre de 2006.

regulación de la radio, la televisión y la cinematografía; el derecho civil y el tradicional, así como los derechos de suelo y sobre los minerales, además de la protección del medio ambiente. Las provincias son responsables de la educación desde el grado preescolar hasta la secundaria. También se les concedieron a las provincias medios financieros independientes, incluyendo el impuesto predial, los impuestos sobre la renta y los impuestos de tenencia vehicular.

La nueva Constitución podrá crear nuevas plazas para la clase política y acercar la administración y el gobierno a la ciudadanía. La prueba de fuego será la próxima ronda electoral. Las elecciones de 2006 generaron violencia en gran escala debido a los intentos de los partidos y las milicias vinculadas