

MEMORANDO OPEX N° 238/2019

ASUNTO: ELECCIONES EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DEL CONGO: ¿UNA OPORTUNIDAD PARA LA PAZ Y LA RECONCILIACIÓN?

AUTORÍA: IKER ZIRION LANDALUZE, Profesor de Derecho Internacional Público en la Universidad del País Vasco (UPV/EHU) y miembro del Instituto hegoa de Estudios sobre Desarrollo y Cooperación Internacional de esta misma Universidad

FECHA: 01/02/2019

Panel: África Subsahariana

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>

RESUMEN

Tras dos años de retraso y serias dudas sobre su proceso, el 30 de diciembre de 2018 tuvieron lugar en la República Democrática del Congo (RDC) las elecciones presidenciales, legislativas nacionales y legislativas provinciales. Sin duda, la atención nacional e internacional estaba puesta especialmente en las elecciones presidenciales, que debían suponer un cambio en la Jefatura de Estado después de 18 años de presidencia de Joseph Kabila, y que podían suponer la alternancia política por primera vez en el país desde la década de los sesenta si algún candidato opositor al partido de Kabila vencía en los comicios.

El segundo país más grande de África, situado en el centro del continente y limítrofe con nueve países, con más de 80 millones de habitantes, grandes riquezas naturales y que sufre más de dos décadas ininterrumpidas de conflictos armados con fuertes implicaciones locales, nacionales, regionales e internacionales, elegía presidente y representantes en la Asamblea Nacional y en los Parlamentos provinciales. Las primeras elecciones desde 2011. No es de extrañar que la sociedad civil congoleña, los partidos políticos que llevaban casi dos décadas en la oposición, los Estados vecinos de la región, los Estados con intereses económicos y geopolíticos en la región de los Grandes Lagos y la comunidad internacional en general estuviesen muy pendientes de su desarrollo y resultado.

Este memorando analiza, en primer lugar, y a modo de contextualización, el intento de Kabila de perpetuarse en el poder a través de un tercer mandato contrario a la Constitución y cómo las fuertes resistencias internas y externas llevaron finalmente a la convocatoria de elecciones el 23 de diciembre de 2018. En segundo lugar, las dificultades de organización de las elecciones y su retraso en el último momento al 30 de diciembre. En tercer lugar, el proceso de publicación de los resultados y las dudas que estos suscitaron en los ámbitos nacional e internacional. Y, finalmente, algunas de las dificultades y retos que el nuevo presidente de la República y el nuevo Gobierno deberán afrontar durante los próximos años.

RESISTENCIAS NACIONALES E INTERNACIONALES AL INTENTO DE KABILA DE PERPETUARSE EN EL PODER

Tras el asesinato de Laurent Désiré Kabila en enero de 2001, en su propio despacho y en circunstancias todavía sin aclarar, su hijo Joseph Kabila asumió el poder en la RDC, y se mantuvo en él hasta que finalizó la guerra regional (1998-2003) y durante el denominado periodo de transición (2003-2006) que debía llevar al país a la democracia. Tras ese periodo, tuvieron lugar en 2006 las primeras elecciones libres y multipartidistas en el país desde 1965, en las que Joseph Kabila (Partido Popular para la Reconstrucción y la Democracia-PPRD) resultó elegido. Asimismo, ese mismo año se aprobó una nueva Constitución, previamente ratificada en referéndum por el pueblo congoleño y que dio origen a la Tercera República.

Joseph Kabila fue reelegido en las elecciones presidenciales de 2011 que, a diferencia de las de 2006, fueron muy criticadas por los mecanismos de observación electoral internacionales, entre ellos, la misión de observación electoral enviada por la Unión Europea (UE). Tras este segundo mandato, unas nuevas elecciones presidenciales debían haberse celebrado en diciembre de 2016. La Constitución congoleña prohíbe la posibilidad de un tercer mandato presidencial consecutivo, pero Joseph Kabila trató por diferentes vías de modificarla para eliminar dicha limitación y presentarse nuevamente.

Esta situación generó tensión, malestar y crecientes movilizaciones políticas y sociales en el país, hasta que finalmente el 31 de diciembre de 2016 se logró un acuerdo entre las diversas fuerzas políticas (en el poder y opositoras) con el compromiso de celebrar elecciones a finales de 2017. Sin embargo, llegado el momento, dichas elecciones no tuvieron lugar y se pospusieron nuevamente hasta que, presionado tanto a nivel nacional como internacional, el Gobierno congoleño anunció la fecha de 23 de diciembre de 2018 para la celebración de las elecciones presidenciales.

Durante estos últimos años, los intentos de Joseph Kabila por perpetuarse en el poder han sido muy criticados también desde el exterior. Tanto organizaciones intergubernamentales internacionales (Naciones Unidas, Unión Europea) y regionales (Unión Africana, especialmente) como ciertos Estados occidentales (Francia, Bélgica, Estados Unidos) han mostrado abiertamente durante los últimos años, preocupación, desacuerdo con la voluntad presidencial de ejercer un tercer mandato y voluntad de apoyar elecciones creíbles, inclusivas, pacíficas y transparentes en el país. Esta

**Memorando Opex N° 238/2019. Elecciones en la República Democrática del Congo:
¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?**

actitud internacional ha generado tensiones, cruces de declaraciones e incluso ciertas represalias entre ellos y el Gobierno congoleño, situación que se ha agravado durante el periodo electoral e incluso una vez celebradas las elecciones.

Sin duda, con uno de los actores con los que más se ha deteriorado la relación estos últimos años ha sido con la UE. La UE, en el marco de la interpretación actualmente dominante de construcción de paz basada en la restauración de la democracia y unas instituciones estatales fuertes y estables, apoyó logística y económicamente tanto el referéndum constitucional de 2005 como los procesos electorales presidenciales de 2006 y 2011 a través de misiones electorales. Sin embargo, las relaciones se deterioraron profundamente tras la adopción por la UE en diciembre de 2016 de sanciones contra altos cargos y funcionarios congoleños por obstrucción del proceso electoral y por violaciones de derechos humanos ligadas a dicho proceso¹. A finales de 2018 estas sanciones fueron prorrogadas por un nuevo año² y entre las personas sancionadas se incluyó a Emmanuel Ramazani Shadary, antiguo ministro del Interior –y, por tanto, responsable de los servicios de policía y seguridad– y designado por el presidente Joseph Kabila como candidato oficialista de la coalición *Front Commun pour le Congo* (Frente Común por el Congo) para las elecciones presidenciales. En el caso de Ramazani, la UE le acusa de detenciones ilegales de activistas y miembros de la oposición, así como de uso desproporcionado de la fuerza en la represión de manifestaciones de la oposición en enero y febrero de 2017 en la capital Kinshasa, en las que murieron decenas de personas.

Estas medidas fueron aceptadas con beneplácito por parte de la oposición, pero tuvieron un fuerte rechazo del Gobierno congoleño. El primer ministro Emmanuel Ramazani las calificó de “humillantes, degradantes y desproporcionadas”³ y el vice primer ministro y ministro de Asuntos Exteriores, Léonard She Okitundu, señaló que violaban el derecho internacional y eran una amenaza para la soberanía de la RDC⁴. Asimismo, el Gobierno también criticó que suponían una desventaja frente a otros candidatos durante la campaña electoral, al restringir sus movimientos personales (prohibición de entrada al territorio de la UE) y de capitales (congelación de bienes bajo jurisdicción europea). Asimismo, el Gobierno congoleño decidió adoptar medidas de represalia ante la UE, entre ellas, primero, rechazar la misión de observación electoral de la UE (que había estado presente en anteriores elecciones)

¹ Decisión (PESC) 2016/2231 del Consejo, adoptada el 12 de diciembre de 2016.

² Decisión (PESC) 2018/1940 del Consejo, adoptada el 10 de diciembre de 2018.

³ En el artículo publicado por *Afrique. La Tribune*: <https://afrique.latribune.fr/politique/2018-10-12/rdc-ramazani-shadary-denonce-les-sanctions-de-l-ue-qui-pesent-sur-lui-793764.html> [10-12-2018].

⁴ En el artículo publicado por *Digital Congo*: <https://www.digitalcongo.net/article/5c0f7d48eab9d9000487a630/> [11-12-2018].

y, segundo, expulsar al jefe de la misión de la Unión Europea en la RDC, Bart Ouvry, antiguo ministro de Asuntos Exteriores belga⁵, que tuvo que abandonar el país el 29 de diciembre de 2018.

PROBLEMAS LOGÍSTICOS EN EL PROCESO ELECTORAL Y NUEVO RETRASO DE LAS ELECCIONES

21 candidaturas fueron aceptadas para presentarse a las elecciones presidenciales, entre ellas, una única mujer (Marie-Josée Ifoku). Ante la imposibilidad de presentar nuevamente a Joseph Kabila como presidente, el candidato presidencial que lideraba la coalición afín a este –*Front Commun pour le Congo*– fue Emmanuel Ramazani Shadary. Por su parte, los partidos opositores, tras diferentes intentos infructuosos de concertación alrededor de un único candidato, formaron dos coaliciones principales: *Lamuka*, con la candidatura de Martin Fayulu; y *Cap pour le Changement*, representada por Félix Tshisekedi.

El Gobierno, la oposición, la Comisión Electoral Nacional Independiente (CENI) y la sociedad civil han mantenido opiniones muy dispares los últimos meses sobre cuestiones fundamentales relacionadas con la preparación y organización de las elecciones, entre ellas, la utilización de las máquinas electrónicas de votación –que han suscitado mucha desconfianza especialmente entre la oposición política y la sociedad civil– y la elaboración definitiva del registro de personas electoras.

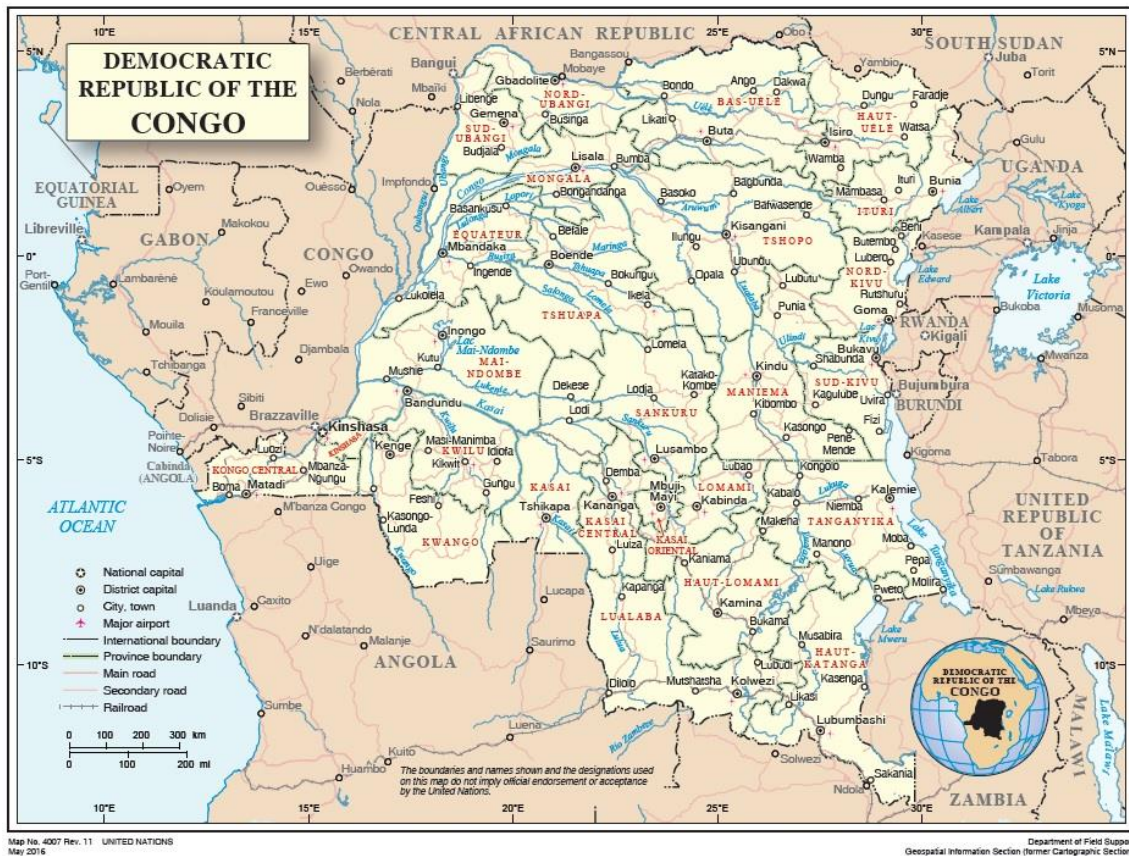
Entre el 22 de noviembre y el 21 de diciembre se celebró la campaña electoral que, teniendo en cuenta la tensión social y política de los últimos años, se desarrolló con relativa calma. Sin embargo, tuvieron lugar diversos incidentes de violencia política, entre ellos, enfrentamientos entre partidarios de diferentes partidos políticos y entre estos y la policía, uso desproporcionado de la fuerza por las fuerzas policiales para dispersar algunas movilizaciones, cierre de algunas emisoras de radio afines a la oposición, detenciones arbitrarias de periodistas y ataques armados contra representantes de los partidos políticos durante la propia campaña. Según fuentes de Naciones Unidas, estos incidentes han costado la vida de al menos una decena de personas. Asimismo, el gobernador de la provincia de Kinshasa suspendió las actividades electorales los últimos días de campaña en la capital alegando motivos

⁵ Aunque han pasado por momentos diferentes, las relaciones de la RDC con la antigua metrópoli, Bélgica, tampoco han sido buenas históricamente, y actualmente se encuentran en un mal momento. Diferentes representantes del gobierno belga han criticado estos últimos años reiteradamente al gobierno congoleño que, a su vez, ha denunciado la injerencia “neocolonialista” de Bélgica en sus asuntos internos.

**Memorando Opex N° 238/2019. Elecciones en la República Democrática del Congo:
¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?**

de seguridad, medida muy criticada por los partidos de la oposición que tenían preparados grandes eventos políticos para esas fechas.

Sin embargo, un importante incidente –cuyo carácter accidental o premeditado todavía no ha sido determinado– tuvo lugar diez días antes de la fecha de las elecciones. El 13 de diciembre, un incendio en el almacén central de la CENI en la capital destruyó aproximadamente 8.000 máquinas de votación, millones de papeletas y gran cantidad de otros materiales electorales. Aunque las papeletas (impresas en Corea del Sur) y otros materiales pudieron ser repuestos rápidamente, no sucedió lo mismo con las máquinas de votación, y la CENI anunció el día 20 que las elecciones se atrasaban una semana, del día 23 al 30 de diciembre.



Fuente: Naciones Unidas.

Otro anuncio sorprendente de la CENI tuvo lugar el 26 de diciembre, ya que pospuso la celebración de las elecciones en dos zonas del país hasta marzo de 2019. Por un lado, en el territorio de Beni (incluida la capital del mismo nombre) y en la ciudad de Butembo, ambas en la provincia de Kivu Norte, al este del país, para evitar la propagación de un brote de ébola que desde agosto se ha extendido por el territorio de Beni hacia el norte, hacia la provincia de Ituri. Por otro lado, en el territorio de

**Memorando Opex N° 238/2019. Elecciones en la República Democrática del Congo:
¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?**

Yumbi (provincia de Maï-Ndombe, oeste del país), las elecciones se retrasaban por razones de seguridad, a causa de los enfrentamientos entre las comunidades Banunu y Batende que, unos días antes (16-18 de diciembre) habían causado, de acuerdo al Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos, más de 900 muertes y 16.000 personas refugiadas (la gran mayoría de estas últimas, mujeres, niños y niñas) en la vecina República del Congo. En ambos casos la CENI dejó claro que la votación de marzo en estas dos zonas no afectaría al resultado de las elecciones celebradas en el resto del territorio el 30 de diciembre, lo que provocó la indignación de la sociedad civil y de parte de la oposición, así como manifestaciones, entre otros lugares, en Beni, Butembo y Goma (capital de la provincia de Kivu Norte)⁶.

Ante la decisión del Gobierno congoleño de asumir todas las responsabilidades financieras y logísticas derivadas de la organización de las elecciones y la consiguiente negativa a aceptar el apoyo de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUSCO), el Gobierno congoleño asumió la capacitación de 600.000 personas como personal temporal de la CENI para apoyar la celebración de las elecciones; la acreditación de testigos, observadores y periodistas nacionales e internacionales; la publicación de las listas provisionales y definitiva de votantes en las mesas de votación; y la distribución del material electoral. Asimismo, se encargó de la seguridad, con el despliegue de más de 12.000 agentes de la Policía Nacional Congoleña para proteger a los candidatos presidenciales y garantizar la normalidad del proceso electoral. En este sentido, por primera vez en su historia la RDC ha organizado una consulta electoral –con triple votación, además– con fondos propios y sin apoyo exterior.

Por supuesto, hubo problemas técnicos, retrasos e incidentes durante la jornada electoral⁷, entre otros, votantes cuyo nombre no aparecía en las listas; prohibición de acceso a observadores a los centros; colegios instalados en locales ilegales como centros de culto, comisarías y cafeterías; retirada arbitraria de acreditaciones de prensa a periodistas nacionales e internacionales; falta de material electoral, etcétera. Sin embargo, las elecciones tuvieron lugar en general en un ambiente de relativa calma.

⁶ De hecho, el día de las elecciones en algunas de estas zonas (como las ciudades de Beni y Butembo), la población organizó votaciones simbólicas para denunciar su exclusión del proceso.

⁷ Por ejemplo, un técnico de la CENI acusado de fraude, un agente de policía y un civil murieron violentamente a manos de la población en un centro de votación que fue saqueado en Lurhala (territorio de Walungu, provincia de Kivu Sur).

DUDAS SOBRE LOS RESULTADOS ELECTORALES Y PERIODO DE IMPASSE

Tras la celebración de las elecciones el día 30 de diciembre, la fecha prevista para conocer los resultados era el 6 de enero, pero nuevamente tuvieron lugar acontecimientos imprevistos que acrecentaron las dudas sobre el proceso y la sensación de que iba a producirse un fraude favorable al candidato gubernamental, Emmanuel Ramazani Shadary. Entre ellos, sin duda el más llamativo fue que en pleno proceso de recopilación y recuento de votos y con la población expectante, el Gobierno congoleño decidió bloquear el uso de internet en todo el territorio del país. No es de extrañar que las críticas y la sospecha de fraude entre la oposición y la sociedad civil aumentaran mientras, desde el exterior, un comunicado conjunto de la UE, Estados Unidos y otros países solicitaba al Gobierno no bloquear los medios de comunicación y especialmente el acceso a internet.

Tras varios días de tensión y expectación, la CENI publicó los resultados provisionales el 10 de enero. Según sus datos, hubo 18.329.318 votos, esto es, un 47% de los más de 40 millones de electores inscritos en el censo. Siempre de acuerdo a la CENI, el vencedor de las elecciones y nuevo presidente de la República Democrática del Congo es Félix Antoine Tshisekedi del partido Unión por la Democracia y el Progreso Social (y de la coalición *Cap pour le Changement*) de 55 años e hijo de Étienne Tshisekedi, figura histórica de la oposición, con 7.051.013 votos (38,57 % del total). En segundo lugar quedó el también opositor Martin Fayulu, del partido Compromiso para la Ciudadanía y el Desarrollo (e integrante de la coalición *Lamuka*⁸) con 6.366.732 (34,8%); y, finalmente, en tercer lugar, Emmanuel Ramazani Shadary, candidato gubernamental con 4.357.359 votos (23,8%). El resto de candidatos recibieron porcentajes de voto muy bajos.

La victoria de Félix Tshisekedi fue rápidamente contestada por una parte de la oposición interna y, especialmente, por Martin Fayulu, que le acusó de ser "cómplice de un golpe electoral" organizado junto con el anterior presidente, Joseph Kabila. Fayulu interpuso un recurso ante la Corte Constitucional congoleña para anular la victoria de Tshisekedi, recurso que no fue aceptado por el máximo órgano jurisdiccional del país, que proclamó a Tshisekedi ganador de las elecciones. A pesar de ello, siguió reivindicando su victoria en las elecciones –según sus datos, con un 61% de los votos– y llegó a autoproclamarse "único presidente legítimo", mientras

⁸ Lamuka significa "despierta" en Lingala, uno de los idiomas nacionales de la RDC.

**Memorando Opex N° 238/2019. Elecciones en la República Democrática del Congo:
¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?**

criticaba el acercamiento entre Tshisekedi y Kabila tras la publicación de los resultados electorales. El día 21 de enero la policía impidió un mitin que Fayulu pretendía dar en Kinshasa y, con el paso de los días, su discurso y su presencia en los medios de comunicación se fue diluyendo.

Las dudas también aparecieron inicialmente en parte de la comunidad internacional, entre ellos Francia, que en un primer momento puso en duda el resultado electoral. "Parece que los resultados proclamados (...) no son conformes a los resultados reales", se aventuró a decir el Ministroministro francés de Asuntos Exteriores, Jean-Yves Le Drian. O, Bélgica, que a través también de su ministro de Exteriores, Didier Reynders, señaló que hubiese preferido "mayor transparencia" en el proceso electoral. En esta misma línea, tanto la Unión Europea como la Unión Africana señalaron inicialmente tener "serias dudas" sobre los resultados electorales. Sin embargo, tras la decisión de la Corte Constitucional congoleña de validar los resultados y el reconocimiento de Tshisekedi como presidente por algunos Gobiernos africanos (entre ellos, los de Sudáfrica, Kenia, Tanzania o Burundi), esos actores inicialmente incrédulos declararon "tomar nota"⁹ de los resultados y estar dispuestos a trabajar con Tshisekedi y el resto de partidos congoleños.

Finalmente, la ceremonia de investidura de Félix Tshisekedi como presidente de la República tuvo lugar el 24 de enero en este ambiente enrarecido tanto en la RDC como en el exterior –el keniano Uhuru Kenyatta fue el único jefe de Estado presente–. Para darle mayor dramatismo al evento, Tshisekedi tuvo que interrumpir su discurso durante la toma de posesión por un leve desvanecimiento.

Asimismo, dos días después de anunciar el resultado de las elecciones presidenciales, la CENI hizo públicos los resultados de las elecciones legislativas, donde la coalición afín a Joseph Kabila (*Front Commun pour le Congo*) ha obtenido la mayoría parlamentaria¹⁰. En la medida en que la RDC tiene un sistema de gobierno semipresidencialista (como, por ejemplo, Francia), *a priori* esto lleva a una situación de cohabitación en la que un opositor a Joseph Kabila ejercerá la Jefatura del Estado mientras que el Gobierno (y el primer ministro) tendrían carácter continuista del anterior presidente de la República.

⁹ Esta fue literalmente la fórmula de aceptación de los resultados en la que se pusieron de acuerdo, por ejemplo, la Unión Africana, la Unión Europea y Francia.

¹⁰ Según los resultados provisionales sólo un 10% de las personas elegidas en las elecciones legislativas son mujeres, muy por debajo de los estándares internacionales establecidos en tratados internacionales ratificados por la RDC como la Convención para la eliminación de toda forma de discriminación contra las mujeres (CEDAW, en sus siglas en inglés).

ALGUNOS RETOS DEL NUEVO PRESIDENTE Y DEL NUEVO GOBIERNO

Diálogo y cohesión nacional

Sin duda, uno de los retos del nuevo Gobierno será la recuperación del diálogo y la confianza política entre los diferentes actores políticos y sociales congoleños tras 17 años de gobierno monocolor que, con el paso del tiempo, fue demostrando su deriva antidemocrática. La cohabitación política *a priori* resultante de estas elecciones puede ser una oportunidad para fomentar dicho diálogo. De hecho, Joseph Kabila, cuya coalición obtuvo la mayoría en las legislativas nacionales y elegirá al próximo primer ministro, y Tshisekedi se mostraron muy cercanos desde la publicación de los resultados, por lo que la posibilidad de crear una coalición con una nueva mayoría es una opción plausible. El propio nuevo presidente, en su discurso de investidura, se refirió a la unidad y la reconciliación nacional como prioridades de su mandato. Asimismo, en un intento por acercarse a Martin Fayulu –líder de la coalición *Lamuka* que había cuestionado la limpieza de los resultados electorales– le calificó de “ejemplo para la vitalidad de nuestra democracia y de la responsabilidad cívica de cada congoleño”. Todavía está por ver cuál será la actitud y el papel de Martin Fayulu –y de su coalición *Lamuka*– desde la oposición.

En los contextos posconflicto la reestructuración del Gobierno y de las instituciones políticas es habitual. Sin embargo, estas reformas son útiles especialmente si su implementación en la práctica es buena. En la RDC, no ha sido así. A pesar de ciertas manifestaciones formales de democratización desde 2003 (elecciones, nueva constitución, creación o reforma de estructuras políticas, proceso de descentralización del país, etcétera), la realidad diaria de la política y la administración congoleñas ofrece a día de hoy un panorama donde la corrupción, el clientelismo y el patrimonialismo siguen reproduciéndose. Aunque Tshisekedi anunció en su investidura su intención de luchar contra la corrupción en la administración pública, el camino por recorrer para transformar estas inercias profundamente enraizadas en la clase política congoleña es enorme.

Concertación regional e internacional

En el ámbito regional, la RDC limita con 9 Estados, con algunos de los cuales no ha tenido siempre buenas relaciones. Es el caso especialmente de Ruanda, con la que durante los últimos 20 años ha mantenido relaciones muy volubles, pero que sin duda desempeña un papel fundamental en la estabilidad y la seguridad en el este de la RDC (más concretamente, en las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur). La recuperación de esta relación se adivina complicada, más aún si tenemos en cuenta que el presidente ruandés, Paul Kagame, fue uno de los que más cuestionaron los resultados electorales y la victoria de Félix Tshisekedi en el marco de la Unión Africana, de la que en ese momento ejercía la presidencia rotatoria. Está por ver cómo será la relación entre ambos y, por extensión, entre sus dos países. En este ámbito, el trabajo de los espacios de concertación regionales será fundamental, especialmente, de las organizaciones intergubernamentales subregionales (Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos, Comunidad de Desarrollo del África Austral) y regionales (Unión Africana).

En el ámbito internacional, el nuevo Gobierno congoleño debe mejorar las relaciones bilaterales deterioradas con ciertos países occidentales, entre ellas, con la antigua metrópoli, Bélgica, y con Francia. Y también las relaciones con ciertas organizaciones internacionales con protagonismo en el país, principalmente, las Naciones Unidas y la Unión Europea. Por un lado, la ONU cumple en 2019 veinte años de presencia en el país con una operación de mantenimiento de la paz (actualmente denominada MONUSCO) que ha sido profundamente criticada por la población civil y que no ha tenido demasiado éxito en consolidar la paz y la seguridad a pesar de ser la misión más cara y numerosa de la historia de la ONU. Aunque la tendencia reciente ha sido que el Consejo de Seguridad prorrogue la misión en marzo por un nuevo año, Naciones Unidas –que, además, sufrió siete nuevas bajas mortales en la RDC en noviembre de 2018 y ya suma más de 170 en la misión– lleva años expresando su voluntad de abandonar el país.

Por otro lado, la Unión Europea –con la que, como hemos comentado, la RDC no tiene buenas relaciones en este momento– juega un papel importante no sólo por cuestiones políticas y de seguridad. La UE es también un financiador importante de las políticas internacionales de desarrollo implementadas en la RDC. De hecho, en el marco del 11º Fondo de Desarrollo Europeo (2014-2020), la UE destina a la RDC más de 620 millones de euros –es uno de principales donantes– en cuatro ámbitos

principales: salud, medio ambiente, fortalecimiento de la gobernanza y el Estado de derecho, e infraestructuras.

Conflictividad armada e inseguridad generalizada

La finalización formal de los conflictos armados a través de acuerdos de paz –el más reciente, el Acuerdo Marco sobre la paz, la seguridad y la cooperación para la República Democrática del Congo (2013), conocido comúnmente como “Acuerdos de Addis Abeba”¹¹, no ha significado el fin de la violencia. La constante reproducción de conflictos armados desde la década de los noventa ha provocado su cronificación, favorecida por la intervención de actores externos (especialmente, en el ámbito regional, de Ruanda), a través de su apoyo directo o indirecto a grupos armados en el este de la RDC.

Muchos de los conflictos que han tenido lugar durante todos estos años permanecen inconclusos, y a pesar de los acuerdos de paz, la existencia de decenas de grupos armados activos y la continuidad de los enfrentamientos y de la inseguridad para la población no permiten afirmar que la paz, ni siquiera entendida como ausencia de violencia física (paz negativa) se haya logrado. De hecho, además de los grupos armados activos ubicados principalmente en el este del país, en las provincias de Kivu Norte y Kivu Sur, los conflictos político-sociales y la violencia también están presentes en otras muchas zonas del territorio congoleño, entre ellas, en las provincias de Ituri, Bajo Uelé y Alto Uelé (noreste), Tanganika (sureste), Kasai (centro-sur) o Mai-Ndombe (oeste). En su discurso de investidura, el nuevo presidente afirmó su voluntad de estrechar la relación entre el ejército nacional (las Fuerzas Armadas de la RDC-FARDC) y la MONUSCO –que ha sido problemática en algunos momentos– para hacer frente de forma conjunta a los grupos armados.

Situación humanitaria

Una de las principales consecuencias de los conflictos armados es el desplazamiento de civiles, bien dentro de la RDC (personas desplazadas internas), bien a los países

¹¹ El *Acuerdo Marco sobre la paz, la seguridad y la cooperación para la República Democrática del Congo y la región* fue adoptado por los gobiernos de once Estados de la región (incluidos RDC, Ruanda y Uganda), junto con representantes de la Unión Africana, de varias organizaciones intergubernamentales subregionales (Conferencia Internacional de la Región de los Grandes Lagos y Comunidad de Desarrollo del África Austral) y las Naciones Unidas, y recoge compromisos para cada uno de los actores implicados, muchos de los cuales permanecen incumplidos hasta la fecha.

**Memorando Opex N° 238/2019. Elecciones en la República Democrática del Congo:
¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?**

vecinos (personas refugiadas). En la RDC hay unos 4,5 millones de personas desplazadas internamente, y más de 800.000 personas están refugiadas en algún país vecino.

Junto a los conflictos armados y la violencia, la situación humanitaria se ha agravado recientemente por otras cuestiones. Por un lado, por el brote de ébola en el territorio de Beni que, según datos del Ministerio de Sanidad congoleño, desde su inicio en agosto de 2018 hasta finales de enero de 2019 había causado 715 casos y 443 muertes. Esta enfermedad está teniendo una mayor incidencia entre las mujeres –que constituyen más del 60% de los casos según Naciones Unidas–, entre otras razones, ya que son ellas las que preparan los cuerpos para los funerales y porque tienen un menor acceso a la información a causa de sus más elevadas tasas de analfabetismo. Por otro lado, por las diferentes epidemias de cólera que, en diferentes zonas del país, han causado en 2018 más de 27.000 casos y 830 muertos. Y, finalmente, por la entrada de 350.000 refugiados congoleños que se encontraban en Angola y que este país ha decidido repatriar forzosamente a la RDC desde octubre de 2018, lo que ha sobrecargado aún más los servicios básicos y la respuesta humanitaria en las zonas en las que se han asentado, y ha derivado en tensiones y conflictos con la población originaria de esas zonas.

Reforma del sector de la seguridad

En este contexto, la seguridad (entendida desde una perspectiva estatal y militar) se configura como un elemento clave de la estrategia internacional de construcción de paz implementada en la RDC. Y, dentro de ella, el objetivo específico es, principalmente, la restauración general de la autoridad del Estado en la totalidad del territorio del país. Para ello, juega un papel esencial la reforma del sector de seguridad (RSS), esto es, la reforma integral de las estructuras de seguridad del Estado, que incluyen las fuerzas y cuerpos de seguridad (militares y policiales), los sistemas judiciales y penitenciarios, los servicios de inteligencia, los servicios de aduanas y el resto de servicios públicos uniformados. Asimismo, en el contexto de conflictos armados abiertos en el este del país, la RSS se dirige también a fomentar la desmovilización de los grupos armados no estatales (irregulares) a través de procesos de desarme, desmovilización y reintegración de excombatientes (DDR).

De hecho, históricamente, el Gobierno congoleño ha implementado una estrategia que combinaba ambos procesos, DDR y RSS. Por un lado, en 2002 se

**Memorando Opex N° 238/2019. Elecciones en la República Democrática del Congo:
¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?**

crearon las FARDC. Desde entonces, y como resultado de diferentes acuerdos de paz, han tenido lugar diferentes procesos de integración de combatientes irregulares en el ejército nacional que, en la práctica, han convertido a las FARDC en una estructura atomizada, indisciplinada, poco leal y depredadora que genera una parte importante de la violencia y la inseguridad en la RDC. Como señala la resolución 2409 (2018) del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, establecer unas fuerzas de seguridad “profesionales, sujetas a rendición de cuentas y sostenibles”, bien remuneradas y cohesionadas sigue siendo un reto pendiente en el país. De hecho, como señala el analista internacional experto en conflictos en la RDC Jason Stearns¹², una de las dificultades del nuevo presidente en este ámbito es que deberá “enfrentarse a las redes mafiosas presentes en las fuerzas armadas estrechamente ligadas al presidente saliente”.

Al mismo tiempo, la tercera fase de los procesos de DDR, iniciada en 2015 y dirigida a 12.000 combatientes irregulares (denominada DDR III), ha estado paralizada por falta de fondos y de voluntad política. Muchos son los problemas que ha compartido este proceso con los anteriores, entre ellos, falta de apropiación por parte del Gobierno congoleño, diseño y planificación erróneos, implementación deficiente, mala coordinación entre los actores nacionales e internacionales encargados de su puesta en marcha y corrupción. El fracaso de este proceso es un gran riesgo ya que puede provocar, como ya ha sucedido previamente, que estas personas retomen las armas y se reinicie el ciclo de violencia.

El apoyo de la UE a la RDC en el marco de su Política de Seguridad y Defensa Común se han dirigido durante muchos años principalmente a apoyar el papel protagonista de construcción de paz de Naciones Unidas a través de la Misión de las Naciones Unidas en la RDC (MONUC), establecida en 1999 y que se convirtió en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la RDC en 2010. Este apoyo ha tenido lugar tanto de manera directa, a través de misiones con mandato de mantenimiento de la paz (como Artemis, en 2003, o EUFOR, en 2006), como indirecta, con misiones centradas en la reforma de la policía y del sector de seguridad (como EUPOL y EUSEC). La valoración del trabajo de la UE en este ámbito no es sencilla, entre otros motivos, por la pérdida de importancia de la UE como mediador en el conflicto y su progresiva especialización en tareas de desarrollo y ayuda humanitaria y, en ocasiones, por las propias resistencias de las autoridades

¹² En el artículo publicado por Jeune Afrique: <https://www.jeuneafrique.com/715727/politique/rdc-liberation-des-prisonniers-politiques-lutte-contre-la-corruption-ce-a-quoi-felix-tshisekedi-sest-engage/> [25-01-2019].

nacionales a apoyar los esfuerzos externos para realizar reformas nacionales efectivas en el ámbito de la seguridad.

Justicia transicional y reconciliación social

Es esta una tarea pendiente con profundas implicaciones, especialmente para las comunidades y personas que viven en zonas en las que se han tenido lugar conflictos que han derivado en violencia armada. En la RDC han convivido tres modelos principales de justicia transicional (olvido, perdón y justicia) pero sin demasiado éxito en relación con la búsqueda de verdad, la asignación de responsabilidades, la reparación de las víctimas y las garantías de no-repetición por las violaciones de derechos humanos cometidas.

Por un lado, en relación con el modelo de perdón, la Comisión Verdad y Reconciliación fue un instrumento fallido desde su propio diseño debido a su extenso mandato (violaciones de derechos humanos entre 1960 y 2006) para su corta duración (de marzo de 2005 a diciembre de 2006) y, sobre todo, a la falta de voluntad política, ya que su funcionamiento se dejó en manos de las partes beligerantes en el conflicto armado, poco interesadas en que su labor fuese fructífera. Por otro lado, el modelo de olvido ha dado lugar a diferentes leyes de amnistía que, aunque en teoría excluyen los crímenes de guerra, de lesa humanidad y de genocidio, se han implementado sin identificación y verificación de antecedentes de las personas beneficiarias y, por tanto, en la práctica han tenido un alcance general y han favorecido la impunidad. Finalmente, el modelo de justicia se ha visto limitado en el ámbito interno por las debilidades de los sistemas de justicia civil y militar, lo que nuevamente ha favorecido la impunidad. Afortunadamente, estos últimos años cada vez son más comunes los juicios contra líderes de grupos armados –y contra mandos militares congoleños– por crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad.

El Gobierno nacional congoleño a menudo ha identificado paz y justicia como conceptos mutuamente excluyentes entre los que debía primar la paz. Por ejemplo, a pesar de haber ratificado el Estatuto de Roma ha desobedido en alguna ocasión las órdenes de arresto de la Corte Penal Internacional contra personas congoleñas acusadas de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad cuando su entrega no le interesaba, como sucedió con Bosco Ntaganda en 2009¹³. Por el contrario, en

¹³ Contra este antiguo líder de las *Forces Patriotiques pour la Libération du Congo* (FPLC), primero, y del *Congrès National pour la Défense du Peuple* (CNDP), después, existía desde 2008 una orden de arresto de la Corte Penal Internacional por presuntos crímenes de guerra cometidos en Ituri en los años 2002 y

**Memorando Opex N° 238/2019. Elecciones en la República Democrática del Congo:
¿Una oportunidad para la paz y la reconciliación?**

su apoyo a esta cuestión, la UE ha partido de un enfoque de derechos humanos según el cual paz y justicia son valores que deben ser apoyados de manera paralela y complementaria, bien como mediadora en los diferentes acuerdos de paz, bien con su apoyo a instituciones de justicia internacionales, al marco nacional político-legal (Estado de derecho, sistema de justicia, derechos humanos) y a la reforma del sector de la seguridad, de manera que se impulse una “paz sensible a la justicia”.

En su discurso de investidura, Félix Tshisekedi aseguró que el interés de los congoleños sería su primera preocupación –“*Le peuple d’abord*” (lo primero, el pueblo) fue uno de los lemas electorales de su coalición– y prometió trabajar para que la RDC no sea un país de división, odio o tribalismo sino un país reconciliado. Será interesante ver cómo el nuevo presidente de la República lleva estas palabras a la práctica durante su mandato.

2003. A pesar de ello, el gobierno congoleño permitió en 2009 a Ntaganda participar en el proceso de integración de ex combatientes de grupos no estatales en el ejército nacional, en el que además se le reconoció el rango de General que ya ostentaba en el CNDP.

Memorandos Opex de reciente publicación

- 237/2018: **Situación económica en EEUU y su impacto en las Mid Term Elections 2018.** Alexandre Muns Rubiol.
- 236/2018: **La situación en Yemen y la respuesta europea al conflicto.** Leyla Hamad Zahonero.
- 235/2018: **Menores extranjeros no documentados en la UE: situación y pautas para abordarlo.** Juan Antonio Pavón Losada.
- 234/2018: **El desafío de la insurgencia yihadista en Mali.** David Nievas Bullejos.
- 233/2018: **Elecciones presidenciales en Colombia: previsiones y desafíos tras la primera vuelta.** Erika Rodríguez Pinzón.
- 232/2018: **Putin: nuevo mandato y su impacto para la política exterior de Rusia.** Javier Morales Hernández.
- 231/2018: **La estrategia de la UE con África: nuevos enfoques y perspectivas.** Ainhoa Marín.
- 230/2018: **Las guerras comerciales de Trump: China, México y Europa. Posibles escenarios y consecuencias.** Alexandre Muns Rubiol
- 229/2018: **¿Qué pasa en Turquía? Restricción de libertades y desequilibrio de poderes.** Antonio Ávalos Méndez
- 228/2018: **La cuestión kurda en Siria e Irak tras caída de ISIS.** David Meseguer
- 227/2018: **La Inversión Socialmente Responsable en España como herramienta de transformación social: Una aproximación al estado de la cuestión.** Realizado por ECODES, y coordinado por Cristina Monge y Leo Gutson.
- 226/2018: **La Argentina de Macri: perspectivas para el nuevo año político.** Mario Scholz
- 225/2018: **Qatar, Arabia Saudí y la redefinición del Golfo Pérsico.** Ignacio Gutiérrez de Terán.
- 224/2018: **La Reforma Fiscal de Trump y su impacto en EEUU y en Europa.** Alexandre Muns Rubiol
- 223/2017: **Trump y la capitalidad de Jerusalén.** Itxaso Domínguez de Olazábal
- 222/2017: **La crisis de gobierno en Arabia Saudí y sus derivaciones regionales.** Itxaso Domínguez de Olazábal
- 221/2017: **El triunfo de Macri en las legislativas de 2017 y sus posibles consecuencias para Argentina. Una visión desde la Unión Cívica Radical (UCR).** Mario Scholz
- 220/2017: **Avances en tecnología de transporte eléctrico. Estado del arte y camino por delante.** Emilio de las Heras
- 219/2017: **El colapso del Daesh: ¿un punto de inflexión del yihadismo internacional?.** Ignacio Gutiérrez de Terán

Para consultar toda la serie de Memorandos Opex en versión online y visitar nuestra página web:

<http://www.fundacionalternativas.org/observatorio-de-politica-exterior-opex/documentos/memorandos>