

## ANTROPOLOGÍA POLÍTICA DE BURUNDI

José Antonio Cañizares Márquez

UNED

### Resumen

La etnia constituye el clivaje más importante y condiciona todo el sistema político de Burundi. Su forma de gobierno es la república presidencialista, dividida en quince provincias; tiene una alta densidad de población que se concentra en áreas rurales y la población es muy joven; su índice de desarrollo humano es de los más bajos del mundo (0,316 en 2012). El crecimiento económico de los últimos años es consecuencia de la estabilidad política lograda a partir de las primeras elecciones democráticas y la Constitución de 2005, que puso fin a los enfrentamientos que se venían produciendo desde la independencia del país de Bélgica en 1962 entre las dos etnias mayoritarias: los hutus (85 % de la población) y los tutsis (14 % de la población). Los objetivos de la ponencia son dos: por una parte, analizar el sistema político de Burundi, el gobierno, la forma de organización territorial del poder político, los partidos políticos y sistemas de partidos, el sistema electoral y las elecciones, el sistema judicial, la política internacional y las relaciones intergubernamentales y los grupos de interés; por otra parte, analizar los cambios políticos y sociales en los últimos años (que han posibilitado el debilitamiento del conflicto étnico, no exento de tensiones), desde una perspectiva antropológica.

**Palabras clave:** etnia, clivaje, sistema político, antropología política.

### 1.- Forma de Gobierno y Sistema Político

Burundi constituye una República presidencialista no federal, aunque tampoco centralista, al existir gobiernos municipales y regionales con funciones relevantes. Como en todo sistema presidencialista, existe una clara diferenciación constitucional entre los poderes ejecutivo y legislativo, que no es tan clara en la práctica política real. El Presidente, junto con

los dos vicepresidentes (número cerrado por mandato constitucional) y los demás miembros del gobierno son los encargados del poder ejecutivo, aunque también tienen potestad legislativa. No obstante, la tradición monárquica de Burundi representada por la figura del Mwami consiguió que se reconociera en la Constitución la posibilidad de que el país pase de ser una República presidencialista a una Monarquía parlamentaria si el pueblo de Burundi así lo vota en un referéndum. El Parlamento de Burundi, por su parte, es la institución pública y política sobre la que descansa el poder legislativo y también la función de control al Gobierno. El Parlamento de Burundi es bicameral asimétrico y está compuesto por la predominante Asamblea Nacional y por el Senado.

La Asamblea Nacional se compone de no menos de cien asamblearios que deben respetar una serie de cuotas étnicas y de género. Así, se establece que, como mínimo, un 60% de sus miembros debe ser hutu, y como máximo puede haber un 40% de asamblearios tutsis. Se garantiza también una presencia mínima del 30% para las mujeres. La etnia Twa tiene un número fijo de tres representantes. Esta cámara baja es elegida por sufragio universal, directo y secreto para un período de cinco años. Ninguno de sus miembros puede tener menos de 25 años y debe ser burundés y estar en posesión de todos sus derechos legales. Los asamblearios pueden presentarse en solitario o en las listas bloqueadas y cerradas de los partidos políticos.

La Asamblea Nacional nombra a su propio presidente y a dos vicepresidentes de entre sus miembros, cuyas funciones son el control del trámite y sesiones parlamentarias. Respecto a su funcionamiento, éste se basa en la existencia de tres períodos ordinarios de sesiones de tres meses cada uno. La primera sesión comienza el primer lunes de febrero, el segundo en el primer lunes de junio y la tercera en el primer lunes de octubre. Durante estos períodos se producen sesiones en pleno ordinarias, donde se debaten leyes y se controla al gobierno siempre que estén presentes dos terceras partes de los diputados, pero también se reconoce la posibilidad de plenos extraordinarios, tanto dentro como fuera de los períodos de sesiones. Parte de su funcionamiento también depende del funcionamiento de las comisiones, grupos especializados menos numerosos de asamblearios que se encargan de elaborar las leyes y proposiciones que luego pasarán a debate en los plenos.

El Senado, al contrario que la Asamblea, no tiene un número mínimo de miembros, ni éstos se eligen mediante sufragio directo. Cada consejo provincial elige dos representantes. También son senadores tres personas de origen twa elegidos por la Asamblea y todos los ex presidentes del país. Otra diferencia con respecto a la Asamblea es la prohibición de la existencia de grupos parlamentarios, justificada por el carácter territorial, y no ideológico, de los senadores. El reglamento del Senado establece la existencia de una mesa de control

compuesta por un presidente y dos vicepresidentes que son elegidos en la primera reunión de cada legislatura.

Su funcionamiento, salvo por la inexistencia de grupos parlamentarios es muy parecido a la de la Asamblea Nacional. Los períodos de sesiones plenarias ordinarias coinciden con los de ésta, al igual que también se posibilita la convocatoria de plenos extraordinarios por el Presidente del país. Para que un pleno sea válido deben estar presentes, al menos, dos tercios de los senadores. También existen comisiones en las que suceden las investigaciones y se estudian las leyes. No obstante, el número de comisiones es pequeño, ya que el escaso número de senadores (actualmente 49) facilita la discusión en sesión plenaria. En ambos casos los diputados y senadores tienen un mandato de representación nacional, y no sólo de sus votantes, tienen un régimen jurídico especial para evitar así la pérdida de independencia con respecto al poder judicial y existe una Ley de aplicación para ambos que regula sus incompatibilidades.

En términos generales, el proceso legislativo del sistema político de Burundi prima el consenso, que se garantiza por unas mayorías cualificadas muy grandes, sobre la rapidez en la toma de decisiones. Este desequilibrio en favor del consenso, que podría pensarse que dificulta la gobernabilidad del país, antropológicamente tiene su razón de ser en precisamente lo contrario, puesto que lo que se pretende con estos procesos tan lentos y consensuados es que ninguna decisión esté basada únicamente en el criterio de una etnia y perjudique a la otra. Además, a mayor importancia de la ley en debate, mayores son las mayorías necesarias para aprobarla, y por tanto, mayor el consenso exigido. Para algunos, este sistema puede provocar situaciones de punto muerto del sistema o parálisis legislativa.

La Constitución de Burundi contempla pocos mecanismos de democracia directa. La iniciativa legislativa popular no existe, únicamente se contempla un procedimiento de participación ciudadana: el refrendo. Habrá referéndums vinculantes (nunca consultivos), que expresarán la soberanía nacional, únicamente en los siguientes casos: 1) cuando el Presidente decida, previa consulta con los Vicepresidentes de la República, el Presidente de la Asamblea Nacional y el Presidente del Senado, someter a referéndum cualquier proyecto constitucional, legislativo o cuando considere que el proyecto de ley podría tener un profundo impacto sobre la vida y el futuro de la nación, sobre la naturaleza o sobre el funcionamiento de las instituciones de la República (art. 198 de la Constitución); 2) cuando el Presidente quiera, sin consulta previa alguna, en el caso de enmiendas a la Constitución; y 3) cuando se modifiquen los límites territoriales de Burundi. En general, podemos observar cómo sólo esta tercera opción de referéndum es obligatoria, mientras que las demás son meras opciones del Presidente de la República. Lo anterior puede responder a la creencia

de que los dictámenes de una población tan dividida en temas tan importantes pueden estar guiados por motivos emocionales y provocar riesgo de inestabilidad política y social en un país con una historia social reciente tan dramática.

## **2.- El Gobierno**

El Gobierno de Burundi es el órgano colegiado encargado del poder ejecutivo. Está compuesto por el Presidente de la República, los vicepresidentes y los ministros. Al igual que en el resto de instituciones políticas, se ha establecido, por mandato constitucional, un sistema de cuotas que garantiza una presencia mínima de hutus del 60%, una máxima de tutsis del 40% y un 30% de mujeres.

Como característica propia favorecedora del consenso entre etnias y partidos, en el Gobierno también se garantiza que todo partido político que haya obtenido, al menos, un 5% de los votos emitidos para las elecciones a la Asamblea Nacional, tendrá una representación en el Gobierno acorde con su peso porcentual de escaños en la Asamblea Nacional redondeado a la baja. Por lo tanto, la clasificación política entre gobiernos monocolor o de coalición no tiene sentido en Burundi. El Gobierno de Burundi tiene como figuras predominantes a los Vicepresidentes del Gobierno y, sobre todo, al Presidente de la República, que es el Jefe de Estado y preside el Consejo de Ministros.

El Presidente de la República, según la Constitución en su título V, es el Jefe de Estado, encarna la unidad nacional, garantiza el cumplimiento de la Constitución y garantiza su continuidad por el arbitraje del Estado y el funcionamiento normal de sus instituciones. Se elige por sufragio universal y directo, con un sistema electoral que veremos más adelante. Debe reunir los siguientes requisitos: 1) ser un votante calificado en las condiciones estipuladas por la ley electoral; 2) ser de nacionalidad burundesa por nacimiento; 3) haber cumplido treinta y cinco años de edad en el momento de la elección; 4) residir en el territorio de Burundi en el momento de la designación; 5) gozar de todos los derechos civiles y políticos; y 6) subscribirse a la Constitución y la Carta de la Unidad Nacional. El Presidente es el Comandante en Jefe de la defensa y la seguridad. Declara la guerra y firma la paz, previa consulta con el Gobierno, la oficina de la Asamblea Nacional, el Senado y el Consejo Nacional de Seguridad. El Presidente de la República también se encarga de nombrar a los Vicepresidentes de su Gobierno, aunque debe contar con el apoyo de la mayoría de la Asamblea y del Senado. De común acuerdo con sus dos Vicepresidentes nombra al resto de Ministros. También nombra a los cargos civiles, del ejército, de la judicatura y a los embajadores y enviados al extranjero, siempre con el permiso del Senado. Es el encargado de dar las condecoraciones nacionales y de firmar las leyes.

Además de sus funciones de representación y sus competencias para los nombramientos de altos cargos, el Presidente también tiene facultad legislativa por decreto. Los decretos dictados por el Presidente deben estar acordados por mayoría del Consejo de Ministros y deberán ser ratificados por la Asamblea o el Senado en un período máximo de 30 días si es en período de sesiones. Estos decretos pueden abordar casi cualquier tema excepto los relacionados con competencias regionales o modificaciones de la Constitución, por lo que ejerce un poder legislativo bastante amplio. Cuando lo crea oportuno y siempre que su decisión esté motivada, el Presidente tiene la capacidad para disolver el Parlamento y convocar elecciones.

El Presidente dirige la política y toma todas las decisiones políticas que guían al país, generalmente con el apoyo de los Vicepresidentes o del Consejo de Ministros. Será penalmente responsable por los actos realizados en el desempeño de sus funciones, y por lo tanto, será juzgado en caso de alta traición. Durante su ausencia, sus funciones las ocupará el Primer Vicepresidente. En caso de fallecimiento su mandato lo acabarán los dos Vicepresidentes de manera colegiada. El Presidente deja de serlo tras dos mandatos o perder unas elecciones. También si la Corte Superior de Justicia lo declara culpable por alta traición, o en el caso de una moción de censura en la que la Asamblea y el Senado en una votación secreta apoyada por más de dos tercios en ambas cámaras.

Los cargos de Vicepresidentes son también muy importantes en el gobierno de Burundi. En el nombramiento de los Vicepresidentes, el Presidente y el Parlamento tienen el deber de elegir a personas de las dos etnias mayoritarias del país y de reflejar la composición de la Asamblea Nacional en cuanto a partidos políticos se refiere. Los Vicepresidentes no pueden ser ni de la misma etnia ni del mismo partido. Los nombramientos de ambos Vicepresidentes se realizan por separado.

Los Ministros son los últimos cargos que componen el Gobierno. Para ser elegido como Ministro hay que ser burundés de nacimiento y estar en posesión de todos los derechos legales. Como ya se ha mencionado, el Presidente debe proponer para Ministros a personas de los partidos políticos con representación en la Asamblea y todo su gobierno debe guardar un equilibrio étnico, de género y de partido. Los Ministros deberán dejar su cargo cuando sean depuestos por el Presidente, acabe la legislatura o cometan alguna irregularidad en el desempeño de sus funciones.

Aunque la Constitución de Burundi establece una separación de los poderes ejecutivo y legislativo, la realidad es que el Gobierno, y sobre todo el Presidente, tienen funciones legislativas e influyen determinadamente en las decisiones del Parlamento. El Parlamento también tiene funciones de control del Gobierno que, en teoría, podrían socavar

su predominio, como las mociones de censura, las preguntas, o las comisiones de investigación, pero esto rara vez ocurre debido a la fusión entre un poder y otro que tiene como principal causante al fuerte liderazgo de los partidos políticos y a la simultaneidad de las elecciones presidenciales y a la Asamblea, lo que favorece unos resultados parecidos en ambas elecciones y una mayor gobernabilidad.

### **3.- Organización territorial del poder político**

El poder político en Burundi tiene tres niveles: nacional, provincial y local. No obstante, el grado de descentralización no es muy alto ya que las competencias que poseen los niveles subnacionales no son muchos y existe una elevada injerencia del gobierno central sobre su desempeño. Puesto que el poder político a nivel nacional lo ejerce el Gobierno y el Parlamento, se exponen a continuación las características de los otros dos niveles: el nivel provincial de poder político está consagrado en la Constitución y responde al deseo de desarrollar una política más cercana al pueblo. No obstante, también es vista como una necesidad para tomar y ejecutar decisiones menores o que requieran de una determinada rapidez en un país en que las infraestructuras de telecomunicaciones y el transporte pueden retrasar los mandatos venidos desde el Gobierno nacional. Este nivel subestatal compuesto por las quince provincias en que se divide Burundi se caracterizan por ser, sobre todo, de carácter administrativo. Las quince administraciones tienen una competencia única de control y coordinación de los diversos servicios que se presten en su territorio. Así, por ejemplo, se encargaría de la coordinación y cooperación de la red de centros médicos provincial, pero no decidiría nada respecto de sus funciones o presupuesto. La administración provincial encargada de estas tareas es dirigida por un cargo político, el Gobernador Provincial, que debe ser de nacionalidad burundesa y es elegido por el Presidente de la República, previa consulta con sus vicepresidentes y con la confirmación por mayoría de dos tercios del Senado. La administración provincial se divide en varios departamentos, cuyos cargos directivos son puestos de libre designación que ocupa un funcionario elegido por el Gobernador Provincial. La Administración provincial y las empresas públicas se deben ajustar a una tasa del 60% de hutus como mínimo y un 40% de tutsis como máximo. Además de por las provincias, este nivel de poder lo constituyen también las comunas, que son divisiones dentro de las provincias que responden a agrupaciones de municipios o colinas. Las 129 comunas de Burundi se rigen por el Consejo Comunal, un órgano político compuesto por 15 miembros elegidos por sufragio directo aunque cuenta con menos poder que las provincias. Su tarea fundamental es la coordinación de las políticas locales de los municipios que la integran, aunque en la práctica

llegan a sustituir a los gobiernos municipales en muchas de sus competencias.

El nivel más pequeño de poder político en Burundi es el municipal. Al contrario que en el nivel provincial, los cargos políticos son elegidos por sufragio universal y sí tiene competencias presupuestarias sobre las actividades de gobierno local, además de ofrecer servicios propios. Según la Constitución de Burundi en su artículo 265, pueden existir municipios (localidades de carácter más urbano) y colinas (poblaciones rurales). Todas las colinas tendrán un Consejo de Colina compuesto por cinco miembros, que son las cinco personas más votadas en las elecciones municipales en un distrito único y con un solo voto. El candidato que más votos reciba de esos cinco será el Administrador Local, encargado de la dirección política y administrativa del Consejo de Colina y su administración local. En el caso de los municipios, la institución política local recibe el nombre de Consejo Municipal. El número de miembros que lo integran variará en función de la población de la localidad. En todo caso, el sistema electoral es el mismo que en las colinas, con un sufragio único, directo y secreto a los candidatos que se presentan. El Consejo Municipal lo formarán los candidatos más votados (tantos como puestos tenga el Consejo) y será dirigido y presidido por el candidato más votado, que pasa a ocupar el cargo de Administrador Municipal.

El reparto étnico de cuotas está garantizado de nuevo por la Comisión Electoral Nacional Independiente que asegurará que los Consejos Comunales en general, reflejan la diversidad étnica de su electorado. Cuando la composición de un Consejo Municipal no refleje la diversidad étnica, la Comisión Electoral Nacional Independiente podrá ordenar el nombramiento de personas de un grupo étnico insuficientemente representado (Art. 266 de la Constitución).

#### **4.- Partidos políticos y sistemas de partidos**

La Constitución de Burundi reconoce la existencia y la necesidad de los partidos políticos para el buen desempeño democrático. Todo el título III está dedicado a su normativa básica, que es ampliada por una ley de partidos políticos. Ambos textos legales pueden resumirse en una serie de principios que todos deben cumplir para conseguir la estabilización democrática en un país con una historia reciente tan convulsa. Estos son: 1) los partidos políticos son organizaciones de ciudadanos, sin fines de lucro, basados en la unidad nacional, con un programa político claro para alcanzar los objetivos específicos de servir al interés público y velar por el desarrollo de todos los ciudadanos; 2) su organización y funcionamiento deberá cumplir los principios democráticos. Deben estar abiertos a todos los burundeses y su carácter nacional debe reflejarse en su dirección. No pueden promover

la violencia, la exclusión o el odio en todas sus formas, incluidas las basadas en diferencias étnicas, regionales, religiosas o de género; 3) en caso de que un partido infrinja la ley o alguno de los principios de seguridad nacional, interés común o paz entre étnias, el Ministro de Interior puede apelar a la Corte Suprema para disolver el partido en cuestión (Ley nº 1/006 2003, Artículo 67); 4) los partidos políticos podrán coaligarse; y 5) la financiación de los partidos será pública en proporción a los escaños que ocupe en la Asamblea Nacional.

En el año 2010 existían aproximadamente 35 partidos políticos en Burundi. No obstante desde que en 2005 se celebraron las primeras elecciones democráticas, sólo seis partidos han tenido algún escaño en la Asamblea Nacional. En la actualidad, después de las elecciones legislativas de 2010, que fueron boicoteadas por la mayoría de partidos de la oposición, sólo tres partidos y la minoría twa están presentes en dicha Asamblea. Los *cleavages* más importantes del sistema son: 1) la etnia: aunque la Constitución obligue a la multiétnicidad de las listas electorales de los partidos, sigue siendo posible reconocer la etnia de la que derivan y por la que sienten más simpatía; 2) el carácter nacional o regional del partido; y 3) su ideología, que aunque muchas veces es casi inexistente, sí forma parte del ideario de varios partidos. Los seis partidos más importantes de Burundi son los siguientes:

**Conseil National pour la Défense de la Démocratie-Forces pour la Défense de la Démocratie (CNDD-FDD):** es el principal partido de Burundi en la actualidad. Originalmente fue un grupo rebelde hutu que luchó en la guerra civil de Burundi contra el ejército nacional de Burundi liderado por los tutsis. En teoría, el CNDD es el aparato político de las Fuerzas para la Defensa de la Democracia (FDD), quienes negociaron la Paz de Arusha en 1998 con las fuerzas tutsis. A partir de entonces, con la transición, los líderes militares del FDD deciden apostar por la vía política y ocupan los altos cargos de su organización política, uniéndose las dos partes en un todo llamado CNDD-FDD. Durante los años de la transición, hasta 2004 colaboraron activamente con otro partido político hutu como es FRODEBU, pero en la actualidad esta cordialidad no existe por desavenencias ideológicas. El CNDD-FDD actúa a nivel nacional. En la actualidad, y desde 2005, su líder, Pierre Nkurunziza es el Presidente de la República, y en la Asamblea Nacional dispone de 81 de sus 106 asientos.

**Front pour la Démocratie au Burundi (Sahwanya-FRODEBU):** Al igual que el CNDD-FDD es un partido de origen hutu. No obstante, su historia se remonta más allá de la guerra civil comenzada en 1993, concretamente hasta 1986, cuando el Partido de los Trabajadores de Burundi se refunda de la mano de Melchior Ndadaye, que ganó las elecciones de 1993 y se convirtió en Presidente de Burundi, aunque meses después fuera asesinado por el ejército nacional liderado por tutsis en lo que fue el detonante de la guerra. FRODEBU luchó del



lado hutu en dicha guerra. FRODEBU es también un partido hutu de carácter nacional, pero se diferencia del CNDD-FDD en su ideología marxista, moldeada por el intelectual Ndadaye y sus allegados, quienes formaban parte de una clase acomodada y con estudios, algo que tradicionalmente sólo ha sido propio de los tutsis. FRODEBU es miembro de la Internacional Socialista. En 2005 ocupó 30 escaños de la Asamblea Nacional y tuvo un Vicepresidente en el Gobierno, mientras que en 2010 boicoteó las elecciones presidenciales y legislativas como protesta contra la destitución de un miembro del Gobierno de Nkurunziza independiente. Por ello, sólo consiguió 5 escaños, en la única circunscripción donde se presentó, de los 106 actuales de la Asamblea.

**Unité pour le Progrès National (UPRONA):** fue fundado en la década de los 50 como un partido político tutsi que respetaba la multiétnicidad de Burundi e incluía a hutus en sus cargos. En 1963 fue la principal valedora del proceso de independencia de Burundi, pero a partir de ahí el partido derivó hacia posiciones militaristas y contribuyó a la dictadura que duraría hasta 1993. Durante este período el partido perdió su visión nacional y multiétnica y fue visto como el defensor de los tutsi. Durante la transición desde la Paz de Arusha hasta la Constitución de 2005 fue un partido en posición de gobierno y colaboró con FRODEBU para el establecimiento de la paz y la democracia en Burundi. En la actualidad es el partido tutsi más importante, aunque defiende la coexistencia pacífica y armónica con los hutus, tiene un fuerte carácter nacionalista. En 2005 ocupó 15 escaños en la Asamblea para ser el tercer partido político en representación y participar en varios Ministerios gubernamentales. En 2010 consiguió 17 asientos en la Asamblea, siendo el segundo partido con más representantes.

**Conseil National pour la Défense de la Démocratie (CNDD):** constituye una escisión del grupo rebelde hutu CNDD-FDD. Cuando durante la transición, los altos cargos de su brazo armado ocuparon los puestos políticos, varios miembros del aparato político CNDD fueron apartados de la organización. Fueron estos quienes fundaron un CNDD independiente de las FDD. Tiene un carácter más regional que los anteriores partidos y suele ser identificado como un partido hutu situado a la izquierda del CNDD-FDD. En 2005 consiguió 4 escaños en la Asamblea, pero actualmente no tiene ninguno al participar en el boicot electoral. Su presencia más importante es en los Consejos Comunales, Municipales y de Colina de algunas provincias del sur.

**Mouvement pour la Réhabilitation du Citoyen-Rurenzangemero (MRC-Rurenzangemero):** este partido político tiene su origen en una escisión rebelde del ejército nacional de Burundi durante la guerra civil. Sus principales apoyos derivan de votantes tutsi y de antiguos miembros del ejército que simpatizan con el líder del partido, el coronel

Epitace Bayaganakandi. En 2005 consiguió dos escaños, que no ha podido renovar en 2010 por participar del boicot. Su presencia es más regional que nacional, concretamente en la provincia de Muramvya.

**Parti pour le Redressement National (PARENA):** es un partido tutsi creado por el antiguo Presidente y Primer Ministro Jean Baptiste Bagaza, autor de varios golpes de estado en 1963. Actualmente no tiene representación en la Asamblea, pero Bagaza es Senador en calidad de ex presidente y tiene relativa importancia en Bururi, al sur del país.

Además de los anteriores partidos conviene recordar que la **minoría étnica twa** tiene siempre tres representantes que no pertenecen a un partido político en particular, sino que son cooptados por el Comité Electoral Independiente de entre sus líderes. Recientemente se ha refundado otro partido que no ha participado en ninguna elección legislativa, pero sí en las comunales de 2010 con unos excelentes resultados: **Forces Nationales de Libération (FNL)**, un partido político heredero del grupo rebelde hutu PALEHUTU-FNL, que fue el último grupo combatiente en firmar la Paz de Arusha, pues lo hizo en 2006. A partir de entonces se enfrentó a un proceso de democratización y moderación que ha culminado con la aparición del partido en cuestión, el FNL. Además de tener una naturaleza hutu y un carácter nacional, el FNL se define como un partido ideológicamente democristiano, puesto que sus relaciones con la Iglesia Católica y sus servicios sociales en el país han sido y son muy importantes. En las elecciones comunales de 2010, las que han registrado una mayor participación en toda la historia de Burundi, alrededor del 90%, el FNL consiguió el 14,15% de los votos válidos y 291 representantes en los Consejos Comunales.

El número efectivo de partidos que había en 2005, las últimas elecciones en las que todos ellos compitieron abiertamente, es de cinco. Pero de esos cinco sólo tres consiguieron más del 5% de los votos emitidos: CNDD-FDD, FRODEBU y UPRONA. El primero de estos partidos consiguió la mayoría absoluta, doblando en escaños al segundo. Si tenemos en cuenta también las elecciones legislativas de 2010, donde hubo boicot de la mayoría de los partidos de oposición, el número de partidos efectivos bajaría a tres y la mayoría absoluta del CNDD-FDD se vería incrementada enormemente.

Estos datos apuntan a que el sistema de partidos de Burundi se acerca al sistema de partido predominante, aunque no cumple con todas sus características ideales, puesto que el CNDD-FDD no ha conseguido la mayoría absoluta en tres elecciones consecutivas, sino únicamente en dos (hay que tener en cuenta que sólo se han celebrado dos elecciones legislativas desde la paz). A eso hay que sumar la incapacidad del resto de partidos, incluso de los más fuertes como el UPRONA, FRODEBU o FNL, de competir seriamente por el poder legislativo y ejecutivo, al menos por ahora. La predominancia del CNDD-FDD no

llegaría a constituir un sistema de partido hegemónico debido precisamente a estos dos últimos factores, la poca tradición temporal de democracia y los buenos resultados de otros partidos en las elecciones donde ha existido libre competición como en las legislativas de 2005 y las comunales de 2010, en las que los buenos resultados de los partidos antes citados han quitado una cuota de poder que, en conjunción con las mayorías cualificadas de dos tercios que suelen ser necesarias para la aprobación de leyes y nombramientos, han socavado el poder del partido gobernante.

## **5.- Sistema electoral y elecciones**

En Burundi tienen lugar cuatro tipos de elecciones por sufragio popular, a saber, las elecciones presidenciales, las elecciones legislativas a la Asamblea Nacional, las elecciones comunales y las elecciones locales a municipios y colinas. La elección de los miembros de las demás instituciones, como del Senado, es indirecta y ya ha sido explicada al hablar de dichos organismos. Con motivo del predominio del poder ejecutivo sobre el legislativo, y más especialmente del Presidente del Gobierno y sus Vicepresidentes sobre la Asamblea Nacional (al estar estos cargos gubernamentales ocupados por los líderes de los partidos con representación en la cámara baja y, por tanto, dirigir sus planteamientos) nos ocuparemos en primer lugar del sistema electoral y los resultados de las elecciones presidenciales. El sistema electoral para elegir al Presidente de la República resulta sencillo. Salvo en la primera legislatura post-transicional, en 2005, en la que el Presidente es elegido por mayoría de dos tercios de la Asamblea por mandato constitucional, en el resto de legislaturas se elige por sufragio universal directo con escrutinio uninominal a dos vueltas. Puesto que el mandato para Presidente dura cinco años y la primera elección post-transicional con la nueva Constitución fue en 2005, sólo se han celebrado unas elecciones presidenciales con esta normativa. Fue en 2010 y estuvo alterada por la decisión de la mayoría de la oposición de hacer boicot al gobierno de Pierre Nkurunziza, líder del CNDD-FNL y Presidente de Burundi desde 2005 en las elecciones presidenciales y legislativas. El resultado, por tanto, fue la victoria de Nkurunziza, que resultó reelegido con el 91,62% de los votos en unas elecciones en las que la participación ascendió al 76,98% de las personas con derecho a voto.

En lo referente a la Asamblea Nacional, su sistema electoral se caracteriza por intentar garantizar una representación proporcional de la sociedad burundesa más allá de las cuotas étnicas y de género que lo rigen. Como ya hemos visto, los partidos deben garantizar que en sus listas están presentes mujeres y miembros de distintas etnias. Este principio se traduce en una norma más concreta para las elecciones a la Asamblea en la que

las listas cerradas y bloqueadas que confeccionan los partidos para cada circunscripción deberán contener, al menos, un miembro de una etnia por cada dos de la otra, y una mujer por cada tres hombres al menos. El sufragio es universal, directo, único y secreto. Las circunscripciones electorales son las provincias del país, que se reparten los 106 escaños de Asamblea en proporción a su población en un proceso tutelado por la Comisión Electoral Independiente (CEI). La asignación de esos escaños por cada provincia a cada lista (cerrada y bloqueada) de cada partido o coalición se realiza por un escrutinio proporcional basado en el método del resto mayor. Si las cuotas étnicas y de género no se cumplen la CEI está obligada a cooptar a candidatos de partidos políticos, sin producir ningún desequilibrio, y es por eso que siempre hay más de 100 miembros en la Asamblea Nacional.

Con la nueva Constitución vigente se han celebrado dos elecciones legislativas a la Asamblea Nacional, una en 2005 y otra en 2010 que fue boicoteada por la mayoría de la oposición. El partido del Presidente Nkurunziza, el CNDD-FDD, ganó con mayoría absoluta estas elecciones. Entraron en la Asamblea un total de cinco partidos y los tres miembros de la minoría Twa. En las elecciones de 2010, debido al boicot, el CNDD-FDD volvió a revalidar su mayoría absoluta con mayor margen. Los datos de participación no fueron difundidos por el CEI, quizá por motivo del boicot. El Gobierno de Burundi la sitúa en el 66,68% de los electores, pero la misión de observación electoral de la UE cree que este dato es demasiado elevado. La principal repercusión de estas últimas elecciones es que el CNDD-FDD alcanza y supera la mayoría de dos tercios de la Asamblea que se requieren para aprobar la mayoría de las leyes, nombramientos y decisiones.

El sistema electoral que rige las elecciones comunales (recordemos que las comunas son divisiones de las provincias mediante la agrupación de municipios y colinas) es muy similar al de la Asamblea Nacional. Cada una de las 129 comunas elige a 15 miembros para su Consejo Comunal (antes de 2010 los Consejos Comunales tenía 25 miembros). Cada comuna forma una circunscripción única e independiente, por lo que los 15 miembros se reparten por escrutinio proporcional siguiendo el método del resto mayor a cada una de las listas (cerradas y bloqueadas) de los partidos políticos en función del número total de votos válidos que hayan obtenido. De nuevo, el CEI puede cooptar a miembros para cada Consejo Comunal si observa que se incumplen las cuotas étnicas y de género o no se ha representado fielmente la composición social de la provincia en cuestión (por una baja participación por ejemplo). Debido a su carácter cuasi municipal y al poder efectivo que los Consejos Comunales ejercen en los municipios, las elecciones comunales son las que presentan una mayor participación, por encima incluso de las elecciones presidenciales. Las últimas elecciones comunales se celebraron en 2010 (recordemos que en un período de

seis meses se producen las cuatro elecciones existentes en Burundi) con una participación del 90,7% (la oposición no boicoteó las elecciones comunales).

Por último, las elecciones municipales y de colina se rigen por el mismo sistema electoral que las elecciones comunales. Cada municipio o colina constituye una única circunscripción en la que el reparto de escaños del Consejo Municipal o de Colina se hace con un método de escrutinio proporcional y del resto mayor a las listas (cerradas y bloqueadas) de los partidos en función del número de votos válidos sobre el total que obtengan. De nuevo, el CEI puede cooptar miembros para los consejos municipales si aprecia un incumplimiento de las cuotas étnicas o de género.

## **6.- El sistema judicial**

El sistema legal de Burundi está basado en los códigos civiles de tradición europea, concretamente, en los de sus dos metrópolis: Bélgica y Alemania. No obstante, la fuente principal del derecho son los hechos tradicionales o histórico-culturales, por lo que se considera un país que se rige principalmente por derecho consuetudinario, aunque, por supuesto, la Constitución y las leyes también son una fuente de gran relevancia..

El sistema judicial se configura sectorial y jerárquicamente. Así, los juzgados de primera instancia (varios en cada provincia) son la base del sistema y donde se desarrollan la mayoría de los procesos judiciales. Por encima de estos juzgados de primera instancia se encuentran los juzgados de apelación (uno por provincia), que son los encargados de resolver los recursos interpuestos a las decisiones de los anteriores. Por encima de estos sólo hay dos órganos judiciales más, la Corte Suprema y el Tribunal Superior de Justicia (únicos en todo el país), que son competentes para los casos relacionados con la guerra civil, cuestiones étnicas y de juzgar a todos los miembros de las demás instituciones políticas que, por su estatuto, deberán comparecer ante esta Corte en caso de proceso judicial. Todo este sistema judicial jerárquico, está dividido también por ámbitos o sectores del derecho. Así nos encontramos con juzgados de primera instancia o apelación de carácter administrativo, civil, laboral o comercio.

Para vigilar el correcto funcionamiento del sistema y garantizar que la elección de los jueces y funcionarios de esta administración tienen suficientes aptitudes, actúan con arreglo a la ley y se respetan las cuotas étnicas y de género existe la llamada Corte Suprema de la Magistratura. Esta Corte Suprema de la Magistratura está compuesta por cinco miembros nombrados por el Gobierno y ratificados por dos tercios del Senado, tres jueces de los tribunales superiores; dos jueces de enjuiciamiento; dos jueces de residencia y tres miembros de las profesiones jurídicas en el sector privado.

Más allá del sistema judicial propio del país existe un Tribunal Constitucional, un Defensor del Pueblo nombrado por tres cuartos de la Asamblea Nacional y cuyas funciones son recibir quejas y llevar a cabo investigaciones de la mala gestión y violaciones de los derechos de los ciudadanos cometidos por funcionarios públicos y el poder judicial, así como hacer recomendaciones a las autoridades competentes. También media entre el gobierno y los ciudadanos y entre los departamentos y la administración. Además, con motivo de la misión de paz de la ONU, se instauró en 2005 una corte llamada Comisión para la Verdad Nacional y la Reconciliación, que tiene jurisdicción para perseguir crímenes de guerra y violaciones de los derechos humanos.

## **7.- Política internacional, relaciones intergubernamentales y políticas públicas**

Burundi es miembro de varias organizaciones internacionales y regionales, incluidas las Naciones Unidas (ONU), la Organización Mundial del Comercio, la Unión Africana, el Banco Africano de Desarrollo, el Mercado Común para África Oriental y Meridional (COMESA), la zona libre de aranceles de este y el sur de África y la Comunidad del África Oriental (CAO). La reciente historia y guerra de Burundi ha repercutido enormemente en las relaciones internacionales del país por sus problemas de seguridad. A raíz de la guerra civil, cientos de miles de refugiados de Burundi han cruzado en varias ocasiones a Ruanda, Tanzania y la República Democrática del Congo. La mayoría de los refugiados han regresado o han optado por establecerse de manera permanente en los países de asilo. Este motivo migratorio y también por motivos económicos relacionados con el libre comercio en la región de los Grandes Lagos Africanos, Burundi mantiene estrechas relaciones con todos los vecinos de la región de los Grandes Lagos, entre ellos Ruanda, Uganda y la República Democrática del Congo.

En lo que respecta a las operaciones económicas, los principales socios de Burundi son su antigua metrópoli colonial, Bélgica, así como otros países europeos de entre los que destacan Francia, Suiza y Alemania. Estos países europeos importan desde Burundi materias primas y productos agrícolas, fundamentalmente café y oro (constituyen el 40% del total de exportaciones de Burundi) y exportan hacia Burundi bienes elaborados, maquinaria y medicinas. El otro grupo principal de socios comerciales lo constituyen países grandes de su entorno, como Uganda y Kenia, con quienes se intercambian materias primas, destacando la importación de petróleo hasta Burundi. Las relaciones de Burundi y España se enmarcan dentro de la política de cooperación más que en el terreno económico.

Respecto de las políticas públicas más importantes llevadas a cabo desde la paz y la Constitución de 2005 destaca los planes de gasto en seguridad, con el propósito de pacificar totalmente el país y evitar golpes de estado que perjudiquen el proceso democrático. El resto de las políticas públicas se ha centrado en el sistema nacional de salud, ineficaz combatiendo enfermedades como la tuberculosis y el sida, o la educación, que se ha ido ampliando a más sectores de la población con el derecho a ella pero que aún permanece siendo un recurso del que sólo pueden disponer las clases más adineradas, especialmente si nos referimos a la educación superior.

### **8.- Otros actores políticos: los grupos de interés.**

El principal actor político más allá de los partidos políticos en Burundi es el ejército. El ejército de Burundi, en comparación con el de los países de su entorno es un ejército pequeño en número, mayoritariamente terrestre y con poco desarrollo armamentístico y aéreo. Tradicionalmente ha estado en poder de la etnia tutsi, que es la que ha ocupado con más asiduidad los estratos más elevados e importantes del país. Pese a que sus recursos son escasos, la diferencia con los del cuerpo de policía son grandes. Así, la conjunción de mejores recursos y puestos ocupados por personalidades económicamente y políticamente importantes han repercutido en una intensa relación con el poder ejecutivo, que excede los cauces legales y formales. La mayoría de golpes de estado perpetrados en el siglo pasado corresponden a altos cargos del ejército en respuesta a decisiones o actuaciones de los gobiernos que trataba de derribar con las que estaba de acuerdo. Esta capacidad de coerción mediante la violencia se ha visto debilitada desde 2005, puesto que las milicias hutu rebeldes han pasado a integrar el ejército nacional y los puestos de mando deben respetar el ya famoso equilibrio étnico. Aun así, en la actualidad, el ejército influye en las decisiones políticas que tratan sobre seguridad nacional, mantenimiento de la paz, persecución de los crímenes de guerra y cuestiones provinciales y regionales.

Otro actor que históricamente ha tenido gran peso en Burundi es la Iglesia Católica. La importancia de las misiones ha decaído conforme el catolicismo se ha convertido en la religión con más adeptos en el país. No obstante, los servicios sociales que proporciona todavía, como ayuda agrícola, de acceso a comida nutritiva y segura, de microfinanciación y de acceso a la salud y a medicamentos, han convertido a esta organización en una institución paraestatal fundamental más allá del grado de influencia que tiene para inclinar las políticas públicas a su favor.

La asociación de empresarios más influyente es la *Association des Employeurs du Burundi* (AEB), miembro de la Organización Internacional de Empresarios. Sus funciones

principales son las de promover una legislación y unas actitudes sociales que impulsen las inversiones y las aventuras empresariales con el fin de dotar a Burundi de un sector privado fuerte que lleve hacia el desarrollo. Otra organización empresarial cada vez más importante es la *Association des Femmes Entrepreneurs du Burundi* (AFAB), que se dedica a impulsar la concesión de créditos a mujeres para que emprendan una actividad económica propia.

Los sindicatos más importantes de Burundi defienden los intereses de los trabajadores, principalmente del funcionariado y de los mineros, aunque su actividad es más general, así como la necesidad de la paz y el desarrollo de los servicios sociales públicos. La más importante es la Confederación de Sindicatos de Burundi (*Confederation de Burundi Unions* COSYBU), afiliado a la Confederación Sindical Internacional, de carácter socialdemócrata y nacional, y que reúne a diversos sindicatos sectoriales y regionales.

## **9.- Bibliografía**

ACE (2013): *Countries and Territories, Burundi*. [Datos obtenidos 12/06/2013 <http://aceproject.org/regions-en/countries-and-territories/BI/CDCCountry?country=BI> ]

AFRICAN ELECTIONS DATABASE (2013): *Burundi*. [Datos obtenidos 15/06/2013: <http://africanelections.tripod.com/bi.html>]

ASSEMBLÉE NATIONALE DU BURUNDI (2013): *Structure et fonctionnement*. [Datos obtenidos 15/06/2013: <http://www.assemblee.bi/>]

BERG, M. Irwin (2003): *Jews in Central Africa*. Kulanu Organization. [Datos obtenidos 17/06/2013: <http://www.kulanu.org/tutsi/jews-africa.php> ]

BOLAÑOS MARTÍNEZ, Jorge (2013): *El largo camino hacia las elecciones de 2015 en Burundi: el respaldo de la ONU y la posición de las organizaciones regionales*. Instituto de Estudios Estratégicos Españoles IEEE. [Datos obtenidos 12/06/2013: [http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs\\_informativos/2013/DIEEEI122013\\_Burundi\\_Elecciones2015\\_JBM.pdf](http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_informativos/2013/DIEEEI122013_Burundi_Elecciones2015_JBM.pdf)]

CATHOLIC RELIEF SERVICE (2013): *Missions in Burundi*. [Datos obtenidos 30/07/2013: <http://crs.org/countries/burundi>]

CIA (2012): *World Fact Book*. Pp 113-116. [Datos obtenidos 17/06/2013. <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/by.html>]

DUTCH EMPLOYERS COOPERATION PROGRAMME (2013): *Countries, Africa, Burundi*. [Datos obtenidos 05/07/2013: <http://www.decp.nl/countries/africa/burundi/>]

ENCYCLOPEDIA BRITANNICA (2013): *Burundi*. [Datos obtenidos 20/06/2013 <http://global.britannica.com/EBchecked/topic/85931/Burundi>]

ELECTORAL INSTITUTE for SUSTAINABLE DEMOCRACY in AFRICA (2010): *Burundi*:



*Electoral System*. [Datos obtenidos 17/07/2013: <http://www.eisa.org.za/WEP/bur4.htm>]

EL MUNDO (2003): *Guerras olvidadas: Hutus contra tutsis*. [Datos obtenidos 21/07/2013 [http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras\\_olvidadas/burundi.html](http://www.elmundo.es/documentos/2003/04/guerras_olvidadas/burundi.html)]

EL MUNDO (23 de julio de 2010): “*La ausencia de la oposición marca las legislativas en Burundi*”. [Datos obtenidos 15/06/2013 <http://www.elmundo.es/elmundo/2010/07/23/internacional/1279902341.html>]

FREEDOM HOUSE (2012): *Burundi Report*. [Datos obtenidos 12/07/2013 <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2012/burundi>]

GLOBAL EDGE (2013): *Global Insights. By Country: Burundi*. Broad College.University of Michigan. [Datos obtenidos a 02/09/2013: <http://globaledge.msu.edu/countries/burundi>]

HUMAN RIGHTS WATCH (2013): *Búsqueda sobre Burundi*. [Datos obtenidos 15/06/2013 [http://www.hrw.org/es/search/apachesolr\\_search/burundi](http://www.hrw.org/es/search/apachesolr_search/burundi)]

MAEC (2007): *Países y Regiones. Monografías: Burundi*. Imprenta de la Dirección General de Comunicación Exterior. NIPO: 501-07-003-6

MANIN, Bernard (1995): *La democracia de los modernos. Los principios del gobierno representativo*. Ed. Universidad de Chicago. Chicago.

MOE UE (2010): *Burundi rapport final elections communales, présidentielle, législatives, sénatoriales etcollinaires 2010*. Misión de Observación electoral de la Unión Europea. Comisión Europea. [Datos obtenidos 16/07/2013: [http://www.eueom.eu/files/pressreleases/other/final-report-burundi-2010\\_fr.pdf](http://www.eueom.eu/files/pressreleases/other/final-report-burundi-2010_fr.pdf)]

NINDORERA, Willy (2012): *The CNDD-FDD in Burundi: the path from armed to political struggle*. Berghde transition series N°10. Berghde Foundation, Berlin, Germany. [Datos obtenidos 25/07/2013 [http://www.berghde-conflictresearch.org/documents/publications/transitions10\\_Burundi.pdf](http://www.berghde-conflictresearch.org/documents/publications/transitions10_Burundi.pdf)]

ONUB (Organización de las Naciones Unidas en Burundi): *Documentos. Hechos y Cifras*. [Datos obtenidos 10/06/2013 <http://www.un.org/spanish/Depts/dpko/onub/>]

WORLD INTELLECTUAL PROPERTY ORG (2013): “*Constitution interimaire post-transition de la République du Burundi*”. [Datos obtenidos 24/06/2013 [www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file\\_id=195948](http://www.wipo.int/wipolex/en/text.jsp?file_id=195948)]