

# GESTIÓN DEL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA EN ÁFRICA. EL CASO DE LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO

Kayamba Tshitshi Ndouba

*Université Pédagogique de Kinshasa*

## Sumario:

INTRODUCCIÓN. I. ALGUNOS FACTORES EXPLICATIVOS DEL DIFERENTE COMPORTAMIENTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN EUROPA FRENTE A ÁFRICA. II. SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA E IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL COVID 19 EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO. III. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO INSTAURADO POR LA CONSTITUCIÓN DE 16 DE FEBRERO DE 2006. 1. La hegemonía presidencial. 2. La irresponsabilidad política del presidente y la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento. 3. Un poder ejecutivo bicéfalo. IV. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DEL ESTADO DE EMERGENCIA. V. EXÉGESIS DE LA ORDEN PRESIDENCIAL N° 20/014, DE 24 DE MARZO DE 2020, POR LA QUE SE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19. 1. Estructura de la Orden presidencial N° 20/014, de 24 de marzo de 2020. 2. La coordinación gubernamental: las estructuras multisectorial de Respuesta covid-19. 3. La coordinación vertical de la respuesta contra el COVID 19. CONCLUSIÓN.

## RESUMEN

El presente artículo examina el conjunto de las respuestas adoptadas por las instituciones políticas y administrativas de la República Democrática de Congo para mitigar los efectos perjudiciales de esta pandemia. La gestión del Estado de emergencia sanitaria en la República Democrática de Congo se ha desarrollado desde tres vertientes: primero, el liderazgo personal del Presidente de la Republica por los plenos poderes que le concede la Constitución de la Republica, segundo, la movilización, desde el gobierno de la Nación, de todas las plataformas de coordinación entre los actores implicados (públicos y privados) y de todos los recursos disponibles, tercero, el apoyo de los poderes descentralizados (provincia, ciudad, ayuntamientos) en la implementación de las medidas requeridas por la emergencia sanitaria. Desde estas tres vertientes se ha evitado una respuesta política fragmentada en la gestión del estado de emergencia sanitaria.

### Palabras clave:

Covid 19, emergencia sanitaria, República democrática de Congo, estado de emergencia; sistema sanitario, África

## ABSTRACT

### MANAGING THE STATE OF HEALTH EMERGENCY IN AFRICA. THE CASE OF THE DEMOCRATIC REPUBLIC OF CONGO

This article discuss all the strategies adopted by the political and administrative institutions of the DRC to mitigate the harmful effects of Covid 19. The management of the state of the health emergency in the DRC has developed along three lines: first, the personal leadership of the President of the Republic through the full powers granted to him by the Constitution; secondly, the government mobilised all coordination platforms of the actors involved (public and private) and all available resources; thirdly, the local goverments (provinces, cities, town councils) was fully involved in the implementation of the measures required by the health emergency. These three strands have prevented a fragmented political response in the management of the state of health emergency.

### Key Words:

Covid 19, health emergency, Democratic Republic of Congo, state of emergency; healthcare system, Africa

## INTRODUCCIÓN.

La progresión del Covid-19 en cuanto al número de personas infectadas y su velocidad de propagación constituyen hoy en día una de las mayores preocupaciones de la comunidad internacional y de los distintos gobiernos nacionales, puesto que sus efectos socioeconómicos ya se están sintiendo en todo el mundo. Los principales polos de la economía mundial se vieron afectados desde el primer trimestre de 2020. A partir del 2 de marzo, 6 de grandes países del mundo figuraban en el ranking de casos de contagio: China, Corea, Italia, Japón, Estados Unidos y Alemania. Estos países representan: 55% de la producción y de la demanda mundial, 60 % de la producción manufacturera mundial y 50% de las exportaciones mundiales de los productos manufactureros<sup>1</sup>. Incluso si el continente africano es el menos afectado, las perspectivas de desarrollo económico mundial predicen un contagio generalizado de los efectos de la pandemia a otras regiones del mundo, incluidas África y la República Democrática del Congo, debido en particular a su fuerte dependencia económica y financiera de los polos económicos mundiales mencionados.

La pandemia plantea retos a la vez globales y locales. A los retos de salud pública y de índole socioeconómicos, se añaden ahora los retos que afectan las propias estructuras de los Estados puesto que la gestión del estado de emergencia sanitaria ha revelado ciertas tensiones en la distribución y coordinación de recursos entre los distintos niveles de gobiernos. Teniendo en cuenta este panorama de preocupación, el presente informe se propone examinar el conjunto de las respuestas adoptadas por las instituciones políticas y administrativas de la República Democrática de Congo para mitigar los efectos perjudiciales de esta pandemia, desde un doble enfoque: por una parte, el análisis de los instrumentos constitucionales puestos en marcha para gestionar el estado de emergencia sanitaria y por otra parte, los mecanismos de coordinación de las Agencias del Gobierno Central con los poderes descentralizados.

### I. ALGUNOS FACTORES EXPLICATIVOS DEL DIFERENTE COMPORTAMIENTO DE LA PANDEMIA DE LA COVID-19 EN EUROPA FRENTE A ÁFRICA.

Europa es uno de los epicentros del Covid-19 en el mundo, con 29.768.199 casos diagnosticados y 646.097 casos de personas fallecidas. En cambio, según el boletín de Centros para el Control y la Prevención de Enfermedades (CDC) de África publicado el 11 de enero de 2021, el número de casos confirmados del COVID-19 en el continente africano llegó a 3.021.769 y el número de casos de personas fallecidas por la pandemia del Covid 19 asciende a 72.121 mientras que un total de 2.450.492 personas infectadas se habían recuperado a nivel continental. A pesar de todo, se observa que África que representa el 17% de la población mundial, ha registrado tan solo 3,5% de las muertes por covid-19. Eso significa que a pesar de que la transmisión de la enfermedad ha sido alta, la gravedad y la mortalidad han sido más bajas que las predicciones originales, basadas en la experiencia de China y Europa.

En el ranking de los países africanos más afectados en cantidad de casos, Sud África se lleva la palma con 1.214.176 casos diagnosticados y 32.824 decesos registrados, seguido de Marruecos (451.637 casos) Egipto (157.514 casos) Túnez (148.799 casos) y Etiopía (127.792 casos). Aunque en términos absolutos, la situación de África es menos mala que la de América del Norte, Europa y Asia, la evolución es cada vez más preocupante teniendo en cuenta las carencias en las infraestructuras sanitarias, la vulnerabilidad de las estructuras económicas, el desarrollo de los conflictos armados, los efectos del cambio climático, el empobrecimiento de una grande parte de la población.

Estos datos comparativos que revelan un comportamiento diferente de la pandemia en Europa y África nos llevan a plantearse la siguiente pregunta: ¿por qué los países africanos, caracterizados por sistemas de salud sobrecargados e insuficientemente financiados con cargas ya existente de enfermedades infecciosas (como el Ebola), tienen menos casos de enfermos y muertos por Coronavirus? La pregunta es pertinente si

1 Vid., R. BALDWIN y E. TOMIURA, "Thinking ahead about the trade impact of COVID-19", en R. Baldwin y W. di Mauro, (eds), *Economics in the Time of COVID-19*, Centre for Economic Policy Research press, 2020, pp 59-72

consideramos el desfase elevado entre las predicciones apocalípticas de los efectos de la pandemia en África, que se realizaron cuando la pandemia se declaró oficialmente a principios de 2020 con lo que realmente ocurrió.

No existen evidencias científicas que nos ayuden a dar una respuesta infalible a esta cuestión. Ciertamente es que diversos factores implicados nos aproximan a la comprensión de estas diferencias. Los expertos coinciden al apuntar cuatro factores: primero, las pirámides de edad de las poblaciones europeas y africanas, segundo, la temperatura medioambiental (temperaturas altas y humedad), tercero, los factores que radican en los habitantes (el sistema inmunitario colectivo) y cuarto, la respuesta del sistema de salud pública por parte de los países africanos, preparados por experiencias anteriores (como brotes o epidemias).

## II. SITUACIÓN EPIDEMIOLÓGICA E IMPACTO SOCIOECONÓMICO DEL COVID 19 EN LA REPÚBLICA DEMOCRÁTICA DE CONGO.

El primer caso de la COVID-19 fue informado el 10 de marzo de 2020 en Kinshasa. El informe de la situación epidemiológica en la República Democrática de Congo, al día de hoy, declara 19.496 casos confirmados del Covid 19, 4117 casos activos, 619 fallecidos, 14.760 casos curados. Aunque estas cifras parecen insignificantes comparada con el volumen de la población nacional que asciende a unos 84 millones, la República Democrática de Congo se sitúa en la décima posición (de 54) en la escala de los países más infectados de África.

Ahora bien, desde el punto de vista sanitario y de desarrollo económico, la República Democrática de Congo es indexada en el grupo de países africanos que reúnen un número elevado de factores de riesgo, teniendo en cuenta los siguientes indicadores: exposición a los contactos internacionales, eficacia del sistema de salud pública, población total en las zonas urbanas, transparencia en la administración política y administrativa del Gobierno, las dimensiones del conflicto armado y los problemas de seguridad, la importancia de la movilidad de la población a lo largo del territorio nacional.

En cambio, desde el punto de vista económico, con una economía extrovertida, vinculada principalmente al sector minero y muy dependiente del consumo y los productos básicos importados, se pronostica que la República Democrática de Congo experimentará una importante disminución del crecimiento económico y un importante deterioro de sus cuentas macroeconómicas entre 2020 y 2021. El sector extractivo, que es el principal impulsor de su crecimiento, representando alrededor del 30% de los ingresos presupuestarios, experimenta una disminución inmediata de las exportaciones mayor de 60%. Los ingresos aduaneros y de comercio exterior que representan casi el 40% del presupuesto de ingresos han caído sensiblemente. Estos datos son, quizás, los precursores más convincentes de esta crisis que apenas comienza a desarrollarse.

## III. ALGUNAS NOTAS SOBRE EL RÉGIMEN POLÍTICO INSTAURADO POR LA CONSTITUCIÓN DE 16 DE FEBRERO DE 2006.

La República Democrática del Congo tiene un régimen semipresidencial, calcado al modelo de la Vª República francesa<sup>2</sup>, destacándose por tres rasgos constitucionales principales: una hegemonía presidencial, la responsabilidad política del gobierno ante las dos cámaras del parlamento (asamblea nacional y senado), un poder ejecutivo bicéfalo compuesto por el presidente de la República y el gobierno.

### 3.1. La hegemonía presidencial

El presidente de la República es elegido por el sufragio universal directo por un mandato de 5 años renovable una sola vez (artículo 70.1) y es titular de competencias propias. Esta elección por sufragio

2 Vid.;D. POLLET-PANOUSSIS, «La constitution congolaise de 2006 : petite sœur africaine de la constitution française», *Revue française de droit constitutionnel*, 2008 (3) n° 75, pp. 451-498.

universal directo le confiere una legitimidad democrática sin igual dentro de la arquitectura institucional de la República Democrática del Congo. El Presidente de la República es la primera institución de la República que figura en el artículo 68 de la Constitución. Representa a la nación y es el símbolo de la unidad nacional. La Constitución le confiere además la responsabilidad de asegurar, “mediante su arbitraje, el funcionamiento normal de las instituciones públicas, así como la continuidad del Estado”. También es el garante de la independencia nacional, la integridad territorial, la soberanía nacional y el respeto de los tratados y acuerdos internacionales (Artículo 69). Por consiguiente, es, en palabras del General de Gaulle, «*l’homme de la nation, mis en place par elle-même pour répondre de son destin*<sup>3</sup>»

La Constitución de 16 de febrero de 2006 concede al Presidente de la República prerrogativas constitucionales exorbitantes: comandante supremo de las fuerzas armadas y presidente del Consejo Supremo de Defensa (artículo 83); nombramiento del Primer Ministro y otros miembros del Gobierno (artículo 78); investidura de los gobernadores y vicegobernadores provinciales (artículo 80); presidente de la Conferencia de Gobernadores Provinciales (artículo 200); nombramiento de todos los magistrados (artículo 82); nombramiento para otras funciones principales del Estado: embajadores, oficiales generales y superiores del ejército y la policía, directivos de empresas públicas, altos funcionarios de la administración pública (Artículo 81 y 82), declaración de guerra (Artículos 86 y 143), de estado de emergencia o de sitio (Artículos 85, 144 y 145), etc. Desde la entrada en vigor de la Ley de revisión constitucional del 20 de enero de 2011, se han añadido nuevas prerrogativas presidenciales. Está la convocatoria del referéndum constitucional (Artículo 218). En cuanto a la descentralización, el párrafo 7 del artículo 197 le confiere la facultad de disolver una asamblea provincial y el párrafo 10 del artículo 198 la de destituir a un gobernador provincial.

### 3.2. La irresponsabilidad política del presidente y la responsabilidad política del gobierno ante el parlamento.

La particularidad del régimen político congoleño radica en el hecho que el presidente de la República es políticamente irresponsable. El artículo 79.4 dispone que los órdenes presidenciales que recaigan en los ámbitos de competencias compartidos, es decir, los ámbitos materiales que corresponden al gobierno de la Nación o las materias bajo gestión ministerial estarán refrendadas por la firma del Primer Ministro, que es responsable de ellos ante la Asamblea Nacional. En la misma línea, el artículo 91.5 establece que el gobierno, compuesto, por el Primer Ministro (jefe de gobierno), los Ministros, los Viceministros y, cuando proceda, los Viceprimeros Ministros, los Ministros de Estado, es responsable de su actuación ante la Asamblea Nacional. Esta puede decidir por iniciativa propia de sancionar colectivamente al gobierno mediante la adopción de una moción de censura o puede exigir la responsabilidad individual de los miembros del Gobierno mediante una moción de desconfianza.

### 3.3. Un poder ejecutivo bicéfalo

La Constitución del 16 de febrero de 2006 enumera las competencias del presidente de la República y las del gobierno. Parecen distintas puesto que las prerrogativas presidenciales propias juegan una función arbitral que se ejercen puntualmente, mientras que las del gobierno, en conformidad a lo estipulado en el artículo 91, se consultan al presidente de la República, y la implementación de la política de la Nación. Estas competencias se encasillan en un marco de actividad continua (ejecución de leyes, poder administrativo...).

El poder ejecutivo es bicéfalo. El primer ministro es el jefe de gobierno, sin embargo, conforme a lo estipulado en el artículo 79. 1 “El Presidente de la República convoca y preside el Consejo de Ministros. Si no puede hacerlo, delega este poder en el Primer Ministro.” Por otra parte, siguiendo al artículo 91, la defensa, la seguridad y los asuntos exteriores son áreas de colaboración entre el presidente de la República y el Gobierno. El Gobierno tiene a su disposición la administración pública, las Fuerzas Armadas, la Policía y los Servicios de Seguridad Nacional.

3 Vid. C. DE GAULLE, *conférence de presse du 31 janvier 1964*. «Une Constitution, c’est un esprit, des institutions, une pratique» <https://mjp.univ-perp.fr/textes/degaulle31011964.htm> (consultado el 7 de septiembre 2020).

Algunas disposiciones de la Constitución de 16 de febrero prevén dispositivos constitucionales para hacer frente a estados de crisis. Estos dispositivos han sido diseñados para preservar los intereses de la Nación. Se activan por el Presidente de la República que tiene encomendado la misión constitucional de asegurar la continuidad del Estado, siendo igualmente el garante de su independencia. La elección del dispositivo depende de la gravedad de la situación, así como de la urgencia para intervenir.

#### **IV. REGULACIÓN CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DEL ESTADO DE EMERGENCIA**

El artículo 85 de la Constitución de 16 de febrero de 2006 es la base constitucional que regula el régimen excepcional en los casos de estado de emergencia o estado de sitio. Este artículo concede los plenos poderes (ejecutivos y legislativos) al presidente de la República.

Para que el presidente de la República pueda hacer uso de las facultades excepcionales previstas por el artículo, deben cumplirse dos condiciones sustantivas: por una parte, una amenaza grave e inmediata debe pesar sobre la independencia de la Nación y la integridad de su territorio y por otra, el funcionamiento regular de las instituciones constitucionales debe ser interrumpido. Así, corresponde al presidente de la República evaluar si se cumplen las dos condiciones. Los requisitos formales no son muy restrictivos, ya que se limitan a la consulta con el Primer Ministro, los presidentes de la Asamblea Nacional y del Senado.

Los artículos 144 y 145 a los que reenvía el artículo 85 detallan las modalidades para el ejercicio de los poderes excepcionales del presidente de la República durante la crisis. La Asamblea Nacional y el Senado se reunirán entonces de pleno derecho. Si no están en sesión, se convocará una sesión extraordinaria para este fin de acuerdo con el Artículo 116 la Constitución. Se podrá declarar el estado de emergencia o el estado de sitio en la totalidad o en parte del territorio de la República por un período de treinta días.

El decreto presidencial que proclama el estado de emergencia o el estado de sitio dejará automáticamente de surtir efecto al expirar el plazo de treinta días, a menos que la Asamblea Nacional y el Senado, que han sido informados por el presidente de la República por decisión del Consejo de Ministros, hayan autorizado su prórroga por plazos sucesivos de quince días. La Asamblea Nacional y el Senado pueden, por ley, poner fin al estado de emergencia o al estado de sitio en cualquier momento.

En caso de haber declarado el estado de emergencia o de estado de sitio, el presidente de la República adoptará, por orden presidencial deliberada en el Consejo de Ministros, las medidas necesarias para hacer frente a la situación. Se trata de las medidas que requieran el contexto. Esas medidas deben inspirarse en la voluntad de garantizar que los poderes públicos constitucionales dispongan de los medios para cumplir su misión lo antes posible.

La orden presidencial que decreta el estado de emergencia o de sitio es sometida inmediatamente al control del Tribunal Constitucional que examinará su conformidad a la constitución. Sin embargo, los artículos 148 y 119, establecen una condición adicional para la aplicación del artículo 85 (mientras que este último se refiere a la consulta con los presidentes de las dos Cámaras). Se trata de la autorización de la declaración del estado de sitio o del estado de emergencia por las dos cámaras legislativas reunidas en Congreso.

#### **V. EXÉGESIS DE LA ORDEN PRESIDENCIAL N° 20/014, DE 24 DE MARZO DE 2020, POR LA QUE SE DECLARA EL ESTADO DE EMERGENCIA SANITARIA PARA HACER FRENTE A LA PANDEMIA DE COVID-19**

Por medio de la Orden presidencial N° 20/014, de 24 de marzo de 2020, por la que se declara el estado de emergencia sanitaria para hacer frente a la pandemia de Covid-19, el presidente de la República pudo activar los poderes excepcionales previstos al artículo 85 de la Constitución, teniendo en cuenta la naturaleza de los acontecimientos.

La orden presidencial que declara el estado de emergencia sanitaria por un periodo un período de treinta (30) días, enuncia en sus considerandos las tres condiciones de fondo requeridos para activar

el dispositivo excepcional del artículo 85: la situación crea una amenaza grave e inmediata, que afecta las instituciones de la República y la independencia de la Nación, con el resultado de provocar la interrupción del funcionamiento normal de los poderes públicos constitucionales. Se evoca pues la propagación rápida, sin precedentes e imprevisible del Coronavirus, Covid-19, en todo el mundo y en particular en la República Democrática de Congo desde principios de marzo de 2020. La magnitud de la crisis provocada por esta pandemia ha causado la interrupción del funcionamiento normal de las instituciones de la República y es probable que provoque un desastre sanitario que ponga en peligro, por su naturaleza y gravedad, la salud de la población.

Por ello, la necesidad y la urgencia requiere la adopción de medidas nacionales para actuar a diario, en particular restringiendo ciertas libertades, incluida la libertad de ir y venir, de reunirse y de emprender. La oportunidad y la idoneidad de adoptar este dispositivo constitucional habían sido debatidas en el seno del Consejo de Ministros y el Primer Ministro y los presidentes de las Cámaras Parlamentarias habían sido consultados.

### 5.1. Estructura de la Orden presidencial N° 20/014, de 24 de marzo de 2020

La orden establece 4 tipos de medidas:

**Medidas de seguridad en el territorio nacional:** cierre de todas las fronteras del país a los pasajeros con excepción de los buques de carga y otros medios de transporte de mercancías a los que se permite el acceso al territorio nacional. Suspensión de todos los vuelos procedentes de los países de riesgo y de los países de tránsito.

**Medidas relativas al ejercicio de la libertad:** Prohibición de todo viaje de la capital Kinshasa a las provincias y viceversa, para permitir el confinamiento de la ciudad de Kinshasa, foco de la pandemia. Prohibición de todas las reuniones, encuentros y celebraciones de más de veinte (20) personas en la vía pública y en lugares fuera del domicilio familiar. Prohibición de todos los movimientos migratorios. Cierre temporal en todo el territorio nacional de escuelas, universidades, institutos superiores oficiales y privados y de todos los establecimientos de recepción de público así como de los lugares de reunión. Prohibición de la apertura de discotecas, bares, terrazas y restaurantes. Suspensión de todos los servicios religiosos, así como todas las actividades deportivas en los estadios y otros lugares destinados a la actividad deportiva.

**Medidas sanitarias:** las autoridades y funcionarios de todas las instituciones, tanto nacionales como provinciales, han de tomar las medidas sanitarias adecuadas para proteger a sus miembros y personal y a la población en general de la contaminación o la propagación de la contaminación con el Coronavirus, covid-19. Todos los servicios de salud pública están requisicionados para garantizar la divulgación y la eficacia de las medidas que se apliquen. Control sanitario sistemático de todas las personas que entran en el territorio nacional y de las que salen de las ciudades, especialmente de la capital hacia otras provincias del país. Refuerzo de los sistemas de vigilancia y control de los pasajeros procedentes del extranjero (en los puntos de entrada marítimos, fluviales, lacustres y terrestres en el territorio nacional).

**Medidas económicas:** indicaciones para que el gobierno de la República implemente medidas y métodos apropiados de suministro de alimentos a las ciudades para evitar la escasez de reservas y proteger a la nación de cualquier consecuencia desastrosa en términos de seguridad alimentaria y posibles alteraciones del orden público.

### 5.2. La coordinación gubernamental: las estructuras multisectorial de Respuesta covid-19

El modelo adoptado por la República Democrática de Congo para organizar y coordinar las respuestas para hacer frente a la propagación de la pandemia del covid-19 obedece al esquema del poder ejecutivo. Se han instituido dos estructuras técnicas de carácter consultivo: la Célula de Respuesta Covid 19 y las Estructuras Multisectoriales de Respuesta Covid-19.

Por una parte, el artículo 4 de la Orden presidencial crea una Célula de Respuesta covid-19. Se trata de una estructura con autonomía administrativa y técnica, que funciona bajo la autoridad directa del

Presidente de la República. La misión principal consiste en asesorarle en todo lo relacionado en la gestión de la crisis sanitaria provocada por covid-19; informando e orientando las medidas a adoptar en la situación de emergencia. La coordinación de esta célula de Respuesta de COVID-19 está encabezada por el Profesor Jean-Jacques Muyembe, un virólogo congoleño de gran prestigio internacional.

Por otra parte, el Gobierno de la República ha constituido formalmente “las estructuras multisectoriales de respuestas de respuesta covid 19”. Desde el punto de vista organizativo, estas estructuras se componen de dos instancias para la coordinación de sus actividades: un Comité Multisectorial para la respuesta al covid 19 y una secretaría técnica para la coordinación de las actividades.

El Comité de Respuesta Multisectorial (CMR-COVID-19) está presidido por el Primer Ministro, y el Ministro de Salud asume el papel de secretario. Tiene encomendado una triple misión: prestar orientación normativa al Gobierno, movilizar los recursos y administrar los fondos disponibles. El CMR COVID-19 está formado principalmente por una veintena de ministerios implicados de una manera o de otro en la lucha contra el Covid 19

La Secretaría Técnica (ST) está dirigida por un coordinador nombrado por el presidente de la República. Su labor se apoya sobre la Junta Consultiva de la Secretaría Técnica, compuesta por el Secretario General de Sanidad, el Inspector General de Sanidad, los representantes de los socios técnicos y financieros y algunos representantes de la sociedad civil. La ST asegura la gestión estratégica de todas las comisiones de preparación y respuesta contra el COVID 19. Cuenta con el apoyo de un Gestor de Incidentes a nivel nacional (*Incident Manager*) y un Gestor Adjunto de Incidentes (Jefe de la División de Salud Provincial de la provincia afectada o interesada) para coordinar todas las intervenciones del gobierno en la lucha contra la pandemia.

### 5.3. La coordinación vertical de la respuesta contra el COVID 19

La Constitución de 2006 instituye un Estado unitario descentralizada que reúne algunos de los rasgos principales del Estado de las autonomías. La Constitución hace referencia explícita a las provincias y a las instituciones políticas provinciales (artículo 195), al reparto de competencias entre el gobierno central y las provincias (artículo 201) y, por último, a la autoridad consuetudinaria (artículo 207). Igualmente, en 2008 se han aprobado dos leyes orgánicas para reforzar la autonomía provincial y la descentralización. La primera, la Ley n° 08/012 de 31 de julio de 2008 sobre los principios fundamentales relativos a la libre administración de las provincias y la segunda es la Ley Orgánica n° 08/016 de 7 de octubre de 2008 sobre la composición, organización y funcionamiento de las Entidades Territoriales Descentralizadas y sus relaciones con el Estado y las Provincias. Una sistematización de este marco jurídico revela un gobierno multinivel con tres escalas: 1) el gobierno central, 2) las provincias, 3) las entidades territoriales descentralizadas (ETD) que son las ciudades, los ayuntamientos, los sectores y las jefaturas tradicionales.

La coordinación vertical de la respuesta contra el COVID 19 se implementa por medio de la aplicación de poder reglamentario del artículo 206 de la Constitución que estipula que “salvo que la legislación nacional disponga lo contrario, los gobiernos provinciales aplicarán, a través de sus servicios, las leyes y reglamentos nacionales.” Este mandato constitucional es igualmente retomado por el artículo 7 de la Orden presidencial N° 20/014, de 24 de marzo de 2020 que dispone que los responsables de las instituciones del gobierno central, de las provincias y de las entidades territoriales descentralizados, en torno a la célula presidencial de respuesta covid-19, son responsables, cada uno en lo que le corresponda, de la ejecución de la presente orden.

## CONCLUSIÓN

La República democrática de Congo acaba de salir de un largo periodo de conflicto armado (1997-2003). Es un Estado en pleno proceso de reconstrucción de sus estructuras de gobierno y de control de su soberanía nacional. A pesar de ser un Estado débil, la experiencia previa de las respuestas gubernamentales en la lucha contra los diferentes brotes del Ebola ha sido muy decisiva a la hora de organizar y de gestionar el estado de emergencia sanitaria.

La gestión del Estado de emergencia sanitaria se ha desarrollado desde tres vertientes: primero, el liderazgo personal del Presidente de la Republica por los plenos poderes que le concede la Constitución de la Republica, segundo, la movilización, desde el gobierno de la Nación, de todas las plataformas de coordinación entre los actores implicados (públicos y privados) y de todos los recursos disponibles, tercero, el apoyo de los poderes descentralizados (provincia, ciudad, ayuntamientos) en la implementación de las medidas requeridas por la emergencia sanitaria. Desde estas tres vertientes se ha evitado una respuesta política fragmentada en la gestión del estado de emergencia sanitaria.

Como en todas las partes del mundo, los retos para salir de la crisis son complejos y afectan a todos los ámbitos y sectores a nivel nacional. La República democrática del Congo debe resolver los impactos socioeconómicos de la crisis, dando prioridad a las cuestiones emergentes relativas al refuerzo del sistema sanitario, a la protección social, así como de la estabilización macroeconómica y de gobernanza política.