
La democracia en Sudáfrica¹

Secundino González Marrero

La transición a la democracia en Sudáfrica vino acompañada de una enorme carga emotiva y de un interesante desafío de aplicación empírica de la Ciencia Política. Emotiva, por las características del régimen autoritario precedente, basado en la segregación racial y la exclusión política de la mayoría de la población. Emotiva, asimismo, por la personalidad carismática y el enorme ejemplo cívico de quien simbolizó el cambio. Nelson Mandela —27 años en prisión— entendió que el futuro del país no podía pasar por ningún tipo de revancha ni nuevas formas de exclusión de los antaño excluyentes y que era necesario diseñar un sistema institucional que permitiera la convivencia armoniosa de los diferentes grupos étnicos del país. Y fue en este punto donde la Ciencia Política tuvo un lugar destacado. Bajo la inspiración directa de la obra de Arend Lijphart, la transición sudafricana se llevó a cabo mediante un diseño institucional que recogía, casi en su totalidad, el tipo ideal de “democracia de consenso” que formulara el politólogo holandés en su seminal obra *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*.

Este artículo forma parte de un trabajo más amplio donde estudio por qué y cómo cambió el régimen político sudafricano de uno excluyente a otro democrático, qué tipo de democracia es y cómo le está yendo a la democracia sudafricana. En primer lugar, haré un resumen sucinto de las causas de la transición sudafricana y cómo se llevó a cabo. Posteriormente, analizaré los mecanismos institucionales desplegados para hacer viable la convivencia multiétnica en lo que, como consecuencia de la transición, había dejado de ser un régimen de segregación racial. En la tercera parte trataré algunos aspectos de los procesos electorales ocurridos desde 1994, para concluir con una evaluación, también sucinta, de los problemas que afronta la democracia sudafricana.

Palabra claves: Sudáfrica, transición, democracia y régimen político.

1. Quiero agradecer a Juan Pablo Corlazzoli, Julián Santamaría, Francisco Bobillo, Juan Luis Paniagua, Patricia Pinta, Abril Moreno, Renata Gómez, al Consejo de Redacción de la *Revista Española de Ciencia Política* y a los evaluadores anónimos por sus comentarios y ayudas diversas en la elaboración de este trabajo. También a Gustavo Mejía, que hizo muy confortable mi estancia en Sudáfrica.

LA TRANSICIÓN SUDAFRICANA

Las explicaciones del cambio político en Sudáfrica son adecuadamente parsimoniosas: serios problemas de legitimidad internacional², incapacidad de mantener el orden interno con los severos daños para la economía que ello implicaba (desplome de la producción, devaluación de la moneda...), divisiones en la coalición dominante, etc. Es decir, se conjugaban los tres elementos habituales que explican la crisis y el cambio de régimen³: caída de la legitimidad, problemas de eficacia e intensa movilización a favor del cambio, incluyendo la de una parte de los empresarios blancos. A todo ello hay que sumar otros aspectos. El final de la guerra fría, como es sabido, tuvo un impacto notable en aquellos regímenes autoritarios en los que una parte de su legitimidad pretendía derivarse de la contención a los grupos comunistas domésticos supuestamente al servicio de los intereses estratégicos de la Unión Soviética. Fueron los casos de, por ejemplo, El Salvador y de la propia Sudáfrica⁴. La desaparición de la bipolaridad impulsó los procesos de negociación entre gobiernos y opositores de izquierda y la estimuló allí donde ya se habían iniciado. Si el presidente reformista F. W. de Klerk confiaba que el fiasco del socialismo real afectara a las posibilidades futuras del African National Congress —el partido de Nelson Mandela—, dados sus vínculos históricos con el Partido Comunista de Sudáfrica (SACP, por sus siglas en inglés), lo único que vino a ocurrir es que “the fall of communism meant that the ANC’s links with the South African Communist Party ceased to worry Western governments” (Guelke, 2009: 426).

Las élites políticas de los regímenes autoritarios en crisis de legitimidad, por lo general, inician maniobras de cambio cautelosas pero, a veces —muchas—, tienen efectos imprevistos. Así, el fracaso de la estrategia toscamente liberalizadora del presidente Pieter Botha, que pretendió relegitimar la estructura de segregación por la vía de crear cámaras de representación donde estuvieran otras minorías étnicas (pero manteniendo la exclusión de la mayoría negra) solo sirvió para exacerbar aún más la tensión política, e incluso los presuntos beneficiarios de dicha reforma (*coloured*⁵, indios, malayos...) acabaron rechazándola.

2. Desde 1957, los activistas anti *apartheid* habían empezado a tener algún éxito propugnando el boicot comercial y las sanciones internacionales al Gobierno sudafricano. Puede rastrearse alguna influencia de Gandhi en este tipo de demandas. Como se sabe, Gandhi vivió algún tiempo en Sudáfrica. Sobre esto, véase Gurney (2000: 124).

3. Véanse Santamaría (1982), Leonardo Morlino (1985), O’Donnell y Schmitter (1988). Uno de los indicadores de crisis de régimen propuesto por Morlino es el incremento de la violencia política, no solo de los opositores, sino del régimen hacia estos. La proclamación del estado de emergencia, con un plazo previsto de cinco años de vigencia —un indicador en sí mismo— llevó a que, por ejemplo, en 1988 fueran detenidas en Sudáfrica más de 30.000 personas.

4. Como se sabe, en Sudáfrica el South African Communist Party (SACP) —al igual que la principal confederación sindical, Confederation of South African Trade Unions (COSATU)— mantiene una alianza estable con el African National Congress (ANC), la organización que, bajo el liderazgo de Mandela, articulaba la principal oposición al régimen del *apartheid*. Sobre esto, veáanse Israel y Adams (2000), Gurney (2000), Johanningsmeier (2004), Pogrud (2005) y Darch (2005).

5. Valga aquí señalar que la agrupación de personas por el color de su piel es desasosegante, pero así se hace en Sudáfrica. La otra opción, también discutible y de menor uso, es la de referirse a la mayoría negra como mayoría “africana” y no se va a utilizar aquí.

Su sucesor, F. W. de Klerk, comprendió que solo había una opción: acabar con el régimen de segregación racial. Como otros tantos líderes políticos que ocupaban posiciones clave en sus respectivos regímenes autoritarios⁶, entendió que la única manera de ganar era perder: abrir la competencia política a la incertidumbre y hacer posible que los opositores pudieran desplazarle del poder. Dando pasos muy decididos, legalizó a los partidos que se habían enfrentado al *apartheid*, liberó a Nelson Mandela e impulsó un proceso de negociación que conduciría a la celebración de las primeras elecciones multirraciales en la historia del país⁷.

El proceso de transición en la República de Sudáfrica tuvo entre sus principales características la de haberse llevado a cabo según un diseño institucional pensado para forzar mecanismos de poder compartido, que hiciera viable dicha transición en una sociedad altamente fragmentada. El régimen de poder compartido se estableció en una Constitución interina que fue sustituida por un nuevo texto aprobado el 8 de mayo de 1996, hoy vigente.

El punto de partida fue el esquema de Arend Lijphart sobre las distintas maneras que hay de organizar un régimen democrático, que se sitúan entre dos modelos polares con rasgos fuertemente diferenciados: el consociacional o de poder compartido y el mayoritario o de Westminster (Lijphart, 1977 y 1991). La distinción entre ambos —y entre las posibilidades intermedias— no se sustenta en una mera voluntad taxonómica. Hay en todo ello un componente normativo: en concreto, qué tipo de democracia conviene a qué sociedades.

O, dicho en forma retórica, ¿podía el régimen democrático sudafricano ser otro distinto que uno consociacional o de poder compartido⁸? Desde luego, si la opción hubiera sido un tipo de democracia más cercana al modelo Westminster, como en principio defendía

Coloured es la palabra utilizada para los mestizos en Sudáfrica (también en otros países subsaharianos). Se mantendrá el original en inglés en todo el texto, dado que tiene matices que la expresión española no capta. Entre ellos, que el mestizaje puede proceder de la unión de personas de origen subsahariano con europeos, indios, malayos, afrikáners... De hecho, muchos *coloured* hablan *afrikáans*.

6. Sería también el caso de, por ejemplo, Ernesto Zedillo en México. Y, en menor medida, el de Adolfo Suárez en España, ya que en su caso recogió electoralmente los frutos de haber impulsado la transición, al ganar las elecciones fundacionales y las siguientes, aunque desapareció políticamente poco después (por cierto, como el propio partido de De Klerk). Siguiendo el modelo español, algunos miembros reformistas, y algo ilusos, por lo que se vio después, del dominante Partido Nacional, creyeron que podrían ganar unas elecciones multirraciales (Mattes, 1994: 1-6). Pero, por cierto, los casos español y sudafricano tienen muchas similitudes. Pieter Botha y Carlos Arias fracasaron en sus pretendidas reformas liberalizadoras. Adolfo Suárez y F. W. de Klerk recurrieron al mecanismo del referéndum para sortear los obstáculos que pudieran ponerle los antirreformistas del régimen, y obtuvieron el apoyo masivo de la ciudadanía a favor del cambio. El caso sudafricano es más notable, porque en su referéndum solo votaron los blancos. Otras similitudes interesantes son el papel de los respectivos partidos comunistas, muy proclives al acuerdo para un cambio apacible y el papel semidesleal que jugaron en ambos países —y siguen jugando en España— algunas formaciones políticas fuertemente identitarias. En Suráfrica, los enfrentamientos entre los zulúes y el resto, que marcaron la transición (véase infra) se fueron diluyendo, en parte por la habilidad del actual presidente Jacob Zuma, el mismo zulú.
7. En la historia sudafricana se toma como referencia para el comienzo del cambio el discurso pronunciado por F. W. de Klerk el 2 de febrero de 1990 en el que levantaba el estado de emergencia, legalizaba a los partidos hasta entonces prohibidos y anunciaba la inmediata liberación de Nelson Mandela y del resto de los presos políticos.
8. El propio Arend Lijphart calificó las reformas de Pieter Botha que llevaron a crear el Parlamento tricameral como “sham consociationalism”. *Cfr.* Guelke (2009: 419).

Mandela, el coste de la transición hubiera sido mucho más alto, y las dificultades de su consolidación incrementadas exponencialmente. Y ello porque la República de Sudáfrica, como pocos países, tiene todos los rasgos que hacen necesario establecer mecanismos que restrinjan el potencial de conflicto. Un pasado tortuoso, de exclusión de la mayoría de la población de los derechos políticos y de privaciones de todo tipo que no podía resolverse sin más por el expediente de darle la vuelta a la tortilla, entre otras cosas, y al margen de lo que ello hubiera significado en términos de legitimidad exterior del nuevo régimen, porque la minoría blanca previamente excluyente era necesaria, aunque solo fuera por su capacidad gerencial y su formación técnica, para hacer viable la Sudáfrica futura. Y eso sin hablar de la propia fragmentación dentro de la mayoría negra, dividida en varios grupos étnico-lingüísticos⁹, algunos de los cuales llevaban, como los zulúes y los xhosas, décadas de enfrentamiento desgarrado; o de la presencia de otros sectores minoritarios, pero con fuerte implantación en algunas zonas, como los *coloured* y los malayos en la provincia del Cabo Occidental y los indios en KwaZulu-Natal. Quedaba claro, pues, que si la opción no era, en palabras de Mandela, “echar a los blancos al mar”, y había que pacificar la convivencia entre las etnias negras y dar seguridad a las otras minorías, no había más solución que la de establecer un régimen de poder compartido, al menos al principio, cuando, como en toda transición, la incertidumbre y la ansiedad son muy elevadas.

Los requisitos necesarios para compartir el poder son, en la propuesta de Lijphart, de dos tipos. El primero tiene que ver con la actitud de las elites políticas, su predisposición a construir un régimen de tal tipo y su capacidad de obtener autonomía en relación con los sectores que representan, lo cual hace posible la transición. El segundo, un diseño institucional que permita crear, incentivar o reforzar prácticas de consenso y que no genere más exclusiones que las imprescindibles o inevitables.

En relación con el primero de los aspectos, parece claro que, al menos Mandela y De Klerk, (*Chained Together*, como dice con acierto el título del libro de David Ottaway) eran conscientes de la necesidad de un pacto entre elites, ya que, de no ser así, “the alternatives... are simply too horrible to contemplate”. Además, por medios diferentes, ambos consiguieron la suficiente capacidad para negociar sin demasiadas trabas. Sin embargo, en relación con el segundo aspecto, las opciones estaban claramente enfrentadas.

En la primera percepción del African National Congress, cualquier arreglo institucional que implicara mecanismos de poder compartido era visto como una prolongación más o menos desleída del *apartheid*. En concreto, las posiciones de partida por parte del ANC, cuando se reunió la Convention for a Democratic South Africa (CODESA), primer foro formal de negociación entre todos los grupos políticos, incluían un sistema electoral mayoritario, un Estado unitario sin asomo de descentralización y un Parlamento unicameral con plenos poderes constituyentes sin mayorías cualificadas para aprobar el texto: el ideal del

9. La mayoría negra se subdivide en los siguientes grupos: ndebele, xhosa, pedi, spedi, north sotho, sesotho, sotho, south sotho, setswana, tswana, shangaan, swazi, venda y zulú. Alguno de ellos comparten idioma. En total, incluyendo el *afrikáans* y el inglés, hay 11 idiomas oficiales en el país.

modelo Westminster. A su vez, los dos principales interlocutores del ANC, que era el Gobierno del National Party (NP) y el partido mayoritario entre los zulúes, Inkatha Freedom Party (IFP), defendían el establecimiento de un sistema de representación proporcional, una segunda cámara, un Estado federal, mayorías cualificadas y un documento base, firmado por todas las fuerzas políticas, sobre el que se elaboraría la Constitución en el futuro.

No hace al caso seguir aquí al detalle el proceso negociador, sus vaivenes y sobresaltos, aunque sí apuntar que, como ha ocurrido en otras transiciones (por ejemplo, la española), la escalada de violencia política tuvo el efecto de acercar las posiciones entre el Gobierno y el ANC. Según la autobiografía de Mandela, la matanza de seguidores del ANC en la capital del Ciskei¹⁰, el 7 de noviembre de 1992, le llevó a desbloquear las conversaciones, paralizadas por las discrepancias sobre el diseño de los comicios y de las instituciones futuras. Rápidamente se alcanzaron varios acuerdos sustantivos. El primero de ellos tuvo que ver con la propia fecha de las elecciones, finalmente celebradas entre los días 26 a 28 de abril de 1994. Dichas elecciones, en tanto que permitirían la participación de todos los partidos y de todos los ciudadanos sin distinción de razas, significarían el final del régimen de *apartheid*.

Los siguientes acuerdos afectaron al régimen que habría de establecerse tras dichos comicios. La negociación acordaba el establecimiento de una Constitución interina, que duraría hasta que la futura Asamblea Nacional aprobara una nueva. En dicha Constitución se estipuló que todo partido que obtuviera al menos 80 escaños tendría el derecho de nombrar a un vicepresidente en el futuro Gobierno. Se integrarían igualmente en el gabinete, con rango de ministros, aquellos designados por partidos que alcanzaran al menos 20 curules. Se establecía asimismo la posibilidad de veto de la minoría, ya que, tanto cualquier reforma a la Constitución interina como la aprobación e hipotéticas reformas a su sucesora, debería ser aprobada con los 2/3 de los diputados. También se acordó un tipo de descentralización provincial que, aunque estaba lejos del federalismo¹¹, contentaba parcialmente las demandas del Inkatha Freedom Party y a un sector de los afrikáners, que creía que podía ser mayoritario en Northern Cape y construir su propio *Volkstaat*, o territorio donde pudieran más o menos autogobernarse¹².

10. En septiembre de 1992, una protesta de seguidores del ANC contra el dictador que ejercía el poder en el territorio se saldó con la muerte de 26 personas a manos del Ejército local. Cientos más resultaron heridas. El Ciskei era uno de los diez territorios creados artificialmente por el régimen del *apartheid* para agrupar a una parte de los ciudadanos negros en supuestas "patrias". Estos territorios, llamados bantustanes o *homelands*, pretendían concentrar a sectores de la población étnicamente homogéneos. Cuatro de los bantustanes fueron proclamados estados independientes, si bien no fueron reconocidos como tales fuera de las fronteras de Sudáfrica. El resto obtuvieron algún grado de autonomía. Con el fin del *apartheid* fueron disueltos en la nueva división provincial del país. En el caso del Ciskei, dicha disolución requirió de la intervención militar.

11. Se creó una segunda cámara, llamada primero Senado y luego National Council of Provinces (NCOP). Sobre el NCOP no se hablará en este trabajo, al tratarse de una cámara políticamente poco relevante.

12. Un análisis más detallado de la Constitución interina, del posterior debate constituyente y de sus resultados puede verse en González (1996).

EL SISTEMA ELECTORAL

Pero quizás el asunto más relevante que podía encaminar hacia un esquema de poder compartido era el diseño del sistema electoral y resultaba evidente que las elecciones fundacionales tendrían que llevarse a cabo mediante un conjunto de reglas que no sesgara los resultados a favor del partido que, presumiblemente, iba a convertirse en mayoritario. Superadas las resistencias iniciales a la proporcionalidad¹³, el modelo para elegir la Asamblea Nacional fue finalmente el propuesto por Kader Asmal (1994) basado en la fórmula Droop ($Q = 1 + V/E + 1$) aplicada a una lista única de 400 candidatos¹⁴. Aunque Asmal defendía el establecimiento de una barrera del 1% (menor que el 3% propuesto por el ANC), finalmente se descartó y no hubo restricción alguna para entrar en la distribución de escaños.

Dicha distribución se lleva a cabo mediante un peculiar sistema “mixto” que organiza la adjudicación de los 400 diputados en dos niveles, aunque hay una sola papeleta. Para el reparto de 200 de ellos se tienen en cuenta los votos nacionales de cada partido. Los otros 200, una vez distribuidos previamente cuantos se disputan en cada provincia, en función de la población en cada una de ellas, se adjudican a cada partido según como se ha distribuido su voto en las respectivas provincias. Es como si tuviéramos dos tipos de circunscripciones, una nacional de 200 y nueve provinciales que se reparten los otros 200 según la población (y que son llamados en Sudáfrica diputados de lista “regional-nacional”). La peculiaridad, como señalé, es que el elector solo emite un voto para la Asamblea Nacional y es en la fase del cómputo donde se separan ambos tipos de circunscripción.

La doble circunscripción —nacional y provincial— ha sido defendida en algunos casos (así, en Guatemala) porque combinaría dos virtudes. Los diputados “nacionales” tendrían un mayor compromiso con los asuntos globales del país, mientras que los provinciales estarían más pegados a los intereses y demandas específicas de los ciudadanos en cada uno de los territorios. Además, la lista nacional, al ser de magnitud muy grande, incrementaría la proporcionalidad del sistema y permitiría un más fácil acceso a los partidos minoritarios. De hecho, si aplicamos la fórmula propuesta por Arend Lijphart ($U_{\text{efc}} = 75\% / M + 1$) para el cálculo del umbral efectivo en función de la magnitud de la circunscripción (M) dicho umbral, en Sudáfrica, resulta ser de 0’37%, y partidos ha habido que han obtenido

13. Como buen país con tradiciones anglosajonas, en la época del *apartheid* el sistema electoral era mayoritario uninominal. Es curioso que Kader Asmal, el principal referente del ANC para el diseño del sistema electoral hubiera declarado previamente que la proporcionalidad era “el mecanismo que necesitaba la oligarquía racial para mantenerse en el poder”. Y concluía equivocadamente que la representación proporcional aseguraba que ningún partido obtuviera más del 50% los votos, lo que obligaría a coaliciones en las cuales hubiera sobre-representación de los intereses de las minorías. Véase en Mattes (1994: 6).

14. La opción de una lista única de 400 candidatos ha hecho imposible la entrada de *outsiders* no partidistas en la competencia, uno de los problemas que tienen las democracias de la Tercera Ola para institucionalizar sus sistemas de partidos (véase Mainwaring y Torcal, 2005: 160-166). Y algo ayuda el hecho de que el acceso al ejecutivo sea por vía parlamentaria y no por voto directo. La legislación solo permite presentación de candidaturas independientes en el ámbito local, pero dado que solo se exigen 500 firmas para legalizar un partido, no parece que ese haya sido el problema.

escaños con dicho porcentaje y aún con algo menos¹⁵ (en el anexo 1 figuran los resultados electorales desde 1994).

Es posible que los argumentos a favor de la doble circunscripción sean válidos y los resultados esperados, benéficos. Pero en el caso sudafricano parece más probable que dicho reparto dual (aunque en una lista única) haya sido pensado para producir al menos dos efectos. En primer lugar, el control de la elite partidista de la totalidad de sus diputados y, en parte por ello, evitar así la formación de clanes regionales internos. Además, de este modo, al estar la lista encabezada por los dirigentes principales de los partidos —en los hechos, el elector marca en una casilla donde está la foto del líder del partido— se dificultaría la presencia política nacional de los jefes y caciques que gobernaban los antiguos bantustanes, ahora incorporados al esquema provincial de la nueva Sudáfrica¹⁶.

La idea de un sistema de emisión del voto y, en general, de una reglamentación que asegurara el control partidista de sus diputados¹⁷ estaba muy arraigada en el ANC. Quizás temían que, siendo ellos mismos una amalgama étnica y sociopolítica —recuérdese que la mayoría negra estaba étnicamente subdividida en varios grupos y que el ANC conforma una triple alianza— pudieran producirse, pre y pos electoralmente, fracturas que dificultaran el gobierno de la mayoría. De este modo se explica asimismo la cláusula de la Constitución interina según la cual el escaño es propiedad del partido y la expulsión del mismo acarrea la pérdida de la condición de diputado. En la primera legislatura ello les ocurrió a varios miembros de la Asamblea Nacional y de los parlamentos regionales (Lodge, 1999: 20), que tuvieron que dejar sus escaños por decisión de los dirigentes del ANC, dando paso a la cámara a subsiguientes miembros de la lista electoral.

Esta curiosa cláusula, que cuestiona la teoría de la representación desde Edmund Burke hasta ahora, fue mantenida en la Constitución de 1996. Sin embargo, una enmienda introducida en 2002 permitió la práctica del “floor crossing” mediante la cual era posible para los miembros de cualquier institución representativa (Asamblea Nacional, parlamentos provinciales y ayuntamientos) cambiar de partido o crear uno¹⁸ sin perder el escaño. Se establecía que ello era posible en los años segundo y cuarto de la legislatura, con un corto periodo para solicitar el cambio de adscripción (del 1 al 15 de septiembre). Inicialmente se trató de una demanda de los partidos opositores (Democratic Party y New National

15. El cálculo lo he hecho para la adjudicación nacional, esto es, $M = 200$. En las asignaciones provinciales la magnitud varía mucho, entre cuatro escaños para Northern Cape y 46 para Gauteng. Aun así, la magnitud promedio es de 22,22.

16. Véase la nota 10. Sin embargo, algunas de las antiguas autoridades del viejo esquema territorial han seguido figurando en la política democrática. Es el caso, desde luego, de Mangoshutu Buthelezi, que había sido primer ministro del bantustán zulú, pero también de Bantubonke Holomisa (Transkei) y Lucas Mangope (Bophuthatswana).

17. Y por extensión, parcialmente al poder Ejecutivo, ya que el presidente solo puede nombrar a dos ministros que no sean diputados.

18. Por esta vía se crearon cinco nuevos partidos a cargo de diputados electos por otros. Así, en 2003, los Independent Democrats (ID) y el New Labour Party (NLP). En 2005, la National Democratic Convention (Nadeco) y el Progressive Independent Movement (PIM). Sobre todo esto, véase Parliamentary Monitoring Group, <http://www.pmg.org.za/parlinfo/seat>, consultada el 23 de julio de 2011.

Party¹⁹) que aspiraban a unirse parlamentaria y electoralmente. El ANC se negó, argumentando que ello no servía más que para cristalizar una oposición basada en la clase y en la raza. Claro que cuando poco después el NNP decidió romper la alianza e integrarse en el African National Congress, la medida fue aprobada con el argumento —congruente con el anterior, eso sí— que de esta manera, al incorporar a los diputados blancos, se rompían los bloques políticos raciales²⁰. En general, los grandes partidos fueron los principales beneficiarios, al exigirse que para “cruzar el piso” debían hacerlo simultáneamente al menos el 10% de los miembros del grupo parlamentario, un requisito difícil para los partidos con más diputados, pero muy sencillo para los menores. En los partidos con menos de diez escaños, una decisión individual de cambio era legalmente posible.

Tal transfuguismo reglamentado adquirió pronto mala fama y quienes ejercían el “floor crossing” acabaron siendo llamados “crosstitutes”, entre otras cosas porque en ocasiones el cambio de grupo podía ir acompañado de mejoras de estatus político, en el mejor de los casos, y de corrupción pura y dura en el peor. Finalmente, una enmienda aprobada en enero de 2009 suprimió la práctica, de modo que se hizo imposible de nuevo el cambio de partido sin renunciar al escaño²¹.

Volviendo al sistema electoral, como es de suponer dado el tipo de fórmula, pero, sobre todo, la ausencia de umbral legal y la alta magnitud de las circunscripciones, los resultados electorales han sido consistentemente proporcionales. Pensando en usar la fórmula de Mínimos Cuadrados de Michael Gallagher para calcular la desproporcionalidad, me topé con la página web del propio Gallagher, en la que accedí a un documento en el cual el autor había hecho los cálculos para 900 elecciones en 100 países. Además, de paso, ponía al lado de su índice los resultados de aplicar a las mismas elecciones y países, el de Laakso y Taagepera para los números efectivos de partidos. La tabla 1, relativa a Sudáfrica, está extraída de dicho documento:

TABLA 1.
DESPROPORCIONALIDAD Y NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS

Año	Desproporcionalidad	Número efectivo de partidos electorales	Número efectivo de partidos parlamentarios
1994	0,36	2,24	2,21
1999	0,28	2,17	2,15
2004	0,26	1,97	1,97
2009	0,30	2,13	2,12

Fuente: Michael Gallagher (www.tcd.ie/Political_Science/staff/michael_gallagher/EISystems/index.php).

19. El New National Party (NNP) fue uno de los cambios que el viejo partido del *apartheid*, National Party, llevó a cabo para adaptarse a los tiempos. Como se verá, no tuvo éxito. Por su parte, el Democratic Party (DP) es el heredero de los progresistas blancos, muchos de ellos de origen británico, que se oponían a la segregación racial.

20. Véase Idasa, <http://www.idasa.org> (consultada el 23 de julio de 2011).

21. Véase <http://www.info.gov.za/view/DownloadFileAction?id=94453> (consultada el 23 de julio de 2011).

En la tabla 1 observa la escasa desproporcionalidad a lo largo de todas las elecciones celebradas en Sudáfrica desde los comicios fundacionales de 1994. Pero también la observación genera una perplejidad. Alguien que desconociera el sistema político sudafricano pudiera creer, si se fija solo en las cifras que se incluyen del número efectivo de partidos electorales y parlamentarios, que el sistema es de perfil bipartidista. Por ejemplo, el número efectivo de partidos parlamentarios en el Reino Unido en 1979 fue de 2,15, como en las sudafricanas de 1999; en las de los Estados Unidos de 1980 fue de 1,97, como en las sudafricanas de 2004; en Costa Rica en 1986 fue de 2,21, como en las sudafricanas de 1994; en Honduras en 1985 fue de 2.12, como las sudafricanas de 2009²².

El Reino Unido —al menos hasta las últimas elecciones—, los Estados Unidos, Honduras y Costa Rica (con algunos cambios recientes) han tenido, como es sabido, pautas de competencia bipartidista con alternancias en el poder. En Sudáfrica la distancia entre el primero y el segundo partido, en porcentaje de escaños, ha sido, sucesivamente, de 42,5% (1994), 57% (1999), 57,25 (2004) y 49,8 (2009). ¿Cuál bipartidismo? Al menos para este caso, las mediciones no reflejan la realidad.

Parece tener razón, pues, Grigorii Golosov (2010) cuando señala que la fórmula más usada en Ciencia Política para calcular los números efectivos de partidos electorales y de partidos parlamentarios, la de Laakso y Taagepera, produce resultados irreales cuando el porcentaje de votos del partido más grande supera el 50% de los votos²³. Frente a ello, que resulta correcto a raíz de lo observado en la tabla anterior, propone su propia fórmula (Golosov, 2010: 182).

$$N_p = \sum_1^x \frac{1}{1 + (s_1^2/s_i) - s_i}$$

Donde s_1 es el porcentaje de votos-escaños del partido que obtiene el primer lugar y s_i se refiere a los porcentajes de todos los partidos, incluyendo entre ellos también al ganador.

Como puede verse, las cifras obtenidas con la aplicación del índice de Golosov se ajustan mejor a la realidad política sudafricana, y nos da una clara idea de que el sistema de partidos está lejos de ajustarse al formato de competición bipartidista.

22. Todos los datos están tomados de la página web de Gallagher citada (consultada el 27 de julio de 2011).

23. Algo que por cierto advirtió Juan Molinar Horcasitas hace muchos años (1991) al aplicar la fórmula al México de partido hegemónico, aunque la fórmula alternativa que propuso no tuvo éxito, por algunas inconsistencias que le señalaron en su momento y que amplía Golosov (2010: 175-176) en este artículo. Golosov argumenta, de manera convincente, que el problema del índice de Laakso y Taagepera es que fue elaborado sobre la base de sistemas de partidos en democracias consolidadas, allá por 1979 y que era consistente con la realidad. Pero la democratización posterior alteró el mapa, dando como resultado sistemas de alta fragmentación del voto (Europa del Este) y sistemas de partidos dominantes (África Subsahariana) donde los ganadores obtenían por encima del 50% o más del voto, justamente lo que ocurre en Sudáfrica.

TABLA 2.

NÚMERO EFECTIVO DE PARTIDOS PARLAMENTARIOS EN SUDÁFRICA USANDO EL ÍNDICE DE GOLOSOV

Año	Número efectivo de partidos electorales	Número efectivo de partidos parlamentarios
1994	1,70	1,71
1999	1,65	1,65
2004	1,52	1,54
2009	1,62	1,64

Fuente: elaboración propia, a partir de los resultados electorales (anexo 1).

LAS ELECCIONES DE 1994 Y EL DESARROLLO DEL PODER COMPARTIDO

El sistema electoral descrito en el apartado anterior²⁴ se aplicó por primera vez los días 27, 28 y 29 de abril de 1994, en los primeros comicios multirraciales de la historia de Sudáfrica. Los resultados de las elecciones vinieron a consolidar la ruta de la transición por medio de un régimen de poder compartido. En primer lugar, aun obteniendo una de las victorias más sonadas alcanzadas por un partido en unas elecciones democráticas, el ANC se quedó, por poco, con menos de los dos tercios de los escaños requeridos para aprobar la futura constitución, ante el alivio de los observadores externos y de la mayoría de los dirigentes políticos incluyendo al propio Mandela, que a esas alturas parecía haber abandonado su vieja tentación mayoritaria y haberse convertido en un buen “consociacionista”.

En segundo lugar, las previsiones para incorporar al Ejecutivo a las minorías fueron refrendadas por las urnas, al obtener los partidos que representaban a los dos grupos minoritarios más importantes (blancos y zulúes) los escaños suficientes para formar parte del Gobierno. De este modo, siguiendo lo estipulado en la Constitución interina, De Klerk

24. Sigue siendo básicamente el mismo desde entonces, a pesar de que una comisión oficial propuso cambiarlo. “Despite the 2003 majority report of an official Electoral Task Team recommending a mixed-member proportional system with 80 multimember constituencies to elect 75% of MPs, topped up from party lists to ensure overall proportionality, the government postponed a decision until after the 2004 election and has not acted subsequently” (Lemon, 2009: 670). Poco después, la discusión sobre la reforma del sistema volvió a entrar en la agenda. Sin embargo, el impulso reformista se vio afectado por los resultados de una encuesta del Afrobarómetro, que mostraba que los ciudadanos, por medio de preguntas indirectas, estaban razonablemente de acuerdo con su sistema de representación. Dado que la reforma estaba pensada para crear diputados uninominales, la sorpresa de la encuesta fue que los ciudadanos sudafricanos estaban igual de satisfechos que aquellos de otros países del continente con distritos uninominales. Véase *Afrobarometer Briefing Paper*, n° 76, 2009. Los únicos cambios más o menos sustantivos fueron el formato de registro de los votantes, que en la primera elección podían votar allí donde se encontraran, y que desde 1999 solo pueden hacerlo en los *polling districts* en que se hayan registrado previamente. También cambió la legislación respecto del voto en el exterior, que fue primero permitida, luego dejó de estarlo (para las elecciones de 1999) y de nuevo autorizada en 2009 (solo para la Asamblea Nacional) para aquellos que, inscritos previamente, estuvieran fuera del país en la jornada electoral. El cambio fue posible gracias a una decisión de la Corte Constitucional, que aceptó una demanda de la Democratic Alliance.

pasó a ser vicepresidente segundo (después de haber sido jefe del Estado, un caso poco usual) y Mangoshutu Buthelezi se hizo cargo de la crucial cartera de Asuntos Internos. En otras palabras, un presidente negro de la etnia xhosa, un vicepresidente blanco y un ministro del Interior negro de la etnia zulú, tres grupos que hasta poco antes —y lamentablemente, aunque en menor grado, también después— se habían enfrentado violentamente por motivos raciales²⁵.

Los resultados provinciales también abonaron las posibilidades de poder compartido. Por una parte, Inkatha Freedom Party se hizo con el control de su provincia matriz, KwaZulu-Natal y el National Party ganó en Western Cape. En ambos casos, según era previsible, el ANC alcanzó de manera sobrada escaños como para formar parte de ambos ejecutivos provinciales. En el resto de las provincias, los resultados, desde esta perspectiva, no fueron tan óptimos ya que, salvo en un caso, los partidos minoritarios no alcanzaron la cuota exigida para participar en los gobiernos. Después de las elecciones, sin embargo, el ANC llevó a cabo acuerdos no prefijados que incrementaron aún más el carácter consociacional del régimen, de tal modo que en algunas provincias otros partidos se incorporaron a los ejecutivos provinciales, aun cuando carecían de los requisitos formales para ello²⁶.

Otros efectos de los resultados electorales, que no influyeron directamente en el diseño del poder compartido, pero que sin duda tuvieron consecuencias centrales para la democracia sudafricana, fueron los siguientes:

1. Escaso eco del boicot extremista. Tanto un sector de la derecha blanca (el Conservative Party, CP) como de la extrema izquierda negra (Azanian People's Organisation, AZAPO) llamaron al boicot electoral, por razones opuestas pero convergentes. Los conservadores consideraban que no había suficientes garantías de futuro para la población afrikáner. A su vez, AZAPO creía que tales garantías eran excesivas. Sin embargo, la abstención no superó los 14 puntos y allí donde fue relativamente elevada, como en KwaZulu-Natal, que alcanzó el 20%, fue más por el resultado de la intimidación de seguidores de Inkatha Freedom Party contra posibles votantes del ANC que de una voluntad explícita de rechazo al proceso electoral.

25. El National Party tuvo además otros cinco ministros e Inkatha otros dos. El ANC tenía obviamente mayoría en el gabinete de 27 miembros, pero, según una disposición de la Constitución interina, el Gobierno debería funcionar "in a manner which gives consideration to the consensus — seeking spirit underlying the concept of a government of national unity as well as the need for effective government". Véase Calland (1999: 4).

26. En Northern Cape, donde el ANC se quedó justo con la mitad de representantes, el voto favorable del representante del Democratic Party (DP) a cambio de ser nombrado *speaker* de la cámara, le permitió formar Gobierno. En esta provincia, la de mejor resultado para el Freedom Front, uno de sus representantes fue incorporado al Ejecutivo provincial, pese a no tener el 10% de los escaños requeridos. En Western Cape, el nuevo *premier* se saltó la regla del 10% y dio al antiguo viceministro de Asuntos Constitucionales, del NP, Tertius Delport, la cartera de Agricultura. Los acontecimientos posteriores mostraron, pues, que la lógica del poder compartido había impregnado no solo las normas políticas y las reglas del juego, sino también, al menos en aquellos momentos, la actitud de los dirigentes políticos. La excepción fue, como en tantas otras veces en la historia reciente del país, el jefe Mangoshutu Buthelezi, cuyo comportamiento errático, en el que le siguió su partido sin apenas rechistar, tuvo un trágico reflejo social: de las 1.296 víctimas de la violencia política el año siguiente a las elecciones, 905 lo fueron en KwaZulu-Natal.

2. Incorporación de la derecha afrikáner al régimen político. La participación del Freedom Front (FF) en las elecciones tuvo el efecto similar a otros casos donde los *hard-liners* del régimen anterior, aunque a regañadientes, y a veces contra su propia voluntad, acaban siendo muy funcionales para el nuevo régimen. Constand Viljoen, un personaje carismático entre los afrikáners, y antiguo jefe de las Fuerzas de Defensa Sudafricanas, cumplió este papel. Según dijo un desolado extremista del Conservative Party, las posibilidades de plantar resistencia armada a la hegemonía negra y construir un *volkstaat* por la fuerza disminuyeron de forma dramática tras la decisión de Viljoen de participar en la nueva Sudáfrica: “We said the when General Viljoen was still with us [era posible] but without him it was no longer posible”. Un servicio posterior hecho por Viljoen a la causa de la democracia sudafricana fue el de abstenerse, junto a sus cinco senadores y ocho diputados, en la votación de la Asamblea Constitucional que aprobó la Constitución vigente.

En cualquier caso, como también ha ocurrido en otras partes, los electores potenciales de los defensores del viejo orden fueron disminuyendo intensamente en la fase previa a las elecciones. Parece claro que la mayoría de los votantes blancos entendió que el final de una época era inevitable: de hecho, el Freedom Front obtuvo para la Asamblea Nacional apenas 424.555 votos, un 2,2% del total nacional y, lo que es más significativo, apenas poco más de la mitad de los votos de aquellos que, en el referéndum convocado por De Klerk en 1992 para solicitar el apoyo a las reformas, optaron por el no. Por otra parte, los escasos resultados obtenidos por el Freedom Front despejaron algunos problemas: hicieron inviable la construcción constitucional del *volkstaat* blanco. No hubo —ni hay— un solo lugar en Sudáfrica donde los votantes del FF fueran mayoría; en el propio territorio pensado para la creación del bantustán blanco, Northern Cape, apenas sumaron el 6% de los votos.

A pesar de la elevada proporcionalidad y de la ausencia de barreras electorales, el carácter casi refrendatario que tuvieron las elecciones significó que la fragmentación partidista fuera poco elevada. Así, de los 19 partidos contendientes, solo siete obtuvieron representación en la Asamblea Nacional y, de ellos, cuatro sumaron apenas el 5,6% de los votos. En las Asambleas provinciales el resultado fue similar, aunque hubo un partido más que obtuvo representación (Minority Front, de base india, en KwaZulu-Natal).

LA CONSTITUCIÓN DE 1996 Y LOS CAMBIOS EN LA DEMOCRACIA SUDAFRICANA

El espíritu de consenso se mantuvo, con la excepción del Inkatha Freedom Party, que se retiró de la Asamblea Constituyente durante una parte del proceso de elaboración de la nueva Constitución. Finalmente, de los siete partidos representados en la Asamblea, cuatro de ellos (que sumaban el 86,2% del voto popular) votaron a favor del nuevo texto, el Freedom Front se abstuvo con la boca pequeña y los únicos que votaron en contra fueron

los dos diputados del African Christian Democratic Party (ACDP) ante la circunstancia de que la no sujeción de la Constitución a la ley bíblica era “totally unacceptable” además de contener “anti-family clauses”.

Pero la gran coalición concluyó. Primero lo hizo en las normas y, más tarde, en los hechos políticos. La Constitución aprobada suprimió las cláusulas que obligaban a la formación de gobiernos de coalición en función del porcentaje de escaños ya visto. Aunque las disposiciones transitorias del texto mantenían lo establecido por la Constitución interina, esto es, que se mantenía el Gobierno de Unidad Nacional, a partir de las elecciones de 1999, estas incluidas, quien ganase lo ganaría todo, salvo que se establecieran coaliciones más o menos voluntarias o más o menos forzadas por los resultados.

De hecho, la gran coalición —una parte de ella— terminó poco después. Apenas aprobada la Constitución, F. W. de Klerk y el National Party decidieron abandonar la Vicepresidencia 2ª y las carteras que ocupaban y pasarse a la oposición. En realidad, la decisión estaba tomada probablemente desde mucho antes, aunque el NP se mantuvo en el Ejecutivo en buena medida para poder influir mejor en el proceso constituyente.

El día en que se aprobó la Constitución, un dirigente del Pan Africanist Congress (PAC) criticó la disposición transitoria que mantenía el Gobierno de coalición, del que era fuertemente contrario, al señalar que dicho Gobierno, a esas alturas, era una farsa. Tuviera o no tal carácter, lo que sí resultaba evidente para el National Party era que su única posibilidad hacia el futuro era destacarse como oposición y aspirar a captar el voto de un sector de los negros y mantener y aumentar su apoyo entre las minorías. Y es que en las elecciones de 1994 el único partido que recibió además, claro, de la mayoría de los blancos, votos significativos de las minorías *coloured* e india (y un pequeño porcentaje de negros) fue el mismo partido que había impedido a esas minorías —y a la mayoría— votar durante décadas. Como señala Andrew Reynolds (1994: 186), la única virtud de las viejas leyes de residencia (la South Africa's Population Registration Act y la Group Areas Act), que agrupaban territorialmente a los habitantes según razas y etnias, fue la de permitir, con ayuda de encuestas y analizando los resultados de las elecciones de 1994, estimar la relación entre raza y comportamiento electoral. Una relación que permitiría al NP, si nada grave le ocurría, ver con optimismo las siguientes elecciones, para las cuales, con su retirada del Gobierno de coalición, empezó la campaña. Una de sus primeras decisiones fue la de cambiar de nombre al de New National Party, en un intento de alejarse de su pasado en el apartheid. Sin embargo, las cosas no fueron como había previsto (véase infra).

Al eliminarse las cláusulas de coalición, nada obligaría a los futuros presidentes a incluir vicepresidentes o ministros que no fueran de su agrado²⁷. La única restricción fue la de que no podría nombrar más de dos miembros del gabinete que no fueran parlamentarios. Los posibles varios vicepresidentes que permitió la Constitución interina quedaron reducidos a uno, que el presidente seleccionaría según su criterio, sin más requisito que el de que tendría que ser miembro de la Asamblea Nacional.

27. Sin embargo, Inkatha Freedom Party continuó formando parte del Gobierno. Hay cosas que los modelos de “coalición vencedora mínima” no acaban de explicar del todo.

Por lo demás, la nueva Constitución mantenía las innovadoras características que el poder Ejecutivo tenía en el texto interino. El presidente de la República era a la vez jefe de Estado y jefe de Gobierno, pero continuaba siendo electo por la Asamblea Nacional de entre sus integrantes. Sin embargo, el final de la coalición otorgaba un mayor poder al presidente, que era libre de nombrar el gabinete, con la restricción antedicha, incluyendo al vicepresidente, y cesarlo a su voluntad. Se mantenía la posibilidad de la moción de censura al presidente, pero este carecía de la facultad de disolución anticipada, dos instituciones de las democracias parlamentarias que, sin embargo, suelen estar asociadas.

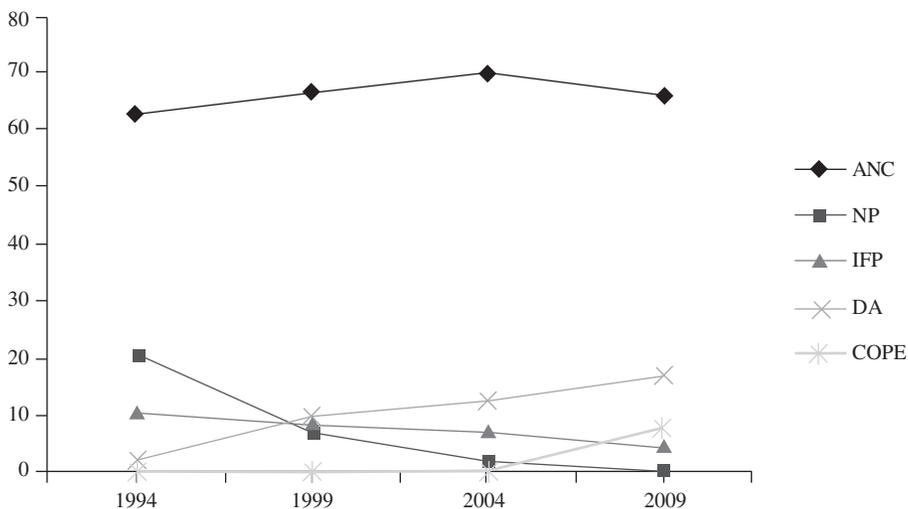
En la organización territorial del Estado la nueva Constitución otorgó más poder a las provincias y reforzó los poderes de la segunda cámara. Los *premier* de cada una de las provincias pasaron a ser parte de su representación en la National Council of Provinces y el voto en esta cámara de cada una de ellas —siguiendo el modelo alemán— era unánime. Salvo que la Constitución señalara lo contrario, “each province has one vote which is cast on behalf of the province by the head of its delegation”.

LAS ELECCIONES DE 1999, 2004 Y 2009

Las tres elecciones celebradas desde las fundacionales, y ya bajo el marco de la nueva Constitución, han tenido elementos en común y algunas discontinuidades. Como se observa en el gráfico 1, y se adelantó al tratar, supra, el sistema electoral, el ANC ha ganado todos los comicios, mejorando sus resultados tanto en 1999 como en 2004 con una leve caída en 2009.

GRÁFICO 1.

LA EVOLUCIÓN DEL VOTO DE LOS PRINCIPALES PARTIDOS EN SUDÁFRICA (EN %)



También puede observarse en el mismo gráfico la evolución del voto opositor, de manera que rápidamente el National Party-New National Party fue perdiendo apoyos hasta desaparecer²⁸ siendo sustituido en su carácter de principal partido opositor por la Democratic Alliance (DA).

En cuanto a la participación electoral, se ha mantenido consistentemente elevada. En la tabla 3 se exponen los porcentajes usando dos criterios: la población en edad de votar y la población registrada. De este modo podemos comparar la abstención primaria con la secundaria. Esta diferenciación no aplica para las elecciones de 1994, en las que no había que estar registrado para ejercer el sufragio (véase nota 24).

TABLA 3.

LA PARTICIPACIÓN ELECTORAL, 1994-2009

Elecciones	Población en edad de votar (PEV)	Población inscrita (PI)	PEV-PI en %	Votos	% de voto sobre PEV	% de voto sobre PI
1994	22.709.152	N/A	N/A	19.533.498	86,01	N/A
1999	22.799.394	18.172.751	20,30	15.977.142	70,00	87,91
2004	27.438.897	20.674.923	24,66	15.863.558	57,81	76,72
2009	28.892.326	23.181.997	19,77	17.919.966	62,02	77,30

Comparando dichos resultados con los de algunos países en los que es obligatorio el acto personal de inscripción en el censo para poder ejercer el sufragio, los datos son positivos, en términos de participación electoral. Por hacer referencia solo a dos democracias de la Tercera Ola, Guatemala y México, la participación electoral sudafricana es notoriamente superior²⁹.

Durante este periodo, el país mantuvo el funcionamiento regular y normado de sus estructuras políticas, con el sobresalto que se verá de inmediato. Tras Mandela, el ANC presentó como candidato presidencial a Thabo Mbeki, vicepresidente del primer Gobierno

28. Como New National Party tuvo un comportamiento errático que se ha reseñado brevemente supra. Los pocos diputados que le quedaban tras el mal resultado de 2004 decidieron "cruzar el piso" integrarse en el ANC. En 2005, el NNP se autodisolvió.

29. Es poco útil desagregar —comparativamente— las diferencias de voto entre ciudadanos en edad de votar y ciudadanos inscritos, por los distintos estímulos que hay para registrarse como elector. En Guatemala, hasta muy recientemente, el documento que se obtenía una vez cumplido el trámite de inscripción solo valía para ejercer el sufragio y solicitar el pasaporte. En cambio, en México, la credencial de elector es el documento que solicitan las autoridades —y los bancos y las universidades, entre otros— para llevar a cabo cualquier trámite. En el caso sudafricano, no se le provee al ciudadano de ningún documento especial. Solo debe registrarse en la oficina correspondiente presentando un documento de identidad personal que incorpore un código de barras (Lemon, 2001: 332). En resumen: los incentivos del elector mexicano para inscribirse son más altos que los que tienen guatemaltecos y sudafricanos. De ahí que Endersby y Kriekhaus (2008), aunque no toman en cuenta la variable de los incentivos para inscribirse, consideren que, para explicar la participación electoral, el total de votantes posible es siempre un indicador mejor, porque el hecho de que no registrarse puede ser considerado, en el cálculo de la participación, equivalente a no votar.

posterior al *apartheid*. Mbeki ganó las elecciones y se presentó a la reelección, con el resultado previsible. Sin embargo, en el transcurso de su segundo mandato, la situación se complicó. El vicepresidente del país, Jacob Zuma, fue acusado de corrupción y Mbeki acabó cesándolo en 2005. Zuma contraatacó y en la Conferencia Nacional del ANC, en diciembre de 2007, derrotó a su rival en la disputa por la presidencia del partido en la segunda ocasión en su historia en la que hubo dos candidatos al cargo³⁰.

Las consecuencias de este desajuste en el “diseño institucional” —más intensas al tratarse de un partido dominante—, según el cual para la Presidencia de la República solo es posible una reelección, no habiendo límites para la jefatura del partido, tuvo efectos inmediatos. El control del ANC por parte de Jacob Zuma generó una insostenible situación de *lame duck* —o si se quiere bicefalia— que concluyó con la decisión del partido de exigirle a Thabo Mbeki la renuncia a la Presidencia de Sudáfrica antes de que concluyera su mandato³¹. Fue sustituido por el hasta entonces vicepresidente, Kgalema Motlanthe, que terminó el periodo para el cual había sido elegido Mbeki. En las siguientes elecciones nacionales, ahora con Jacob Zuma de candidato, el ANC revalidó su mandato.

Este episodio, además de implicar poco después la escisión en el seno del ANC que dio lugar al Congress of the People, tiene interés comparativo, ya que revela la variante parlamentaria del peculiar régimen político sudafricano. El presidente pierde el poder y no concluye su mandato por una decisión política de su partido —como por cierto, le ocurrió a la *premier* Margaret Thatcher— y revela bien el acierto del trabajo de David Samuels y Matthew S. Shugart (2010) según los cuales en los sistemas parlamentarios el gobernante debe estar más cerca del militante-diputado mediano, de lo que ocurre en los sistemas presidencialistas. El enfrentamiento de Mbeki con el ANC significó el final de su Presidencia.

CONCLUSIONES: BALANCE DE LA DEMOCRACIA EN SUDÁFRICA

A 20 años del comienzo de la transición sudafricana a la democracia, es buen momento para hacer un balance de lo que ha ocurrido desde entonces. Dividiré este recuento en dos partes. Por un lado, qué ha ocurrido en el ámbito del funcionamiento del sistema político. Por el otro, y resumidamente, el rendimiento de los gobiernos democráticos en el ámbito socioeconómico. Es una división convencional, pero que ha empezado a dejar de ser sustantiva, desde el momento en que, tras la proliferación de los estudios sobre la calidad de la democracia, se argumenta que tal calidad debe estar asociada al impacto del régimen político sobre la igualdad.

30. Zuma tuvo el apoyo del sector más a la izquierda dentro del ANC y de sus aliados históricos, el South African Communist Party y los sindicatos agrupados en COSATU.

31. Véase *Mail & Guardian Online* (<http://mg.co.za/article/2008-09-20-anc-recalls-mbeki>). El episodio final que llevó al ANC a remover a Mbeki de su cargo fue la afirmación de un juez de que había pruebas consistentes de “conspiración” y abuso de recursos públicos por parte del presidente para desacreditar a su rival.

El sistema político

Los años transcurridos desde que los sudafricanos pudieron votar por primera vez en unas elecciones multirraciales arrojan un balance muy satisfactorio de la democracia sudafricana. En primer lugar, las propias elecciones se han celebrado sin apenas irregularidades, salvo el comprensible caos de los primeros comicios. Las autoridades electorales (Independent Electoral Commission y Electoral Court) han hecho muy bien su tarea, de manera que los ciudadanos de Sudáfrica opinan que sus elecciones son libres y justas, en porcentajes que superan el 90%.

La violencia política ha ido disminuyendo radicalmente. En las primeras elecciones había áreas del país más o menos reservadas, donde los partidos —salvo el dominante en la zona— no podían hacer campaña electoral sin riesgo. Hoy no es así y la mejor prueba está en KwaZulu-Natal, antaño territorio de enfrentamientos, muchas veces mortales, entre los seguidores del Inkatha Freedom Party y del ANC. Este último, elección tras elección, ha ido incrementando su base electoral en la provincia, y ha desalojado a Inkatha del primer lugar electoral, sin especiales problemas³²

Es verdad que hay poca claridad en la financiación de las campañas y que se suele acusar a la televisión pública de sesgo gubernamental, pero no hay ninguna razón por la cual Sudáfrica tuviera que ser diferente de las democracias más antiguas y consolidadas.

Usando dos de los indicadores más comunes —Freedom in the World (Freedom House) e Index of Democracy (The Economist Intelligence Unit)—, la democracia sudafricana sale muy bien parada. En el primero de los indicadores, Sudáfrica ha obtenido de manera regular la categoría de “país libre”, si bien la calificación en derechos políticos ha caído de 1 a 2 desde 2006³³. Por lo que se refiere al Index of Democracy lamentablemente —porque se trata de un indicador mucho mejor—, solo hay datos de 2006, cuando empezó a usarse, 2008 y 2010. En los tres casos, Sudáfrica figura dentro de la categoría de “democracia con problemas”, si bien muy cerca de las “democracias plenas”³⁴.

En relación con la proporcionalidad del sistema electoral, ya hemos visto que es muy elevada, dada la fórmula que se usa, la ausencia de umbral legal y la gran magnitud de las circunscripciones. Sin embargo, el número efectivo de partidos es muy bajo —usando el índice de Golosov—, cosa que se hace evidente, sin necesidad de cálculo alguno, solo viendo los resultados electorales.

32. Aunque la polarización interétnica ha aumentado y hay recientes señales preocupantes de posibles enfrentamientos futuros por razones políticas en varias partes del país (véase infra).

33. Como se sabe, Freedom House (FH) puntúa los países de 1 a 7, donde 1 es libre y 7 no libre, en dos categorías, derechos políticos y libertades civiles. Desde 2002, primer año consultado —no había datos previos en su página web—, los derechos políticos puntuaban 1 y las libertades civiles 2. A partir de 2006 ambos se igualaron a la baja.

34. La puntuación en el Index of Democracy va de 0 (más autoritario) a 10 (más democrático) y se clasifica a los países en cuatro categorías: democracias plenas, democracias con problemas, regímenes híbridos y regímenes autoritarios. La puntuación no cambió entre 2006 y 2010, aunque descendió dos posiciones por la mejora de otros países. Vista con más detalle, es en el apartado de cultura política donde la calificación es más baja. Una subida en esta dimensión, manteniendo constantes el resto, llevaría a Sudáfrica a la categoría de “democracias plenas”.

TABLA 4.

LA DEMOCRACIA EN SUDÁFRICA

Año	Proceso electoral y pluralismo	Funcionamiento del Gobierno	Participación política	Cultura política	Libertades civiles	Promedio	Posición
2006	8,75	7,86	7,22	6,88	8,82	7,91	29
2008	8,75	7,86	7,22	6,88	8,82	7,91	31
2010	8,75	8,21	7,22	6,25	8,53	7,79	30

Fuente: elaboración propia con datos de *The Economist Intelligence Unit*.

Estamos ante un caso claro de partido dominante, aún más dominante que otros —la India, Japón y Suecia cuando lo eran³⁵— y, ante la fuerte identificación de la mayoría negra con el ANC, parece que va a seguir siéndolo algún tiempo más. De hecho, la única amenaza seria provino de la escisión protagonizada por el Congress of the People (COPE), dado que sus dirigentes podían argumentar, frente al electorado negro, que ellos también habían formado parte del movimiento emancipador, a diferencia, con algún matiz, del resto de la oposición. Sin embargo, y a pesar de los temores del ANC, el resultado obtenido por el COPE en las primeras elecciones en qué participó, si bien satisfactorio para un partido con menos de cuatro meses de vida, no alteraron el dominio del ANC y sus resultados en los últimos comicios locales han sido decepcionantes (véase infra).

La presencia de un partido dominante acarrea usualmente algunos problemas en términos de calidad de la democracia —más en los casos japonés e indio que en el sueco— porque quien ocupa el poder y sabe que puede continuar ocupándolo salvo catástrofe política carece de la tensión competitiva que lo predisponga a la rendición de cuentas (*accountability*) y a la reciprocidad (*responsiveness*) ante y para los ciudadanos³⁶. Otros aspectos negativos son el clientelismo y la corrupción que, si bien no son privativos de los sistemas de partidos dominantes, se agravan en ellos.

En el caso sudafricano, por lo demás, parece confirmarse la tendencia de otros sistemas de partidos similares, en los cuales la volatilidad de quien domina es baja —obvio: eso expresa el dominio—, pero se incrementa entre sus opositores. En la tabla 5 expongo los resultados, usando el índice de Pedersen (1979), de la volatilidad total, de la volatilidad

35. La peculiaridad del caso sudafricano estriba en que, a diferencia de otros sistemas de partidos dominantes (los clásicos de la India y de Japón) es que dicho predominio no se debe a ningún efecto del sistema electoral, dada la alta proporcionalidad del mismo. Coincide con ellos en que uno de sus principales problemas o desafíos es evitar las defecciones y que se ve a sí mismo como “el partido de la nación” (véase Ware, 2002: 254).

36. El único matiz es que, como señalé al comienzo, bajo el nombre African National Congress se incluyen tres grupos: el propio ANC, el Communist Party of South Africa y la Confederation of South Africa Trade Unions. Y estos últimos han sido frecuentemente críticos de las políticas gubernamentales. Uno pudiera pensar que, dada la pluralidad étnica en el seno del propio ANC, ello se convertiría en un posible *cleavage* interno, y la expresión crítica “la Xhosa Nostra” apuntaría a un dominio de este grupo y un posible conflicto con el resto. No dispongo de datos, pero en cualquier caso, el liderazgo obtenido, primero en el partido y en el país después, por Jacob Zuma —zulú, recuérdese—, parece negarlo.

intraopositora total, esto es, excluyendo del cálculo al ANC y la volatilidad intraopositora étnica, es decir, solo de los partidos que representan a la minoría blanca³⁷.

TABLA 5.
VOLATILIDAD ELECTORAL EN SUDÁFRICA

Elecciones t1-t2	Volatilidad total	Volatilidad intraopositora total	Volatilidad intraopositora étnica
1994-1999	17,4	15,55	11,51
1999-2004	9,19	7,52	4,2
2004-2009	13,45	11,58	3,00
Volatilidad media	13,34	11,55	6,23

Fuente: elaboración propia.

Si comparamos la volatilidad media con la de otros países, usando la tabla que exponen Mainwaring y Torcal (2005: 149, tabla 1) resulta que Sudáfrica tendría un sistema de partidos — dominante, eso sí— más estable que Suecia, Noruega, Portugal y España. Parecería que, en este caso como en el del número efectivo de partidos, la presencia de un partido dominante altera la forma de medir que usamos convencionalmente en la Ciencia Política. Para ser una democracia de la Tercera Ola tardía (a los 16 años desde su inicio) no está mal tener un sistema de partidos tan institucionalizado. Además, el caso sudafricano no muestra otro de los elementos considerados por Mainwaring y Torcal para calificar a un sistema de partidos como fluido o no institucionalizado, cual es el de los liderazgos personalizados que usan los partidos como mecanismo de promoción personal.

En lo que se refiere a la volatilidad opositora, el punto central es que, si agregamos los datos entre 1994 y 2004, el 68% del total viene explicado por la volatilidad entre los partidos que expresan el voto de los blancos, esto es, el transvase de votantes entre el viejo partido del *apartheid* (NP y su sucesor NNP) y la Democratic Alliance. Pero dicho transvase parece haber concluido con las elecciones de 2009 (solo un 3% de volatilidad respecto de 2004 entre los partidos de la minoría blanca). Es verdad que la volatilidad total e intraopositora se incrementó entre 2004 y 2009, pero ello fue debido a la irrupción del nuevo partido surgido de una escisión del ANC, el Congress of The People, que obtuvo el 7,4% de los votos.

En conclusión, el sistema de partidos se ha ido institucionalizando entre quienes representan a la mayoría (ANC, más su escisión, el Congress of the People, este más volátil) y quienes representan a las minorías (DA) con algunas variaciones intraétnicas (los zulúes tienen ahora dos partidos en competencia, IFP y el nuevo National Freedom Party). A

37. Hay que matizar, sin embargo, ya que un sector de la población no blanca —*coloured*, indios y, más recientemente negros, aunque en mucha menor medida— votaron por la Democratic Alliance en las últimas elecciones.

medio plazo lo que pudiera ocurrir (véase *infra*, epílogo) es que la Democratic Alliance pudiera ir incrementado su porcentaje de votantes negros y el ANC, como ocurre en ocasiones con los partidos dominantes, pudiera tener nuevas escisiones que comprometieran tal dominio. Por poner un ejemplo —si bien no se trataba de un partido dominante, sino hegemónico, siguiendo la diferenciación de Sartori—, la ruptura del PRI previa a las elecciones de 1988 fue el principio del fin de su hegemonía.

La persistente desigualdad

La razonable solidez de la democracia sudafricana y sus resultados estrictamente políticos contrastan vivamente con su rendimiento en el ámbito socioeconómico, que dista mucho de ser aceptable. Es cierto que las tasas de crecimiento promedio han sido buenas, entre el 4% y el 5% anual. También es verdad que cientos de miles de personas tienen ahora acceso a una vivienda digna, agua potable y electricidad. Las políticas de provisión social benefician a más de 12 millones de personas y el programa de Black Empowerment y los recursos accesibles mediante el control del poder político en todos estos años han ido generando una todavía modesta pero creciente clase media negra (y casos hay de incorporación a las elites económicas)³⁸.

Pero como dijo Helen Suzman a la revista *Time* poco antes de morir, “the vast majority has been left behind”³⁹. El país registra la mayor cantidad de enfermos de VIH del mundo —5 millones de personas—, lo que sin duda influye en que la esperanza de vida al nacer sea escasamente de 52 años.

Las condiciones de vida de los negros más pobres se han agravado. El número de ellos que vive con apenas un *rand* diario (0,09 euros) o menos pasó de 1,9 millones en 1996 a

38. Véase Alex Perry, “South Africa Looks for A Leader”, *Time*, 27 de abril de 2009, vol. 173. El autor hace una crónica muy impresionista del mitin de apertura de campaña del ANC para las elecciones de 2009, en donde “many of the men wore Gucci, and the women Prada, but mixed in with them were 60 or so people, of both sexes, in combat fatigues. Their camo caps identified them as veterans of Umkhonto we Sizwe (Spear of the Nation), the ANC’ disbanded guerrilla wing. A well-dressed young man in a Porsche hat chatted with another in a scarlet T shirt that declared, “Let’s all young people join the Young Communist League of South Africa to crush capitalism as a brutal system and replace it by communism”. A su vez, el aparcamiento “was full of Range Rovers, BMWs and Mercedes-Benzes pasted with giant ANC stickers promising to BUILD A CARING SOCIETY— another testament to both the spoils and contradictions of power”. Para una visión menos gráfica de los persistentes problemas de desigualdad, véase *infra* y anexo.

39. *Cf.* Alex Perry. El mismo reportaje recoge unas declaraciones de Mandela, según las cuales “Mandela scolded the assembled party leadership. The ANC’s leaders should be ‘making this country of ours the caring and decent society for which this great South African dedicated her entire life and for which she sacrificed so much’”. Helen Suzman fue un símbolo de la lucha de algunos ciudadanos blancos contra el *apartheid*. Ocupó un escaño en el Parlamento del viejo régimen durante 36 años, de los cuales, entre 1961 y 1974 fue la única voz en la cámara que se opuso a las políticas de segregación racial. A raíz de su muerte, los numerosos obituarios publicados recordaban la que fue una de sus frases más conocidas. En una discusión con un ministro del régimen, este la acusó de que sus preguntas en el Parlamento eran embarazosas para Sudáfrica, a lo que respondió: “No son mis preguntas las que son embarazosas para Sudáfrica: son sus respuestas”.

4,2 millones en 2005. El desempleo se incrementó del 16,9% en 1995 al 31,2 en 2002, si bien, desde ese máximo, ha ido descendiendo hasta situarse el 23,8 % en 2009 (World Bank). El último informe del UNDP señala que varias de las pretensiones de los Objetivos del Milenio asociadas a la disminución de la pobreza y de la desigualdad no podrán ser cumplidas en la fecha prevista. Como se observa en el anexo 2, la desigualdad sigue siendo muy alta, aunque ya no está en el segundo lugar mundial, un puesto que ocupó en la pasada década.

Se produce así una situación extraña. Por poner solo datos del año pasado, Sudáfrica está en la posición número 30 en la lista del Democracy Index. Una posición tan elevada contrasta vivamente con la que ocupa en el Índice de Desarrollo Humano, en el que cae hasta el lugar 110. Tal distancia entre ambos indicadores convierte al país en uno de esos casos en los cuales la persistencia de la democracia no estaría relacionada con su rendimiento. No se trata, como a veces se ha dicho con frivolidad, de que los electores sean inconscientes y no se percaten de la realidad. Todas las encuestas de opinión señalan que la mayoría de la población tiene muy claro el bajo rendimiento de los sucesivos gobiernos en áreas como el desempleo y la lucha contra la desigualdad. Pero parecería que, hasta ahora, el votante es más identitario que económico.

EPÍLOGO: LAS ELECCIONES LOCALES DE 2011

Las últimas elecciones celebradas en Sudáfrica han sido las municipales, en mayo de 2011. Y aunque en este trabajo no se ha analizado la evolución del poder local en Sudáfrica, valga ahora hacer referencia a estos recientes comicios por cuanto pueden dar una idea de la evolución del sistema de partidos en particular y de la democracia sudafricana en general.

En cuanto hace a los resultados, de nuevo hay continuidad. El ANC obtiene el 61,95% de los votos, 2,95% menos de las municipales previas y 3,95% menos de lo que obtuvo en las últimas elecciones generales de 2009⁴⁰. Sin embargo, y con la excepción de KwaZulu-Natal, el ANC ha perdido apoyos en todas las provincias en comparación con las elecciones municipales previas, y en todas si se compara con las generales de 2009. El principal partido opositor mejora sus resultados de las municipales de 2006, creciendo 7,69 puntos y llegando al 23,94%.

Es sabido que no se pueden extrapolar los resultados municipales a unas posteriores elecciones generales —para las que, además, faltan aún tres años—. Pero algunas cosas parecen confirmadas por estos recientes comicios. El ANC continúa siendo el partido dominante, manteniendo su porcentaje por encima del 60% y, como ocurrió en las elecciones

40. A pesar de que, según informa *The Economist*, "In more than a third of municipalities, the leadership and financial management are considered so poor that the auditor-general has recommended government intervention" The ruling party is challenged", *The Economist*, 21 de mayo de 2011, vol. 398.

de 2009, ha solventado sin problemas los hipotéticos efectos de la escisión que vivió en su momento y que se encarnó en el Congress of the People. El COPE disminuyó su porcentaje de votos desde aquellas elecciones —en las que obtuvo el 7,4%— hasta un magro 2,14% en las elecciones locales de mayo⁴¹.

Por su parte, la Democratic Alliance se consolida como principal partido opositor, haciendo valer en este caso lo que parece una buena gestión en los municipios gobernados previamente. Inkatha Freedom Party (IFP) recupera el tercer lugar que tuvo entre 1994 y 2004, pero su porcentaje nacional ha descendido constantemente desde entonces, entre otras razones por el buen desempeño de una escisión suya, el National Freedom Party. De hecho, en la propia KwaZulu-Natal, cuna del IFP, el partido ha pasado de obtener el 38% en las municipales previas a solo el 15,8%. El resultado municipal refuerza una tendencia ya muy visible desde la elección presidencial de Jacob Zuma, según la cual el ANC ha sustituido al Inkatha Freedom Party en la provincia de mayoría zulú⁴².

En conclusión, pues, las fuertes identidades étnicas de los partidos sudafricanos siguen básicamente inalteradas⁴³. La identificación de la mayoría negra con el partido que les trajo la libertad continúa siendo muy intensa. Afortunadamente, el camino elegido para la liberación —una democracia multirracial y no un régimen autoritario de partido único, como en muchos otros casos africanos postcoloniales— ha permitido ir forjando una cultura democrática que parece consolidarse⁴⁴.

Pero, a la vez, la campaña para las elecciones locales de 2011 ha sido las más racializada de la historia democrática de Sudáfrica, con un estilo confrontativo que no hace justicia al espíritu de consenso que hizo posible la transición, profundizando así tendencias que empezaron a desarrollarse desde el inicio de la Presidencia de Jacob Zuma. Quizás previendo el ascenso de la oposición, que además habría incrementado su voto negro desde el 1% al 5% del total, los líderes del ANC recurrieron a todo tipo de argumentos, acusando a la dirigente de la Democratic Alliance de “racist ‘madam’. They have caricatured her as the boss of a Nazi-inspired white-supremacist party ‘hellbent on treating black people as subhuman’ and on taking the country back to the apartheid days of racial division, inequality and oppression. Además, “the ANC told blacks who considered

41. No disponemos de datos sobre si sus candidatos locales habían desempeñado algún cargo local previo mientras eran miembros del ANC. De no ser así, el COPE fue a la elección con alguna desventaja, siendo su primera elección municipal, dada la mayor personalización del voto local.

42. Siendo elecciones de distinto tipo, cabe señalar que en las elecciones generales de 2009 el ANC obtuvo en KwaZulu-Natal el 65% de los votos, mientras que en las elecciones locales bajó hasta el 57%.

43. Tom Lodge (2001) se preguntaba si “with apartheid no longer in place as the system to blame for every grievance, other cleavages may have developed in the society and become grounds for mobilisation. Ethnicity, religion, language and gender may have crystallised into new collective identities of political significance”. La respuesta parece ser negativa.

44. Véase Kotzé y Steenekamp (2009: 64-85). Los autores combinaron los resultados de la World Values Survey con una encuesta diseñada por ellos a las elites políticas, económicas, religiosas y periodísticas. Un resultado interesante, aunque quizás previsible, es que la democracia tiene un apoyo más alto entre dichas elites que entre la ciudadanía en general. En cualquier caso, y como en casi todas partes, la satisfacción con su rendimiento es mucho menor.

deserting the liberation party to vote for the DA that they were courting the wrath of the ancestors, would never get to heaven”⁴⁵.

Hace muchos años, E. E. Schattschneider, en un debate con lo que se ha dado en llamar la escuela sociológica del origen de los partidos (la clásica de los *cleavages*, de Stein Rokkan y Seymour M. Lipset), argumentaba que las organizaciones partidistas no surgen como reflejo de las divisiones sociales. En realidad, “para comprender la naturaleza de los conflictos entre partidos *es preciso considerar la función de los temas conflictivos explotados por los partidos en su lucha por la supremacía*”⁴⁶. En el análisis que hace Alan Ware del texto de Schattschneider este último rechazaría la idea según la cual el hecho de “que en una sociedad existan ciertos temas conflictivos, los partidos que surjan vayan a reflejar estos temas, lo que convierte al sistema de partidos resultante en poco más que en un reflejo de las divisiones sociales (y que) de entre las múltiples divisiones existentes en el seno de una sociedad, algunas divisiones se convierten en dominantes porque la división de los partidos se centra en ellas”

Desde la Freedom Charter⁴⁷, el documento político fundamental del ANC, pasando por el proceso de transición, la Constitución interina, la Constitución de 1996 y el mandato presidencial de Nelson Mandela —especialmente—, pero también durante el periodo de Thabo Mbeki, el discurso político y en parte las políticas, aunque mucho menos, por razones obvias, se articulaban bajo el criterio de que “South Africa belongs to all who live in it, black and white” (Freedom Charter). A partir de 2009, el tono y también las políticas han cambiado. No parece que vaya a pasar lo ocurrido en Zimbawe, pero la racialización que están impulsando algunos dirigentes del ANC amenaza con alterar el futuro de la “nación del arcoiris”. Ante las dificultades —fracaso, si se quiere— de la política económica puesta en marcha tras la transición para disminuir la pobreza y especialmente la desigualdad, algunos sectores del partido dominante han caído en la tentación de, en la línea de lo señalado por Schattschneider, exacerbar las diferencias raciales y reactivar el discurso liberacionista que ya no se corresponde con esta época. Además, la racialización del discurso ha hecho que el porcentaje de voto no negro hacia el ANC haya caído notablemente, lo que vendría a reforzar dicho discurso. Un buen indicador es siempre el resultado

45. *The Economist*, “The clashing rainbow colours”, 6 de abril de 2011, vol. 399. La acusación contra Helen Zille es notoriamente injusta, ya que, como periodista, investigó y acusó al Gobierno del *apartheid* de haber mentido al afirmar que el asesinato mediante tortura de Steven Biko había sido un accidente. Sufrió la represión del régimen y se comprometió con la defensa de los derechos humanos. Ya cuando Sile ganó la Alcaldía de Ciudad del Cabo, la reacción del ANC fue muy agresiva. Seguro que el ANC sigue pensando que la democracia es “the only game in town”, pero también parece creer que debe ser “the only party in town”.

46. E. E. Schattschneider, *The Semisovereign People*, p. 73, citado por Alan Ware (2002: 307). Las cursivas en el original.

47. La Freedom Charter, aprobada en 1955, se inicia justamente con la frase citada en el texto. El preámbulo concluye señalando que “we, the people of South Africa, black and white, together equals [...] adopt this Freedom Charter”. El documento incorpora asimismo propuestas de nacionalización de las minas y de los bancos y defiende una reforma agraria más o menos radical, “all the land be redivided amongst those who work it, to banish famine and land hunger”. Documentos posteriores del ANC omitieron o suavizaron referencias a este tipo de políticas, pero los sectores más radicales usan el contenido de la Freedom Charter como legitimación de su discurso. Todos los documentos, en los anexos del libro de John Pampalis (1991).

de las elecciones en Western Cape, la provincia con mayor porcentaje de voto blanco, *coloured* y malayo. La opositora Democratic Alliance mejoró sus resultados⁴⁸, entre otras razones porque, como dice el escritor sudafricano Tim Cohen, no hay ninguna razón por la que los pavos deberían votar a favor de la cena de Navidad⁴⁹.

Noticias preocupantes de un país que ha sido un modelo. Afortunadamente, algunos de los responsables de ese modelo están empezando a alzar la voz para advertir de los riesgos de la espiral de confrontación⁵⁰. De que se les escuche dependerá el futuro de la convivencia en Sudáfrica.

Referencias

- Afrobarometer. 2007. *Afrobarometer Survey in South Africa, 2006*. www.afrobarometer.org
 — 2009. “Popular Attitudes toward Democracy in South Africa: A Summary of Afrobarometer Indicators”, 2000-2008. www.afrobarometer.org
- African National Congress. 1991. *Constitutional Principles and Structures for a Democratic South Africa*. Bellville: University of the Western Cape.
- Asmal, Kader. 1990. *Electoral Systems: A Critical Survey*. Bellville: University of the Western Cape.
- Beinart, William. 1994. *Twentieth - Century South Africa*. Ciudad del Cabo: Oxford University Press.
- Bennun, Mervyn y Malyn Newitt, eds. 1995. *Negotiating Justice. A New Constitution for South Africa*. Exeter: University of Exeter Press.
- Bratton, Michael y Robert Mattes. 2001. “Support for Democracy in Africa: Intrinsic or Instrumental?”, *British Journal of Political Science*, 31: 447-474.
- Daniel, John; Habib, Adam y Southall, Roger, eds. 2003. *State of the Nation: South Africa 2003*. Ciudad del Cabo: HSRC Press.
- Friedman, Steven. 2009. “An Accidental Advance? South Africa’s 2009 Elections”, *Journal of Democracy*, 20, 4: 108-122.
- Endersby, James W. y Kriekhaus, Jonathan T. 2008. “Turnout around the globe: The influence of electoral institutions on national voter participation, 1972-2000”, *Electoral Studies*, 27: 601-610.

48. En la capital de la provincia, Ciudad del Cabo, que es además la segunda ciudad del país, la DA casi duplicó los votos obtenidos por el ANC.

49. Consultado en <http://www.businessday.co.za/articles/Content.aspx?id=143496>

50. El reportaje de *The Economist* citado en la nota anterior señalaba que el discurso racista no es exclusivo de personajes como Julius Malema, el dirigente de la rama juvenil del ANC, que reivindica el uso de la vieja canción de la lucha contra el *apartheid* “Shoot the Boer, Kill the Boer” y que es, con la aparente complicidad de Jacob Zuma, el mayor impulsor del discurso racializado. Recogía el testimonio del antiguo ministro de finanzas del Gobierno de Mandela, Trevor Manuel, según el cual, “racism has infiltrated the highest echelons of government”. A su vez, algún tiempo atrás, el arzobispo Desmond Tutu, Premio Nobel de la Paz por su lucha contra el *apartheid*, afirmó, antes de las elecciones de 2009, que no votaría por el ANC, ya que, a su juicio, el partido había traicionado el legado de Nelson Mandela.

- Golosov, Grigorii V. 2010. "The Effective Number of Parties: A New Approach", *Party Politics*, 16: 171-192.
- Guelke, Adrian. 2009. "South Africa: The Long View on Political Transition", *Nationalism and Ethnic Politics*, 15: 417-435.
- Hamill, James. 2010. "A (Qualified) Reaffirmation of ANC Hegemony: Assessing South Africa's 2009 Election", *Politikon*, 37, 1: 3-23.
- Horowitz, Donald. 1991. *A Democratic South Africa? Constitutional Engineering in a Divided Society*. Ciudad del Cabo: Oxford University Press.
- Klandermans, Bert; Roefs, Marlene y Olivier, Johan, eds. 2001. *The state of the people: Citizens, civil society and governance in South Africa, 1994-2000*. Pretoria: Human Sciences Research Council.
- Kotzé, Hennie y Steenekamp, Cindy. 2009. *The Consolidation of Democracy in South Africa: Comparing Elite and Public Values*. Johannesburgo: Konrad Adenauer Stiftung.
- Kuenzi, Michelle y Lambright, Gina. 2001. "Party System Institutionalization in 30 African Countries", *Party Politics*, 7, 4: 437-468.
- González, Secundino. 1996. "Sudáfrica: cambios constitucionales y poder compartido", en <http://www.ucm.es/info/cpuno/aecpa/asoc/doc/sudafrica.htm>
- Lapping, Brian. 1987. *Apartheid. A History*. Londres: Paladin Books.
- Lijphart, Arend. 1976. *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*. New Haven: Yale University Press.
- 1990. "Presidencialismo y democracia de mayoría", en Arend Lijphart *et al.*, eds., *Hacia una democracia moderna. La opción parlamentaria*. Santiago de Chile: Ediciones de la Universidad Católica de Chile.
- 1991. *Las democracias contemporáneas*. Ariel, Barcelona.
- 1994. "Prospects for Power-sharing in the New South Africa", en Andrew Reynolds, ed., 1994, pp. 221-231.
- Lemon, Anthony. 2001. "The General Election in South Africa, June 1999", *Electoral Studies*, 20: 331-339.
- 2004. "South Africa's third post-apartheid election, April 2004", *Electoral Studies*, 24: 319-334.
- 2009. "The general election in South Africa, April 2009", *Electoral Studies* 28: 670-673.
- Lodge, Tom. 2001. "South African politics and collective action, 1994-2000", en Berk Klandermans, Marlene Roefs y Johan Olivier, eds., *The state of the people: Citizens, civil society and governance in South Africa, 1994-2000*. Pretoria: HSRC Press, 1-26.
- 2006. "The Future of South Africa's Party System", *Journal of Democracy*, 17, 3: 152-166.
- Mainwaring, Scott y Torcal, Mariano. 2005. "La institucionalización de los sistemas de partidos y la teoría del sistema partidista después de la tercera ola democratizadora", *América Latina Hoy*, 41: 141-173.

- Mandela, Nelson. 1995. *El largo camino hacia la libertad*. Madrid: El País Aguilar.
- Mattes, Robert. 1994. "The Road to Democracy: From 2 February 1990 to 27 April 1994", en Andrew Reynolds, ed., pp. 1-22.
- 2011. "The 'Born Frees': The Prospects for Generational Change in Post-Apartheid South Africa", *Afrobarometer Working Paper*, 131. www.afrobarometer.org
- Molinar, Juan. 1991. "Counting the Number of Parties: An Alternative Index", *American Political Science Review*, 85: 1383-91.
- Morlino, Leonardo. 1985. *Cómo cambian los regímenes políticos*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- O'Donnell, Guillermo y Schmitter, Philippe. 1988. *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre las democracias inciertas*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Meara, Dan. 1996. *Forty Lost Years. The apartheid state and the politics of the National Party, 1948-1994*. Athens: Ohio University Press.
- Ottaway, David. 1993. *Chained Together. Mandela, De Klerk, and the Struggle to Remake South Africa*. Nueva York: Random House.
- Pampallis, John. 1991. *Foundations of the New South Africa*. Londres: Zed Books.
- Reynolds, Andrew, ed. 1994. *Election '94 South Africa. The Campaigns, results, and future prospects*. Ciudad del Cabo: David Philip Publishers.
- 1999. *Election '99 South Africa. From Mandela to Mbeki*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Samuels, David J. y Shugart, Matthew S. 2010. *Presidents, Parties and Prime Ministers*, Nueva York: Cambridge University Press.
- Santamaría, Julián, comp. 1982. *Transición a la democracia en el Sur de Europa y América Latina*. Madrid: CIS.
- Sartori, Giovanni. 1994. *Ingeniería constitucional comparada*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Ware, Alan. 2004. *Partidos políticos y sistemas de partidos*. Madrid: Istmo.

ANEXO 1. RESULTADOS ELECTORALES 1994-2009⁵¹*Las elecciones de 1994*⁵²

Partidos	Votos	% de votos	Escaños	% de escaños
ANC (African National Congress)	12.237.655	62,65	252	63
NP (National Party)	3.983.690	20,39	82	20,5
IFP (Inkatha Freedom Party)	2.058.294	10,54	43	10,75
FF (Freedom Front)	424.555	2,17	9	2,25
DP (Democratic Party)	338.426	1,73	7	1,75
PAC (Pan Africanist Congress)	243.478	1,25	5	1,25
ACDP (African Christian Democratic Party)	88.104	0,45	2	0,5
Otros	159.296	0,62	0	0
Total	19.533.498	100%	400	100%

Las elecciones del 2 de junio de 1999

Partidos	Votos	% de votos	Escaños	% de escaños
ANC (African National Congress)	10.608.021	66,35	266	66,5
DP (Democratic Party)	1.526.955	9,56	38	9,5
IFP (Inkatha Freedom Party)	1.373.180	8,58	34	8,5
NNP (New National Party)	1.098.125	6,87	28	7
UDM (United Democratic Movement)	547.118	3,42	14	3,5
ACDP (African Christian Democratic Party)	228.994	1,43	6	1,5
FF (Freedom Front)	127.233	0,79	3	0,75
UCDP (United Christian Democratic Party)	125.408	0,78	3	0,75
PAC (Pan Africanist Congress)	113.150	0,70	3	0,75
FA (Federal Alliance)	86.707	0,54	2	0,50
MF (Minority Front)	48.285	0,30	1	0,25
AEB (Afrikaner Eenheids Beweging)	46.203	0,29	1	0,25
AZAPO (Azanian People's Organisation)	27.263	0,17	1	0,25
Otros	28.873	0,18		
Total	15.985.515	100%	400	100%

51. Todas las tablas son de elaboración propia, con datos de la Independent Electoral Commission (www.iec.org.za).

He dejado fuera a aquellos partidos que no obtuvieron escaños. Dada la alta proporcionalidad del sistema, los votos emitidos para tales partidos son irrelevantes a efectos analíticos. Sin embargo, como es obvio, para el cálculo de la volatilidad he considerado aquellos que dejaron de tener representación en las sucesivas elecciones.

52. Se presentaron varios partidos más, quizás atraídos por la financiación pública y por la expectativa de un empleo bien pagado. Algunos eran tan exóticos como Sports Organisations for Collective Contributions and Equal Rights (SOCCER) o Keep it Straight and Simple Party (KISS).

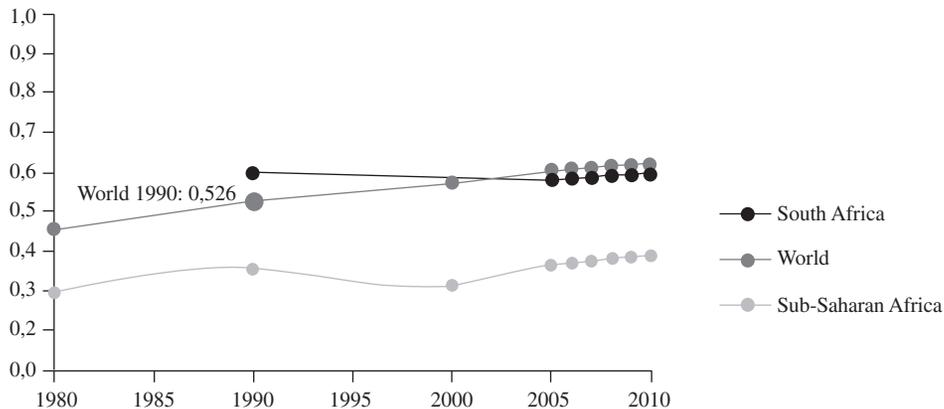
Las elecciones del 14 de abril de 2004

Partidos	Votos	% de votos	Escaños	% de escaños
ANC (African National Congress)	10.878.251	69,69	279	69,75
DA (Democratic Alliance)	1.931.201	12,36	50	12,5
IFP (Inkatha Freedom Party)	1.088.664	6,97	28	7
UDM (United Democratic Movement)	355.717	2,27	9	2,25
ID	269.765	1,72	7	1,75
NNP (New National Party)	257.824	1,66	7	1,75
ACDP (African Christian Democratic Party)	250.272	1,60	6	1,5
FF + (Freedom Front Plus)	139.465	0,89	4	1
UCDP (United Christian Democratic Party)	117.792	0,75	3	0,75
PAC (Pan Africanist Congress)	113.512	0,72	3	0,75
MF (Minority Front)	55.267	0,35	2	0,5
AZAPO (Azanian People's Organisation)	41.776	0,25	2	0,5
Otros	113.161	0,72	0	
Total	15.612.667	100%	400	100%

Las elecciones del 22 de abril de 2009

Partidos	Votos	% de votos	Escaños	% de escaños
ANC (African National Congress)	11.650.748	65,89	264	66,5
DP (Democratic Party)	2.945.829	16,66	67	16,7
COPE (Congress of the People)	1.311.027	7,41	30	7,5
IFP (Inkatha Freedom Party)	804.260	4,54	18	4,5
ID (Independent Democrats)	162.915	0,92	4	1
UDM (United Democratic Movement)	149.680	0,84	4	1
FF + (Freedom Front Plus)	146.796	0,83	4	1
ACDP (African Christian Democratic Party)	142.648	0,80	3	0,75
UCDP (United Christian Democratic Party)	66.086	0,37	2	0,5
PAC (Pan Africanist Congress)	48.530	0,27	1	0,25
MF (Minority Front)	43.474	0,24	1	0,25
AZAPO (Azanian People's Organisation)	38.245	0,21	1	0,25
APC (African People's Convention)	35.867	0,20	1	0,25
Otros	134.624	0,76	0	0
Total	17.680.729	100%	400	100%

ANEXO 2. INDICADORES SOCIOECONÓMICOS

Evolución del Índice de Desarrollo Humano

Fuente: UNDP (<http://hdrats.undp.org/en/countries/profiles/ZAF.html>).

La misma fuente señala que, en 2010, el índice era de 0,597, lo que situaba a Sudáfrica en el puesto 110 de los 169 de los que se tenían datos comparables. Como se ve en la gráfica, la situación en Sudáfrica es notablemente mejor que la media de los países subsaharianos, que era de 0,389 para el mismo año. Sin embargo, la gráfica ilustra muy bien el estancamiento del país ya que, tomando como punto de partida 1990, el crecimiento mundial en promedio, pero también en la región subsahariana, es mayor que en Sudáfrica.

Evolución del Índice de Gini, por grupo de población

	1991	1996	2001	2006	2007	2009
Negros	0,62	0,66	0,72	0,63	n/d	n/d
Blancos	0,46	0,50	0,60	0,56	n/d	n/d
Coloured	0,52	0,56	0,64	0,59	n/d	n/d
Asiáticos	0,49	0,52	0,60	0,57	n/d	n/d
Total	0,68	0,69	0,64	0,58	0,66	0,679

Fuentes: para 1991, 1996, 2001 y 2006: Southern Africa Poverty Network, "Poverty in South Africa"; www.sarpn.org.za para 2010; para 2007 y 2009: ec.europa.eu/europeaid/documents/aap/2010/af_aap_2010_zaf

Hay disparidad en las tendencias, dado que para el periodo 1991-2006 las fuentes son oficiales y en general tienden a mostrar datos más favorables.

Presentado para evaluación: 10 de noviembre de 2011

Aceptado para publicación: 8 de marzo de 2012

SECUNDINO GONZÁLEZ MARRERO, Universidad Complutense de Madrid
secundino@cps.ucm.es

Profesor titular de Ciencia Política, Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Ha trabajado sobre los procesos de transición y consolidación democrática en El Salvador, México, Nicaragua y Guatemala, donde fue miembro de la Misión de Paz de las Naciones Unidas. De inmediata publicación, *Nicaragua: de la revolución a la democracia*, Universidad Autónoma de Guerrero y “Comparando por pares: diseño institucional y rendimiento de la democracia en Guatemala y Nicaragua”, *Anuario de Estudios Centroamericanos*.