TESIS DOCTORAL

2015

CAMBIO INSTITUCIONAL: LA REFORMA ELECTORAL SUDAFRICANA COMO CASO DE ESTUDIO

AINARA MANCEBO GABELA
LICENCIADA EN GEOGRAFÍA E HISTORIA Y EN CIENCIAS DE LA COMUNICACIÓN

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA

Directora: Irene Delgado Sotillos

DEPARTAMENTO DE CIENCIA POLÍTICA Y DE LA ADMINISTRACIÓN
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIOLOGÍA
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA

CAMBIO INSTITUCIONAL: LA REFORMA ELECTORAL SUDAFRICANA COMO CASO DE ESTUDIO

AINARA MANCEBO GABELA

Directora: Irene Delgado Sotillos

2015

AGRADECIMIENTOS

Embarcarse en un proyecto de investigación como éste, sin un respaldo institucional detrás, es un arduo labor que, en mi caso, no hubiese posible realizarlo sin el apoyo y asistencia de mi directora de tesis, Irene Delgado Sotillos. La soledad, y unas pocas veces incomprensión, que implica trabajar intensamente sobre un tema de investigación por un largo periodo de tiempo, habría sido muy difícil de superar sin el apoyo de alguien que entiende por el proceso que estás pasando y te sostiene en el camino hasta el final. Su predisposición y asistencia han sido absolutamente fundamentales en el desarrollo y cierre de este trabajo de investigación.

Este trabajo de investigación no hubiese alcanzado la meta final sin la predisposición y voluntad de colaboración que he encontrado entre personalidades de la política sudafricana que han atendido mis peticiones, y no han objetado compartir su preciado tiempo para conversar conmigo sobre los eventos que protagonizaron, además de compartir sus impresiones y opiniones sobre el tema de investigación. En especial quiero agradecer la inmensa amabilidad y buena voluntad de Roelf Meyer que no desestimó en ofrecer su casa para realizar la entrevista; así como de Richard Rosenthal, nuestra conversación a las faldas de la *Table Mountain* será difícil de olvidar; y la predisposición de Valli Moosa que a pesar de tener una apretada agenda, encontró espacio para hablar conmigo sobre el proceso de negociación. A todos ellos, junto a el Profesor François Venter, les estoy muy agradecida por compartir conmigo momentos imprescindibles para entender como fue la negociación sobre la reforma electoral durante la transición democrática en Sudáfrica.

Mi gratitud también a las instituciones que facilitaron mi acceso a sus archivos como el Parlamento de Sudáfrica, la Universidad de Cape Town y la Universidad de Western Cape contribuyendo con ello a mi rastreo del proceso en estudio.

Algo no tangible, pero esencial en este viaje de investigación, ha sido la inspiración que ha aportado personalidades históricas y tecnócratas sudafricanos. Su integridad y capacidad para perdonar, para transformarse y transformar un país en aquello con lo que habían soñado, es una fuente de inspiración. Brilla de sobremanera la personalidad de Nelson Mandela, que es respetada por todas las personas que han sido entrevistadas, no importa en qué bando de la contienda estaban, todos ellos compartieron sus alabanzas al hombre que facilitó la reconciliación nacional, y que hizo posible que todos los sudafricanos se sintieran representados bajo su liderazgo como jefe del primer Gobierno democrático sudafricano. Para mí ha sido todo un descubrimiento leer y aprender sobre los héroes y pensadores del movimiento de liberación del ANC. La conjunción en el tiempo de personalidades como Nelson Mandela, Oliver Tambo, Walter Sisulu, Chris Hani, Joe Slovo, y otros menos conocidos, pero importantísimas figuras del pensamiento constitucional democrático como Albie Sachs y Kader Asmal, hizo posible el milagro sudafricano.

Este trabajo de investigación debe un especial agradecimiento a un hombre que simboliza la integridad, voluntad de perdonar y capacidad para transformarse sudafricana. Un hombre que siendo un adolescente descubrió el movimiento de liberación dentro de las aulas de secundaria bajo el sistema del *Apartheid* y quiso, desde

su humilde posición, contribuir en la lucha por la liberación de su país. A pesar de las estancias en los calabazos del régimen autoritario, de ser forzado a exiliarse siendo menor de edad dejando todo atrás para siempre, de luchar contra el ejército sudafricano en otros países africanos, a pesar de todo ello, pudo perdonar y volver a su país para transformarse y trabajar para la transformación de su país. El horror de la represión y la guerra no les destruyeron sino les hicieron mejores mujeres y hombres sudafricanos. Gracias Benny por tu inspiración para dar siempre lo mejor de nosotros mismos en todo aquello que nos embarquemos, y gracias a nuestra hija Gernika Mpho que me ha acompañado en este viaje desde que nació.

Y finalmente, debo mi agradecimiento a mi familia, siempre respaldando todo proyecto en el que me embarco, gracias a mi madre verdadera fuerza motora de esta tesis.

Whether working in natural science or in political science, people had long realized that discovery was a specific process with its own logic, its own pre-conditions and, by nature, its own surprises. The logic of justification, on the other hand, was based on the conjunction of verifiable evidence and logical reasoning to produce replicable results. The outcome had to be what the outcome was. Whereas justification depended on the affirmation of certainty, discovery was based on rendering uncertain what had previously been regarded as sure.

Albie Sachs (2009:52)

ÍNDICE

AGRADECIMIENTOS …….3
ÍNDICE ……6
LISTA DE TABLAS …….. 7
LISTA DE CUADROS ……...8
LISTA DE SIGLAS ……9
RESUMEN ……. 10
INTRODUCCIÓN ……12
CAPÍTULO 1: DISEÑO INSTITUCIONAL EN SUDAFRICA: OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA ……..17
1.1 *Enfoques sobre el cambio institucional* ……..17
1.2 *Los procesos de transiciones democráticas*…….....23
1.3 *Las transformaciones de los sistemas electorales*…….. 29
1.4 *Presentación de hipótesis* …….. 33
1.5 *Metodología: el estudio de caso* ……..... 35
CAPÍTULO 2: EL AVANCE HACIA LA INSTITUCIONALIZACION EN SUDÁFRICA: DE LA OLIGARQUÍA COLONIAL A LA REPÚBLICA…… 39
2.1 *Introducción a la instauración de la oligarquía colonial en Sudáfrica* …….....39
2.1.1 *El desarrollo institucional de las colonias europeas en Sudáfrica*…….....39
2.1.2. *El nacimiento de la Unión de Sudáfrica y su desarrollo institucional* ….....41
2.1.2.1 *Desarrollo institucional de la Unión de Sudáfrica*……..45
2.1.2.2 *Sufragio y sistema electoral de la Unión* …….....47
2.2 *La instauración del Apartheid y la proclamación de la República de Sudáfrica* ……..49
2.2.1 *El nuevo Parlamento republicano* …….....54
2.2.2 *El Parlamento Tricameral de la República de Sudáfrica* ...…….....54
2.2.3 *Sufragio y el sistema electoral de la República de Sudáfrica* ……...57
2.2.4 *Los últimos años del régimen oligárquico colonial* …….....58
CAPÍTULO 3: LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA ……70
3.1 *La primera fase de la transición democrática* ……...74
3.1.1 *Propuestas de reformas electorales* …….....88
3.1.2 *Proceso formal de negociación multipartidista* ……97
3.1.2.1 *CODESA*…….. 98
3.1.2.1.1 *Las propuesta de reforma electoral de CODESA*……..118
3.1.2.2 *MPNP*……..145
3.1.2.2.1 *Las propuestas de reforma electoral de MPNP*……166
3.2 *La segunda fase de la transición democrática*……178
3.2.1 *La Asamblea Constituyente* …….....182
3.2.1.1 *Las propuestas de reforma en la Asamblea Constituyente*…….. 185
3.3 *El nivel de amenaza para los actores políticos*…… 197
CONCLUSIONES ……. 223
BIBLIOGRAFÍA …….....233
ANEXO 1: Perfil de los actores implicados en el proceso: partidos políticos …….....251
ANEXO 2: Transcripción entrevistas ……..262

LISTA DE TABLAS

Tabla 1: Censo de 1904: hombres europeos adultos……46
Tabla 2: Distribución de los escaños por provincial en la Cámara baja desde la Unión de Sudáfrica hasta la República de Sudáfrica ……46
Tabla 3: *House of Assembly*: distribución de los escaños por partido político en las elecciones de 1943……48
Tabla 4: Resultados electorales de las elecciones de Mayo de 1948……...50
Tabla 5: Evolución de la distribución de escaños por provincia……54
Tabla 6: Resultados del referéndum sobre la reforma constitucional de 1983……....56
Tabla 7: Distribución de escaños en las diferentes cámaras del Parlamento por Provincia……...56
Tabla 8: Resultados electorales de las elecciones a la *House of Assembly* de 29 de junio de 1981……....59
Tabla 9: Resultados de las elecciones para la *House of Assembly* de mayo de 1987……..62
Tabla 10: Resultados de las elecciones a la *House of Assembly* del 6 septiembre de 1989……....68
Tabla 11: Datos relativos a los asesinatos políticos (1990- 1994)……...80
Tabla 12: Número de asesinatos políticos en Sudáfrica durante los años 1992-1994……...137
Tabla 13: Asesinatos registrados en las provincias de KwaZulu Natal y Gauteng (1990-1994)……..152
Tabla 14: Distribuciones de los 200 escaños regionales en la propuesta conjunta del Gobierno del NP y el ANC en el Consejo Negociador……..174
Tabla 15: Resultados electorales de las elecciones generales del 27 de abril de 1994……..178
Tabla 16: Resultado de las elecciones del 27 de abril de 1994 obtenidos por los partidos en todos los Parlamentos provinciales……...179
Tabla 17: Distribución de escaños entre las cámaras del parlamento por partidos políticos……....181
Tabla 18: Censo realizado en marzo de 1991……197
Tabla 19: Encuesta publicada sobre el apoyo electoral de los tres principales partidos políticos en una futura elección general democrática……199
Tabla 20: Encuesta de opinión sobre el apoyo electoral de los líderes políticos del NP y el ANC……..200
Tabla 21: Apoyo electoral en porcentaje de los partidos políticos en unas elecciones generales…….200
Tabla 22: Porcentajes del voto indeciso entre los diferentes grupos poblaciones en una futuras elecciones generales……...202
Tabla 23: Estimación media de una muestra con los datos de las encuestas de opinión realizadas desde 1992 a 1994……204
Tabla 24: Comparativa de los resultados electorales de la Asamblea Nacional de 1994 bajo una fórmula distributiva *Droop* con los resultados electorales de las legislaturas provinciales aplicando una fórmula de mayoría simple……...215
Tabla 25: Sistemas electorales propuestos en el último borrador de la ley electoral del MPNP; el acuerdo bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC sobre una propuesta de ley electoral; y la ley Electoral de 1993……..217
Tabla 26: Número de escaños distribuidos por provincia en la propuestas electorales en el último borrador de la ley electoral del MPNP; el acuerdo bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC sobre una propuesta de ley electoral; y la ley Electoral de 1993……...218
Tabla 27: comparativa de los sistemas electorales aplicados en Sudáfrica……...218

LISTA DE CUADROS

Gráfico 1: Los actores estratégicos en la transición democrática sudafricana…….....74
Gráfico 2: Estructura de CODESA…….... 99
Gráfico 3 : Estructura del MPNP…… 147
Gráfico 4: Estructura de la Asamblea Constituyente……..183
Gráfico 5: Las preferencias del tipo de representación proporcional en los partidos minoritarios sudafricanos……195

LISTA DE SIGLAS

ACDP: African Christian Democratic Party
DA: Democratic Alliance
ANC: African National Congress
AP: Afrikaner Party
AVU: Afrikaner Volksunie
AWB: Afrikaner Weerstandsbeweging
AZAPO: Azanian People's Organisation
BCM: Black Consciousness Movement
CEI: Comisión Electoral Independiente
CET: Consejo Ejecutivo Transicional
CODESA: Convention for a Democratic South Africa
COSAG: Concerned South Africans Group
COSATU: Congress of South African Trade Unions
CP: Conservative Party
CPSA: Communist Party of South Africa
CSS: Council Statistics South Africa
DP: Democratic Party
ETT: Electoral Task Team
FF: Freedom Front
GT1: Grupo de Trabajo 1
GT2: Grupo de Trabajo 2
GT3: Grupo de Trabajo 3
GT4: Grupo de Trabajo 4
GT5: Grupo de Trabajo 5
HNP: Herstigte Nasionale Party
HSRC: Human Sciences Research Council
IBR: Institute Black Research
IFP: Inthaka Freedom Party
LP: Labour Party
MDM: Mass Democratic Movement
MWT: Marxist Workers Tendency
NEC: National Executive Committee
NP: National Party
MF: Minority Front
MK: Umkhonto we Sizwe
MPNP: Multi-Party Negotiating Process
NPP: National People's Party
PAC: Pan African Party
PR: Proportional Representation
RNP: Reunited National Party
SACP: South African Comunist Party
SNTV: Single Non Transferable Vote
SPR: States, Provinces and Regions
STATSSA: Statistics South Africa
STV: Single Transferable Vote
TBVC: Transkei, Bophuthatswana, Venda y Ciskei
UDF: United Democratic Front

RESUMEN

La presente investigación tiene como objetivo ampliar el conocimiento existente sobre el origen del cambio institucional en el advenimiento de la democracia desde regímenes autoritarios. Este estudio de caso busca aportar luz sobre los factores que originan la transformación de los sistemas electorales durante procesos de transición democráticas. Escenarios donde la nueva dispensación democrática es negociada por actores políticos enfrentados. Para su análisis y metodología de contrastación de las hipótesis presentadas se propone un marco teórico de neoinstitucionalismo de la elección racional.

Siguiendo el enfoque teórico de la elección racional, analizo si el cambio del sistema electoral es resultado de los cálculos estratégicos de los partidos políticos sobre los efectos de la aplicación de diferentes sistemas electorales en sus circunscripciones naturales, ante la amenaza de entrada de nuevos partidos y nuevos votantes en la arena electoral. Por lo tanto el modelo advertirá que, según sea el nivel de la amenaza para los partidos políticos, ante la entrada de nuevos partidos políticos en el escenario electoral (Colomer, 2005), y junto a una ampliación de la extensión del sufragio, éstos modificarán los sistemas electorales o no.

Por consiguiente, los cálculos estratégicos políticos para maximizar las posiciones en el poder de los principales partidos políticos, son el factor principal de la transformación de los sistemas electorales durante procesos de transición democrática en la tercera ola democratizadora. La entrada de nuevos contrincantes políticos y de nuevos votantes que transformará la arena electoral es percibida como amenazas a la primacía electoral de aquellos partidos que se hayan beneficiado del sistema electoral vigente. El modelo advertirá que según sea el nivel de amenaza para los partidos políticos, ante la extensión del sufragio y la entrada de nuevos contrincantes políticos, modificarán o no los sistemas electorales. Las hipótesis a ser contrastadas en el presente estudio de caso son: (1) si el nivel de amenaza percibida por los actores políticos implicados es alta, éstos abogarán por la reforma de los sistemas electorales; (2) si el nivel de amenaza percibido por los actores políticos implicados es baja, éstos no abogarán por la reforma de los sistemas electorales; (3) si los nuevos partidos políticos, en la nueva arena electoral son débiles, entonces el sistema electoral no es reformado; (4) si los nuevos partidos políticos en la nueva arena electoral son fuertes, entonces el sistema electoral es reformado.

A inicios de los años 90, Sudáfrica inició su transición política donde la transformación del sistema electoral fue una de los puntos clave en la agenda de negociación. La particularidad de la transición democrática en Sudáfrica, para observar los factores que determinan la reforma del sistema electoral, estriba en el tipo de régimen autoritario que asoló el país desde su colonización. En las oligarquías

coloniales (Breton y van de Wall, 1994:474) el grupo racial dominante usa los instrumentos legales para denegar los derechos políticos a las mayorías étnicas imponiendo un sufragio restrictivo. Estos regímenes permiten un buen nivel de competición entre sus correligionarios, pero excluyen a los no correligionarios. Así nos topamos con sistemas excluyentes, pero también competitivos. Estos regímenes coloniales establecieron tradiciones políticas pluralistas: elecciones competitivas, pero incluyendo restricciones raciales de participación política. Las democratizaciones acontecidas en estos regímenes, no son tanto una lucha por el derecho de los actores políticos a mantener posiciones políticas diversas, como una lucha por la extensión del sufragio. Por lo tanto, en el caso seleccionado se identifican las siguientes variables: una transformación de su sistema electoral; una ampliación del sufragio; la entrada de nuevos partidos políticos a la arena electoral; cálculos partidistas de los actores salientes y los actores entrantes.

En Sudáfrica, los líderes en la transición democrática sudafricana convinieron transformar el sistema electoral mayoritario precedente en un tipo de representación proporcional cuasi puro. La ampliación del sufragio y la entrada de nuevos partidos políticos en la competición electoral fueron los factores claves en el posicionamiento estratégico de los actores políticos en la mesa de negociación del diseño institucional democrático del país.

INTRODUCCIÓN

La caída de la ex Unión Soviética desencadenó un maremoto sobre los regímenes autoritarios que sobrevivían todavía en el siglo XX. Huntington (1991) describió este movimiento sísmico como la tercera ola democratizadora. Sudáfrica se incluye entre estos países[1]. En los años posteriores a la caída del muro de Berlín, se sucedieron varios procesos de transiciones a la democracia en países africanos. En estas transiciones democráticas acontecidas en África, los principales actores políticos desarrollaron estrategias para maximizar su posición en un nuevo escenario electoral transformado por la entrada de nuevos partidos políticos, recién legalizados, y por la extensión del sufragio de amplios sectores poblacionales anteriormente excluidos. En la mayoría de los casos, los procesos de transición democrática que se sucedieron fueron salidas negociadas entre los gobiernos salientes y la oposición. Estas transiciones democráticas negociadas[2], en las que el grupo en el poder conviene pactar con la oposición, o los movimientos de liberalización, una salida democrática al régimen autoritario presente, son escenarios privilegiados donde analizar los movimientos estratégicos de cada uno de los actores implicados en este proceso.

A través del estudio de caso de Sudáfrica, se analiza el origen del cambio institucional bajo procesos de transición a la democracia. La investigación se inscribe dentro de un marco teórico de neo institucionalismo de elección racional, en el que es necesario identificar las preferencias de los actores, sus creencias, sus evaluaciones de las alternativas que poseen, las expectaciones que forman, las estrategias que adoptan, y las restricciones que limitan sus acciones (Bates et al., 1998:11). Siguiendo este marco analítico de elección racional, por el cual los actores políticos se guían, en amplia medida, por cálculos estratégicos "egoístas", es más probable en procesos de cambio de régimen en los que las interacciones entre los actores están menos constreñidas, los resultados son menos predecibles y las correspondientes expectativas de alcanzar el poder están más abiertas que en escenarios donde las reglas de juego y las instituciones son estables y más restrictivas. El diseño institucional en esos escenarios, considerando un enfoque de elección racional, se llevará a cabo bajo acuerdos estratégicos de objetivos adquiridos por cada actor político implicado. Por lo tanto, asumimos que los partidos políticos durante procesos de transiciones democráticas negociadas diseñan nuevas instituciones basándose en estrategias fundamentadas en sus percepciones del grado y dirección del cambio que supondrán, en sus poderes relativos, esas nuevas instituciones[3]. Las diferencias en esas estrategias determinan los resultados institucionales finales.

---

[1] La primera ola democratizadora es situada por Huntington entre 1828 a 1926; la segunda ola se comprende entre 1943 a 1962; y finalmente la tercera ola entre 1974 y 1990 (Huntington, 1991).

[2] Ver procesos de transiciones democráticas negociadas en África en Bratton y Van de Walle (1994: 474)

[3] Siguiendo a Colomer, en situaciones estratégicas en que los gobernantes no pueden imponer las condiciones del cambio y tienen que negociar con la oposición en mayor igualdad de fuerzas, como suele ocurrir en transiciones negociadas, o, incluso si retienen suficiente poder de negociar un compromiso relativamente favorable con la oposición, pero son pesimistas en sus perspectivas electorales. Entonces, los gobernantes tenderán a favorecer

El objetivo de este trabajo es contrastar la hipótesis de que los cálculos estratégicos para maximizar las posiciones en el poder de los principales partidos políticos son el factor principal de la transformación de los sistemas electorales, en las nuevas democracias surgidas durante la tercera ola de democratizaciones en África (Huntington, 1991). Las posiciones adquiridas por los partidos políticos durante las negociaciones, los debates legislativos, o votos de las leyes electorales, reflejarán el principio de maximización: ningún partido abogaría por unas reglas electorales sobre otras, si no espera que las reglas le comporten un número mayor de escaños que la alternativa (Bois, 1999; Colomer, 2005). Y no que la motivación de los actores en situaciones de cambio de regímenes es principalmente el interés nacional no partidista en beneficio del funcionamiento del sistema[4].

La pregunta principal que planteo es: en el marco de la reestructuración institucional que se gesta en un proceso de transición democrática ¿cuáles son los factores determinantes de la adopción de un determinado un sistema electoral? De acuerdo con este planteamiento, la explicación hay que buscarla en los intereses racionales de los actores políticos implicados en el diseño del sistema electoral. Junto a ello, además, tomar en consideración la presencia de nuevos partidos políticos y nuevos votantes que modificarán la primacía de los actores implicados en la arena electoral (Hall y Taylor, 1996). Es lógico pensar que los partidos políticos evalúan las alternativas posibles de tipologías de sistemas electorales, valorando el número de escaños que conseguirían en un escenario electoral específico[5]. Si en este contexto, el nivel de amenaza que perciben es bajo, no plantearán una transformación del sistema electoral. Mientras, por el contrario si el nivel de la amenaza es alto entonces se verán forzados a reformar el sistema electoral. La transformación de los sistemas electorales se deriva de las estrategias políticas de los partidos. Maximizar la representación legislativa de los partidos políticos es el principio motor de su transformación. Mientras los resultados electorales no cambien el nombre del ganador, el sistema electoral no será reformado, pero si esos resultados cambian el nombre del ganador, entonces se pedirá su reforma.

Indudablemente en estos contextos de cambio institucional, los sistemas electorales tienen una gran trascendencia política: suponen el reconocimiento de la voluntad popular en el quehacer político, abren el acceso en libertad al poder institucional y a su ejercicio. Todo ello al traducir los votos de los ciudadanos en representación (Lijphart, 1995). Son, en definitiva, el instrumento situado entre las preferencias políticas de los

---

sistemas electorales de representación proporcional, los cuales permiten que exista un sistema multipartidista y que se formen coaliciones mayoritarias multipartidistas en el parlamento (Colomer, 2005:156).

[4] Ver las categorías de motivaciones de partidos de Strom y Müller (1999), Bawn (1993) y Benoit (2001, 2004) sobre la elección de las instituciones electorales.

[5] Duverger analizó los factores psicológicos en los votantes a tener en cuenta en los resultados de los distintos sistemas electorales. Duverger da cuenta de que el sistema mayoritario a una vuelta produce un impulso hacia el dualismo, un factor mecánico y un factor psicológico. El 1º consiste en una subrepresentación del 3º partido, su porcentaje de escaños es inferior a su porcentaje de votos. Y un factor psicológico sobre la subrepresentación los electores advierten que sus votos se pierden si continúan votando al 3º partido. En el caso de representación proporcional el factor psicológico es una polarización de los electores (Duverger, 1954).

votantes reflejadas en los resultados electorales, y su concreción en la institución representativa. La selección de un determinado sistema electoral de entre otras alternativas posibles tomará en consideración factores con amplia repercusión sobre la composición de la cámara representativa. Un sistema electoral no es, por lo tanto, un instrumento neutral, o un simple mecanismo técnico de traducción de las preferencias de los ciudadanos en su representación política. De ahí que los partidos políticos, con voluntad de disputarse el poder político, influirán en el diseño del sistema electoral para obtener rendimientos partidistas. Por lo tanto el diseño de los sistemas electorales no es una especie de "inercia" que hace que el legado institucional previo persista, es necesario aplicar un enfoque de elección racional para analizar los factores detrás del cambio institucional.

A principios de los años 90, Sudáfrica, tras 42 años de gobierno oligárquico colonial[6], experimentó una de las transiciones democráticas negociadas entre el partido en el Gobierno y los partidos políticos y movimientos de liberalización en la oposición. Las nuevas instituciones, o la renovación de las existentes bajo la oligarquía colonial, fueron los puntos claves sobre la mesa de negociación, particularmente la reforma del sistema electoral. De hecho como sostiene Luong[7] (2000: 564) "*la lucha para definir la naturaleza de los sistemas electorales está en el centro de las transiciones políticas*.". En Sudáfrica, los diferentes actores políticos, implicados en el proceso de transición democrática negociada, evaluaron y establecieron estrategias para diseñar sistemas electorales que maximizaran su representatividad legislativa.

El advenimiento de un estado democrático en Sudáfrica fue una amenaza para el partido político sostenedor del régimen oligárquico colonial. El partido gubernamental se enfrentaba a la extensión del sufragio, y con ello a la inevitable perdida de su hegemonía en unas elecciones celebradas en un contexto electoral democrático. La posibilidad de perpetuar el mismo sistema electoral utilizado hasta entonces, se traducía en una pérdida del liderazgo y del poder político del partido que había ganado todas las elecciones celebradas bajo el régimen autoritario. Ante el desafío que eso conllevaba, los principales actores políticos sudafricanos desarrollaron posiciones estratégicas con el objetivo de crear unas instituciones que ampliaran, en lo posible, sus posibilidades de actuación política, de acceso al gobierno y al proceso de decisión.

El cambio del sistema electoral, de un sistema mayoritario a un sistema proporcional, en Sudáfrica, será el resultado de los cálculos estratégicos realizados por los partidos políticos sobre los efectos que generan la adopción de diferentes tipos de sistemas electorales en sus circunscripciones naturales. Por lo tanto, según sea el nivel de la amenaza que generen los resultados institucionales diferentes para los partidos políticos, tras la entrada de nuevos partidos políticos en el escenario electoral (Colomer, 2005),

[6] Siguiendo la clasificación del régimen colonial sudafricano de Bratton y Van de Walle (1994).
[7] Este autor analizó el origen y transformación de los sistemas electorales en tres antiguas repúblicas centro asiáticas de la ex Unión Soviética.

así como la ampliación de la extensión del sufragio, se tomará la decisión de modificar o no el sistema electoral en el nuevo contexto democrático.

Los principales elementos de los diferentes sistemas electorales a valorar por los estrategas políticos serán aquellos que gradúan su grado de proporcionalidad: la fórmula electoral, la magnitud del distrito, la barrera electoral y el tamaño de la asamblea legislativa (Lijphart, 1995). Si la posición del partido gubernamental es fuerte electoralmente buscará una salida que reduzca el grado de proporcionalidad con una fórmula mayoritaria que rentabilice el número de votos en escaños, mientras si su posición se debilita con la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral, buscará salidas que aumenten el grado proporcionalidad que maximicen su representación electoral.

En Sudáfrica, los jugadores políticos implicado en la transición hacia la democrática convinieron en transformar el sistema electoral mayoritario precedente a un tipo de representación proporcional cuasi puro[8], como consecuencia del alto nivel de amenaza que se vertía sobre el escenario electoral. La ampliación del sufragio y la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral, fueron los factores claves en el posicionamiento estratégico de los actores políticos en la mesa de negociación del sistema electoral democrático del país. Sudáfrica optó por una representación altamente inclusiva.

Para el desarrollo del estudio de caso y presentación de evidencias empíricas, en el capítulo 1 desarrollo el estado de la cuestión sobre los diferentes enfoques científicos que han sido utilizados para el análisis del cambio institucional, teniendo en cuenta las teorías sobre democratización y los últimos estudios realizados sobre la transformación del sistema electoral. La intención es presentar el marco analítico en el que se inscribe este estudio de caso, y finalizar con la introducción a los objetivos, hipótesis y metodología seguida en el estudio de la transformación del sistema electoral como elemento clave en la transición hacia la democracia en Sudáfrica.

En el capítulo 2, desarrollo un rastreo del legado institucional del caso en estudio. La descripción de la historia institucional del país, antes y después de la instauración de la oligarquía colonial, sirve para identificar la influencia del legado, y contexto institucional, en el desarrollo de la reforma del sistema electoral sudafricana.

Finalmente, en el capítulo 3, se expone el campo de estudio para contrastar empíricamente las hipótesis presentadas, y de esta manera identificar cuáles son los factores que determinan la transformación de los sistemas electorales en el marco de la reestructuración institucional que conlleva una transición democrática. Para deducir y contrastar explicaciones se sigue un rastreo de proceso para explorar la cadena de sucesos en el proceso de transición política negociada entre el Gobierno y la Oposición

[8] Por sistema de representación proporcional pura se entiende: una única circunscripción nacional y sin efectos artificiales de umbrales electorales.

sudafricana. Con la exploración minuciosa del proceso de toma de decisiones sobre el diseño del sistema electoral se identifica el vínculo causa-efecto que conecta las variables independientes con el resultado final. Como la transformación de un sistema electoral es, en definitiva, una decisión política tomada fundamentalmente por aquellos actores que han accedido al poder en base al sistema vigente, y por aquellos actores que optan al acceso al poder bajo el nuevo sistema, se consulta los puntos de vista de los participantes claves en la transformación del sistema electoral sudafricano durante la transición sudafricana. Sus recuerdos y juicios sirven para contrastar empíricamente las hipótesis.

CAPÍTULO 1: DISEÑO INSTITUCIONAL EN SUDAFRICA: OBJETIVOS, HIPÓTESIS Y METODOLOGÍA

1.1 Enfoques sobre el cambio institucional

En Ciencia Política no son abundantes los estudios sobre diseño institucional que han intentado explicar las causas de la elección y transformación del sistema electoral. Los sistemas electorales se han mantenido inalterables[9] desde la segunda ola democratizadora hasta los años 90, a partir de entonces se han sucedido una serie de reformas electorales en democracias asentadas y regímenes autoritarios, y consecuentemente estudios sobre esos procesos de cambio electoral. Tanto desde la "lógica de la dependencia" del enfoque neo-institucionalismo histórico; como desde la perspectiva de una "lógica de lo apropiado", avalada por el neo-institucionalismo normativo; hasta el supuesto analítico de que los individuos actúan motivados por la persecución de su propio interés del neo-institucionalismo racional[10], son algunas de las plataformas analíticas utilizadas en la literatura que se ocupa del diseño institucional.

No obstante, los dos enfoques más aplicados para explicar el cambio institucional son el nuevo institucionalismo histórico y la elección racional, los cuales, divergen en la influencia que tienen sobre el resultado final, el legado estructural institucional y los actores políticos encargados de desarrollar los cambios y diseños institucionales. El institucionalismo histórico parte del concepto de "la lógica de la dependencia" en el que la estructura institucional heredada es el factor más importante para entender el cambio dentro de un proceso evolutivo de las instituciones. La estructura y la historia tienen un efecto directo en las concepciones individuales de identidad, preferencias y estrategias de los actores. Suponiendo una débil influencia de las preferencias de los actores implicados en el cambio institucional. Por el contrario, el enfoque de la elección racional examina las acciones individuales y reconoce la existencia de comportamientos políticos hechos con vistas a lograr determinados fines. Así, aceptando el principio del individualismo metodológico como método de investigación, en el cual las explicaciones del fenómeno social deben partir de las creencias y objetivos de los actores individuales. En este caso de estudio, la explicación al fenómeno social, la reforma de los sistemas electorales durante procesos de negociación en transiciones

[9] Exceptuando el caso desviado de Francia en 1986 en el que se realizó una reforma del sistema electoral francés.

[10] Este enfoque contrasta con otros enfoques como el neo-institucionalismo histórico, donde las elecciones realizadas cuando se diseña una institución, o cuando se inicia una política, tendrán una influencia duradera sobre esa política o institución. Las instituciones, se dice, siguen una "lógica de la secuencia o de la dependencia": los pasos dados en un momento dado determinan los pasos futuros. De este modo los actores involucrados en diseños institucionales perciben sólo aquellas alternativas que son cercanas a su área histórica, cultural, y geográfica y que por lo tanto son compatibles con el legado institucional. Por otro lado, el neo-institucionalismo normativo se centra en los valores y las normas (formales e informales) para explicar el comportamiento de los actores. En este caso, los actores no actúan conforme a tendencias históricas o a pasos dados en momentos determinados. Según este enfoque la "lógica de lo apropiado", lo que se adapta mejor a los valores y lo "normal" en una institución es el motor de la acción y del cambio sobre las instituciones. (Peters, 1999). Por otra parte el enfoque del conductismo no considera necesariamente a los actores racionales.

democráticas, se llevará a cabo a partir de las creencias y objetivos de los actores político implicados en las negociaciones[11].

La perspectiva analítica de este enfoque aplicada en los estudios de ciencia política se fundamenta en los supuestos metodológicos del utilitarismo. La teoría económica desde Bentham, supone en los hombres una capacidad racional de determinar sus propios intereses bajo el condicionamiento del concepto de utilidad. En James Mill esta confianza en las capacidades humanas se convierte en la certeza moral de que, con información libre, el mayor número juzgará acertadamente. Mill asentó la primera teoría económica de la política sobre el argumento de que todos los actores actúan racionalmente sobre la base del interés personal, lo cual fue retomado posteriormente por Schumpeter, Downs, u Olson entre otros[12].

A pesar de la presunción de que los individuos se guían por intereses racionales, no se niega la complejidad de las motivaciones humanas (Hall y Taylor, 1996). Todo individuo tiene la capacidad racional, el tiempo, y la independencia emocional necesarias, para elegir la mejor línea de conducta, cualquiera que sea la complejidad de la elección. Se presupone que los individuos son capaces de dar un orden de prioridades a los resultados y a las acciones comparando su utilidad[13]. Una decisión individual es la elección de la alternativa que maximiza la utilidad del individuo en cuestión[14]. Los resultados alcanzados son explicados como las elecciones óptimas hecha por los individuos en una situación dada[15].

Para entender y explicar las reformas institucionales en medio de procesos en el que se negocia el paso de un régimen autoritario a un régimen democrático y donde los actores, con proyección política en el nuevo sistema, deciden sobre esas reformas necesarias para la transformación, es útil el enfoque economicista que centra su análisis en el comportamiento humano maximizador[16]. A diferencia del enfoque institucional

[11] Es posible derivar hipótesis predecibles acerca de qué van a hacer los agentes, asumiendo que la gente actúa racionalmente. La elección racional puede fallar en demostrar cuestiones que tienen como base de investigación el micro-individuo. Ahora en el caso de analizar comportamientos de partidos políticos (un nivel más alto) puede ser útil. (Green y Shapiro, 1994: 25).

[12] Para profundizar sobre la historia de la teoría económica ver Colomer (1987).

[13] Las asunciones generalmente compartidas por todos los teóricos de la elección racional son: maximización de la utilidad; la estructura de preferencias; procesos de decisión bajo condiciones de incertidumbre; y la centralidad del individuo en la explicación de los resultados colectivos (Green and Shapiro, 1994: 13).

[14] Todos los agentes siempre actúan para maximizar su buena posición (*well-being*) como lo entienden, basada en sus creencias, preferencias y oportunidades estratégicas (Ferejohn, 1991: 281).

[15] Los actores eligen en la más ventajosa manera, dada las elecciones de los otros, y alcanzan un resultado que no habrían deseado desde, o dicho de otro modo, no habrían deseado elegir otro porque el resultado alcanzado es el mejor que pueden conseguir en esas circunstancias (Riker, 1990: 177). En el enfoque de elección racional los resultados son explicados como las elecciones óptimas de los actores en una situación dada (Tsebelis, Nasted Games: 32).

[16] Este enfoque contrasta con otros enfoques como el neo-institucionalismo histórico, donde las elecciones realizadas cuando se diseña una institución, o cuando se inicia una política, tendrán una influencia duradera sobre esa política o institución. Las instituciones, se dice, siguen una "lógica de la secuencia o de la dependencia": los pasos dados en un momento dado determinan los pasos futuros. De este modo los actores involucrados en diseños institucionales perciben sólo aquellas alternativas que son cercanas a su área histórica, cultural, y geográfica y que por lo tanto son compatibles con el legado institucional. Por otro lado, el neo-institucionalismo normativo se centra en los valores y las normas (formales e informales) para explicar el comportamiento de los actores. En este caso, los actores no actúan conforme a tendencias históricas o a pasos dados en momentos determinados. La "lógica de lo apropiado", lo que se

histórico, la estructura y legado institucional modelan las percepciones de los actores como parte de la información a su disposición. Así, el contexto es fuente de información exacta o perfecta que modela las percepciones de los actores y sus estrategias a la hora de hacer frente un proceso de negociación de diseño institucional.

Los detractores del enfoque de la elección racional aducen una simplificación de la realidad política defendiendo el autointerés de la acción racional como fuerza motora de los cambios institucionales. Nuevos estudios bajo el prisma de la elección racional han reconocido la debilidad de este enfoque para explicar decisiones no racionales. Kitschelt[17] recomienda complementar el enfoque de la elección racional con modelos de variables explicativas sociológicas y culturales[18] y defiende que la asunción de maximizar la representación legislativa no puede explicar por qué los políticos en Bulgaria, Hungría y España[19] adoptaron sistemas de representación proporcional. Basándose en ello, y otras observaciones, concluye que la elección racional no es apropiada cuando se aplica a situaciones en las que hay muy poca información sobre los resultados finales y en que la interacción estratégica alrededor de los actores en el tiempo puede ser más complicada (Kitschelt, 1992: 28).

A la pregunta cuáles son las lecciones metodológicas y teóricas de la política de las reformas electorales, Rahat (2004)[20] alerta que éstas no deberían ser analizadas bajo modelos simplistas en los cuales unos pocos actores, conducidos por unos pocos y bien definidos coherentes motivos, demuestran dicotomías y patrones de comportamiento estables (en contra y a favor de la reforma). Según el autor, aunque la elección racional es un paradigma útil para el estudio de la estabilidad de los sistemas electorales, no es válida para su reforma. Para Rahat, la aplicación de la teoría es dependiente de la naturaleza de la arena en la cual se desarrollan las reformas. Mientras un modelo de elección racional puede ser diseñado para acomodar algunas de las complejidades originadas por la naturaleza de esas arenas y propuestas (inestables preferencias y comportamientos, actores no unitarios, información imperfecta y partidaria), es incapaz de incorporar todas ellas. Rahat utiliza el enfoque de la elección racional como un instrumento de investigación en un escenario receptivo a la inestabilidad e incertidumbre y trata la reforma electoral como un proceso de formación y reformación de coaliciones. El autor sugiere un enfoque alternativo ya que las percepciones,

---

adapta mejor a los valores y lo "normal" en una institución es el motor de la acción y del cambio sobre las instituciones (Peters, 1999).

[17] Kitschelt (1992) realiza un análisis sobre las decisiones detrás del cambio de las leyes electorales en 11 países del sur y este de Europa. Su reformulación del enfoque racional pasa por incluir en la presunción de actores racionales motivados en su acción por maximizar resultados la explicación de las teoría del comportamiento político.

[18] Las elecciones sobre las leyes electorales, sugiere, pueden tener mucho más que ver con el nombre de *cleavages* existentes en la sociedad y con el precedente en la historia del país o la experiencia de otros exitosos modelos (Kitschelt, 1992:27). La fuerza del enfoque sociológico y cultural gira alrededor de su habilidad para explicar decisiones que no son instrumentalmente racionales para sus defensores.

[19] Estos dos países si se hubiera aplicado un sistema electoral pluralista en lugar del sistema proporcional aprobado los dos partidos predominantes hubieran reforzado su poder político (Kitschelt, 1992:28).

[20] En su artículo Gideon Rahat realiza un análisis crítico de los estudios de caso sobre las reformas electorales acontecidas en estables democracias en Israel, Nueva Zelanda, Italia y Japón.

motivaciones, y comportamientos de los actores cambian en el tiempo por lo que la reforma debería ser analizada como un *proceso multiestadios* (Rahat, 2004: 461).

Otros críticos que se incluyen dentro de la literatura de las motivaciones de los partidos, se inclinan por incluir explicaciones normativas sobre las motivaciones que se esconden tras los actos de decisión de los individuos[21]. Mientras las teorías de cambio institucional elección racional establecen un único objetivo perseguido, la maximización, los analistas del comportamiento partidista, particularmente de formación de coaliciones, han adoptado perspectivas de multi-objetivos. La literatura sobre las motivaciones de los partidos políticos, Strom y Müller (1999), Bawn (1993) y Benoit (2001, 2004), han sistematizado tres tipo de comportamiento de los actores políticos para explicar el origen de los sistemas electorales, en el que se distinguen explicaciones derivadas de preferencias partidistas de los actores políticos (*office-seeking*; *policy seeking*; *personal gain*), y explicaciones derivadas de preferencias de interés general (representación; gobernabilidad; ingeniería social y política; y otras motivaciones generales).

Un estudio de las leyes electorales en 166 países concluyó que la selección de un sistema electoral no es principalmente el producto del interés partidista de los partidos, "*sino también está fuertemente influenciado por las ideas de lo que es bueno o justo*" (Blais y Massicotte 1997:107). Por su parte Benoit (2001, 2004) reconoce que especialmente en las nuevas democracias, los actores involucrados en la elección institucional incorporan otros motivos, no exclusivamente la maximización de escaños, en particular envestir al sistema con legitimidad, a través de un deseo de diseñar instituciones justas y así cumplir con las promesas dadas a la ciudadanía durante el proceso de transición. Benoit (2001) afirma, en su estudio sobre el cambio institucional en Polonia, que efectivamente la decisión de los diseñadores institucionales fue específicamente motivada por un deseo de seleccionar instituciones que pensaron comportarían un bienestar general. También reconoce que dichos diseñadores institucionales pueden enfrentarse a carencias en los recursos de información y entendimiento, dada la fluidez y la incertidumbre de la emergencia del sistema de partidos y del nuevo régimen político. Finalmente, incluso si sus motivaciones eran instrumentalmente egoístas, quizás esos diseñadores estaban más preocupados por los resultados últimos de las políticas que en un inmediato acceso a los cargos. El autor identifica las explicaciones de preferencias partidistas y las preferencias de interés general en las motivaciones de los partidos: las preferencias de *office-seeking* en la explicación de la elección institucional donde partidos implicados en el diseño institucional evalúa las diferentes instituciones en los términos de la utilidad que esas

[21] Las élites tienen punto de vista que son fuertemente formados por ideología. Políticos pueden tener compromisos con valores que forman sus punto de vista de cómo debería de ser estructurado el proceso electoral, esos valores pueden restringir las preocupaciones por el interés propio acerca si ellos ganan o pierden bajo diferentes sistemas electorales. Así un compromiso con el principio de inclusión en el proceso político podría ser liderado por un político de un gran partido a tener un compromiso con la representación proporcional, incluso cuando su partido puede beneficiarse del sistema pluralista. Igualmente políticos que están insatisfechos en general con cómo la democracia está funcionando en su país puede ser más probable su apoyo a cambios que ofrezca la percepción de una mejora sobre las reglas status quo (Bowler, Donovan y Karp, 2006:436).

alternativas extraerán en su parte de la distribución de votos asociada con cada institución. El comportamiento de *office-seeking* indica que cada partido preferirá reglas que maximicen su propia parte de los escaños legislativos; y explicaciones de preferencias de interés general de la elección institucional donde los partidos escogen resultados institucionales que afecten al bien común, antes que al interés partidista. Esto es, inclusividad que conlleva escaños legislativos para cada grupo tanto en la minoría como en la mayoría de la población; gobernabilidad como la maximización de la distribución de escaños del partido mayoritario y facilitar ejecutivos estables; e ingeniería social y política sobre preferencias por alternativas institucionales que fomentan reconciliación y desalientan el conflicto principalmente en sociedades divididas (Benoit, 2004:367-370).

Siguiendo en la línea crítica anterior se ha construido un modelo teórico basado en motivaciones múltiples[22], incorporando mayor complejidad al primer enfoque del que critican su simplicidad. Para los autores que asumen un marco teórico de motivaciones múltiples, el enfoque de la elección racional de objetivo único ha predicho acertadamente muchos de los diseños constitucionales realizados, pero no todas. Por ejemplo no han podido explicar las elecciones del sistema electoral de los partidos liberales en Hungría o el foro cívico de Checoslovaquia. Renwick (2005) asume que los actores buscan maximizar la satisfacción de sus objetivos y, crucialmente, que el único objetivo de los actores políticos es maximizar su propio poder (sea como objetivo mismo o como medio para conseguir sus objetivos), intenta modelar múltiples objetivos en el contexto de la elección institucional en el este europeo. A través de un estudio de caso sobre las preferencias del sistema electoral en Hungría durante las negociaciones de 1989. Renwick defiende que el modelo de la elección racional basado en un único objetivo que asume que actores buscan solamente maximizar su propio poder puede predecir las preferencias de sistemas electorales de algunos actores en Hungría en 1989 pero no todas. Así el autor construye su modelo de multi objetivos desde las teorías de comportamiento partidista. Mientras las teorías de cambio institucional elección racional ofrece un único objetivo perseguido, los analistas del comportamiento partidista, particularmente de formación de coaliciones, han adoptado perspectivas de multi-objetivos.

Siguiendo la línea crítica sobre el uso del enfoque de la elección racional para explicar el origen y cambio institucional, Luong (2000) concluye, tras un estudio comparativo del cambio electoral en tres antiguas repúblicas asiáticas de la Unión Soviética[23] durante su transición democrática, que un uso exclusivo del enfoque de la elección racional no es suficiente para entender el resultado dado, si no es incluida la variable del legado histórico institucional de la antigua Unión Soviética que comparten las antiguas repúblicas asiáticas a estudio.

[22] Strom y Müler (1999) han sistematizado tres tipo de comportamiento: *office-seeking; policy seeking y vote-seeking*; Ver Bawn (1993); Donovan and Bowler (2015).
[23] Kazakstán, kirgistán y Uzbekistán.

A través de tres convergencias entre los enfoques de la elección racional y el institucionalismo histórico, el autor establece que aunque el contexto estructural histórico (por ejemplo, las identidades de los actores, intereses basados en poderes asimétricos) establece los iniciales parámetros dentro de los cuales ocurre el diseño institucional, no es fijo ni determinante. Ya que el contexto estratégico inmediato indica el grado y la dirección en el que esos iniciales parámetros cambian a través del proceso de diseño institucional. Ese efecto interactivo es especialmente aparente en las estrategias, los actores no desarrollan estrategias basadas estrictamente en sus intereses y estatus, sino que son definidas por el contexto estructural histórico, pero ajustándolas continuamente en respuesta a las nuevas oportunidades o presiones presentadas en el proceso transicional al que se enfrentan.

Un segundo punto de convergencia, siguiendo la línea de la elección racional sobre el papel de las preferencias y estrategias de los actores para maximizar sus resultados, converge con el institucionalismo histórico al entender que la capacidad de los actores para realizar el cambio está constreñido por su propio estatus o influencia relativa respecto a los otros actores. De esta forma su propuesta reconoce tanto el papel de las preferencias y estrategias individuales maximizadoras como las asimetrías de poder en la determinación de una forma particular que toma un resultado institucional.

Por último, la tercera convergencia trata de incluir en el proceso el elemento clave de la transición democrática, su incertidumbre. Para la elección racional esto significa que el contexto relevante en el que los actores actúan e interactúan en el diseño de instituciones es la transición democrática, donde reglas y procedimientos preexistentes no son necesariamente estables o mutuamente reconocidos. Dentro de este contexto, es más probable que los actores adopten estrategias orientadas a alcanzar resultados a corto plazo antes que a largo plazo, debido al grado de incertidumbre sobre el cambio y los límites para predecir a largo plazo. Esto llevaría a preferir un buen acuerdo *pronto* frente a un mejor acuerdo *tarde*. Es más, actores que perciben que su poder incrementaría con una específica alternativa institucional no necesariamente impondrían la forma institucional que prefieren. Más bien, en un Estado en transición o emergente, un consenso general puede desarrollarse entre los actores implicados cuyo objetivo, en el diseño de nuevas instituciones, es proveer alguna forma de bien público (Luong, 2001:573-576).

Por su parte Lehoucq (1995) expone la debilidad y la fortaleza del enfoque de la elección racional como paradigma en el origen del cambio institucional a través del análisis del caso de estudio de Costa Rica. El autor reconoce que bajo unas condiciones de incertidumbre, las preferencias de los actores "*pueden estar formadas más por consideraciones estratégicas que los críticos de las explicaciones bajo el paradigma de la elección racional puedan querer admitir*" (Lehoucq, 1995:42), y por lo tanto conocer las percepciones de los actores es un parte importante de los orígenes de la reforma electoral.

1.2. Los procesos de transición democrática

Las transiciones hacia la democracia son procesos complejos que pueden durar decenas de años. Hay tantos tipos de transiciones democráticas como países en los que se pueda poner en práctica, y prueba de ello son el gran volumen de estudios y modelos destinados al análisis de éstos.

Los estudios de Rustow (1970) abrieron la puerta a la profunda complejidad de las transformaciones de los regímenes autoritarios en democracias[24]. Una de las razones por las que los regímenes en transición democrática han sido teóricamente intratables es por la multiplicidad de tipos de autoritarismos, provocando asimismo una multiplicidad de variantes en los procesos de democratización. Ello nos conduce a la imposibilidad de realizar patrones válidos para ser aplicados en lugares que todavía no han iniciado procesos hacia la democracia. Rustow examina los problemas metodológicos implicados en el movimiento desde investigaciones funcionales a investigaciones genéticas, en los estudios más relevantes sobre la democracia, para después esbozar un posible modelo de transición a la democracia. Partir de una perspectiva funcionalista y pasar a otra genética significa defender que si las condiciones de consenso y prosperidad ayudan a preservar una democracia funcional son necesarias asimismo para el advenimiento de la democracia.

Rustow elabora una teoría de génesis de la democracia evidenciando la necesidad de distinguir la correlación de la causa. Una teoría genética debería ser explícita en esa distinción. De este modo, cualquier teoría genética de la democracia debería asumir dos flujos de circulación de causalidad, o formas de interacción circular, entre políticos, por un lado, y condiciones sociales y económicas, por otro lado. En el momento en que las condiciones antecedentes, económicas, y sociales, entran en juego en la teoría deben especificarse sus mecanismos, presumiblemente políticos, por los cuales estos pasan a estar en el primer plano del escenario democrático. Para explicar los orígenes de las democracias no necesitamos asumir que las creencias, unilateralmente, influyen en las acciones. Debemos reconocer que hay influencias recíprocas entre creencias y acciones. Según el autor, no hay que asumir que la transición a la democracia es un proceso mundial uniforme, que siempre implica a las mismas clases sociales, o incluso los mismos métodos de solución. Esto está en línea con el reconocimiento general de que la democracia es una cuestión, principalmente, de procedimiento antes que de sustancia. Esto también implica que, como varios son los países donde ha acontecido una democracia, puede haber varios caminos hacia la democracia.

[24] Rustow construye un posible modelo de transición a la democracia tras el estudio de dicho proceso en Suecia (acontecido entre 1890 y 1920) y de Turquía (que inició su transición al finalizar la II Guerra Mundial). Este modelo abandona la búsqueda de requisitos funcionales de la democracia. Su argumento es análogo al hecho por Hirschman, y otros economistas, contra la teoría del equilibrio del crecimiento económico.

El autor expone tres principios: primero, ciertos "ingredientes" son indispensables para la génesis de la democracia: un sentido de unidad nacional, el afianzamiento y conflicto serio de lucha, y una conciencia de la adopción de las reglas democráticas; segundo, los políticos y el electorado deben de estar habituados a estas reglas; y tercero, estos "ingredientes" deben estar ensamblados en el tiempo. Cada "ingrediente" tiene su propia lógica y su protagonista particular. En el caso del "ingrediente" de unidad nacional, una red de funcionarios, un grupo de intelectuales nacionalista, o un movimiento de clases bajas. En el "ingrediente" de preparación a la lucha, un pequeño círculo de líderes políticos hábiles en la negociación y el compromiso para la formulación de las reglas democráticas, y una variedad de hombres de la organización, y sus organizaciones para la llevar a cabo la labor de adaptación (Rustow, 1970:361). Por lo tanto, el modelo de Rustow sugiere una secuencia: desde una fase inicial de concienciación social de pertenencia a una comunidad nacional, seguida por una lucha y compromiso impulsado por una nueva élite que acepta, explícita y consensuadamente la existencia de la diversidad en la unidad e institucionaliza algunos de los cruciales aspectos del procedimiento democrático, hasta la habituación a las reglas democráticas, donde sus valedores pasan de valorar racionalmente la ventaja de su existencia a creer firmemente en ella.

Siguiendo la estela de Rustow, Bratton y Van de Valle (1994) defienden que la naturaleza de los regímenes preexistentes forma las dinámicas y resultados de las transiciones democráticas. Su tesis es que los cambios políticos contemporáneos están condicionados por mecanismos de gobierno (o derecho) establecidos por el antiguo régimen. Partiendo de esta premisa, los autores consecuentemente analizan los antiguos regímenes, es decir los sistemas autoritarios, con el fin de llegar a modelos de transiciones hacia la democracia. Según los autores, los líderes autoritarios en el poder durante largos periodos establecen las reglas de juego acerca de quién puede participar en las decisiones públicas, y cuánta competición política es permitida. Este argumento lo ponen a prueba comparativamente entre los diferentes regímenes autoritarios y sus transiciones democráticas (inicialmente entre África y el resto del mundo, y finalmente entre mismos países africanos). El primer bloque comparativo, entre el continente africano, el latinoamericano y el sur de Europa, les lleva a descubrir que las dinámicas de transición en África han sido distintas a las europeas y latinoamericanas. Y lo atribuyen a la naturaleza neopatrimonial[25] de los regímenes autoritarios africanos, muy

[25] El sello distintivo institucional de los regímenes africanos es el patrimonialismo. En este tipo de regímenes el jefe ejecutivo mantiene la autoridad a través de un patrocinio personal, más que a través de una ideología o derecho. En el contemporáneo neopatrimonialismo las relaciones de lealtad y dependencia dominan un sistema formal político y administrativo, encontrando líderes ocupando despachos burocráticos no tanto para el desarrollo de servicios públicos como para la adquisición de riqueza personal y estatus. La distinción entre intereses privados y públicos se hace intencionadamente borrosa. La esencia del neopatrimonialismo es la compra de oficiales públicos para garantizar favores personales, ambos dentro del estado (notablemente trabajos del sector público) y en la sociedad (licencias, contratos, proyectos). En contrapartida, los clientes movilizan apoyos políticos. Clapham mantiene que el neopatrimonialismo es el más destacado tipo de autoritarismo en el tercer mundo porque se corresponde a la formas de organización social en sociedades precoloniales. Bratton y van de Valle siguen a Dahl, en la clasificación de los regímenes subsaharianos de neopatrimonialismo, en su distinción de dos dimensiones distintas: la extensión de la competición (contestación) y el grado de participación política (inclusión). Los tipos analizados son: dictaduras personales; sistemas de partido único plebiscitario; sistemas de partido único competitivo; oligarquías militares; oligarquías coloniales; y poliarquías multipartidistas.

diferentes de los clásicos regímenes corporativos autoritarios que fueron democratizados en el sur de Europa, a mediados de los años 70, y más tarde en Latinoamérica.

Las diferencias entre las variantes de neopatrimonialismo pueden ayudar a explicar los distintos procesos de transiciones democráticas en África. Bratton y Van de Valle centran su atención en las instituciones políticas, en un intento por desarrollar generalizaciones que ayuden a realizar posteriores estudios más comparativos de los regímenes en transición. En la línea de Rustow, estos autores critican los estudios que defienden como prerrequisitos democráticos las estructuras profundas de modernidad económica y social, subestimando importantes influencias políticas. El principal argumento defendido es que las transiciones democráticas desde gobiernos neopatrimoniales presentan características distintivas. Esos intervalos de cambio político son probablemente conducidos desde abajo, antes que desde las nuevas élites de Rustow. Y suelen estar marcadas por luchas entre facciones por los patrocinios, antes que por divisiones de ideología política y son habitualmente respaldadas por la clase media emergente.

La noción de una estructura subyacente a los regímenes en transición no es apoyada por el trabajo contemporáneo más influyente sobre transiciones de Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter (1986), quiénes argumentan que las transiciones son anomalías temporales de un indeterminado cambio político en el cual hay insuficientes parámetros estructurales, o comportamientos, que guíen y predigan los resultados (O'Donnell y Schmitter, 1986). A diferencia de Bratton y Van de Valle (1994) quienes defienden que las características institucionales del régimen político preexistentes transmiten estructuras a las dinámicas, y en menor medida se extienden a los resultados de las transiciones democráticas. Las transiciones están marcadas por luchas caóticas y por la incertidumbre de la naturaleza del régimen resultante. Los autores no pueden asumir que los procesos de transición están formados por constelaciones preexistentes de condiciones macroeconómicas, clases sociales, o instituciones políticas. Viejas clases sociales cohesionadas y organizaciones políticas tienden a escindirse en el combate político, haciendo imposible deducir alineamientos y acciones de ningún protagonista. Los resultados políticos están conducidos por los cálculos a corto plazo y las inmediatas reacciones de los actores estratégicos a los eventos abiertos[26].

Por último, este modelo sugiere que, dentro de África, las posibilidades de exitosas transiciones democráticas son más probables desde oligarquías coloniales. Recordando que los regímenes coloniales establecieron tradiciones políticas pluralistas, elecciones

[26] En su contra, Nancy Bermeo (1992) apunta que el énfasis de los autores en los actores individuales constituye el mayor desafío a las perspectivas estructuralistas que han dominado la política comparativa de la ciencia política. A su vez, Terry Lynn Karl (1990) apunta que incluso en medio de una tremenda incertidumbre provocada por un régimen en transición, donde las limitaciones parecen ser más relajadas y donde un gran campo de resultados parece ser posible, las decisiones hechas por varios actores responde a y están condicionadas por los tipos de estructura socioeconómica e instituciones políticas ya presentes. Según el autor hay un camino intermedio más fructífero entre la elección individual y el determinismo estructural.

competitivas, oposición leal, pero con el fatal defecto de las restricciones raciales de participación política. Las transiciones democráticas, en estos regímenes, no son tanto una lucha sobre el derecho de los actores políticos a mantener creencias políticas diversas que sobre la extensión del sufragio, previamente excluyente. En Sudáfrica (en contraste al modelo neopatrimonialismo esbozado aquí, y siguiendo otros regímenes autoritarios burocráticos en Latinoamérica y sur de Europa[27]) la transición política se desarrolló por el pacto entre líderes moderados de facciones corporativas en el gobierno y en la oposición. Hay que señalar que la relación entre tipo de régimen y transición no es mecánico.

Hasta ahora, una de las generalizaciones más ampliamente aceptadas es que no hay transición, que se inicie, que no sea indirecta o directamente una consecuencia de importantes divisiones dentro del mismo régimen autoritario (O'Donnell y Schmitter, 1986:19). Las democratizaciones acontecidas tras el colapso de la Unión Soviética, sin embargo, no pueden explicarse por escisiones dentro del viejo régimen. Por otra parte, Bratton y Van de Valle (1994:485, 461) concluyen que, tras su estudio de 42 países africanos, las transiciones en África parecen ocurrir habitualmente desde abajo. Los gobernantes son dirigidos por el cálculo de intereses personales resistiéndose a la apertura política el mayor tiempo posible.

Recuperando la afirmación de que son las élites las impulsoras de la democratización, muchos observadores de Latinoamérica asignan poca importancia en las transiciones a la movilización popular como causa de procesos de democratización. En contraste, protestas populares fueron la principal razón de que viejas vanguardias de antiguos regímenes acordaran iniciar negociaciones, en un considerable número de casos, en países del este de Europa y África (Bratton y Van de Valle, 1994: 460-462). Otra afirmación, comúnmente reiterada, es que los pactos entre élites facilitan el éxito de las transiciones a la democracia. Pero en su estudio no se encontraron evidencias de ese tipo de pactos en los casos analizados. Otra afirmación habitual en los estudios sobre transiciones democráticas, es que un régimen saliente fuerte es capaz de negociar un resultado a su favor durante la transición, mientras que no suele darse esas negociaciones en aquellos que son forzados a abandonar el poder.

[27] Las proposiciones sobre las transiciones en África desde los tipos analizados son: dictaduras personales; sistemas de partido único plebiscitario; sistemas de partido único competitivo; oligarquías militares; oligarquías coloniales; y poliarquías multipartidistas: a) una democracia consolidada es mucho menos probable que ocurra desde el abrupto colapso de un dictadura personal que desde la gradual reforma de un sistema de partido único competitivo. La democracia sólo es posible con el establecimiento de instituciones políticas que permitan a los protagonistas proponer, negociar, y ganar aceptación popular; b) los resultados desordenados de las transiciones democráticas desde oligarquías militares y regímenes plebiscitarios de partido único, normalmente, desafían las predicciones. Las transiciones desde estos regímenes, invariablemente, terminan incompletamente, imperfectamente, o ambiguamente. Esas transiciones se echan a perder por presiones derivadas de una herencia institucional, la cual promueve una competición limitada de la participación (oligarcas militares) o una participación simbólica sin competición (sistemas plebiscitarios). En los regímenes militares los esfuerzos de los soldados por dirigir la participación, probablemente, conllevan a artificiales instituciones políticas que carecen de genuina legitimidad popular. En regímenes plebiscitarios los gobernantes y la oposición están en desacuerdo, fundamentalmente, sobre las reglas de juego si estas son instrumentos para una genuina competición política o por el contrario para la represión. La competición política es esencial para la transición democrática.

Geddes[28] elabora un modelo teórico construido sobre las características de los diferentes tipos de regímenes autoritarios para explicar los distintos tipos de experiencias democratizadoras. La principal contribución de su estudio es una innovación teórica ante el aparente número de contradicciones en las afirmaciones consensuadas por los investigadores de las transiciones democráticas. Este autor va hilando una serie de conclusiones sobre las distintas peculiaridades de los regímenes autoritarios en procesos de transición empezando con un simple juego teórico, retratando los incentivos a los que se enfrentan los oficiales en regímenes militares, en contraste con los incentivos a los cuadros de partido único y de los de regímenes personalistas. En los regímenes autoritarios militares, muchos oficiales valoran más la unidad y capacidad de las instituciones militares que la ocupación de un cargo administrativo. Los regímenes militares se aferran menos al poder que otros tipos de regímenes autoritarios y, de hecho, a menudo inician las transiciones. Afirma que muchas transiciones democráticas desde regímenes militares empiezan, como apuntaron O'Donnell y Schmitter (1986:19), con internos desacuerdos y divisiones. Por otra parte, muchos regímenes autoritarios personalistas mantienen su control del poder el mayor tiempo posible, por ello, son más proclives a ser derrocados por rebeliones internas o revueltas populares. Los regímenes de partido único, bajo presión de donantes extranjeros y oposición popular, están más inclinados a negociar que los regímenes personalistas. Tanto los oficiales como los cuadros de los partidos únicos pueden esperar que su vida sea parecida antes y después de la liberalización política, o incluso tras un cambio político. Si no pueden evitar un cambio de régimen estarán mejor situados en una democracia que en otro tipo de sistema autoritario. Algunos de los partidos hegemónicos en regímenes autoritarios de partido único han permanecido siendo importantes en la vida política, tras el advenimiento de la democracia, pero en otros muchos que cambiaron a otro tipo de régimen autoritario han sido proscritos y reprimidos (Geddes, 1999:141). Consecuentemente, tienen buenas razones para negociar una liberación antes que arriesgarse a una violenta expulsión. Fuera del área afectada por el colapso de la Unión Soviética, los regímenes autoritarios de partido único han intentado negociar cambios institucionales permitiendo a la oposición alguna participación, y así satisfacer a los donantes internacionales y acreedores, sin hasta la fecha haber traspasado completamente el control del gobierno y de los recursos adscritos a él.

Nuevas perspectivas de análisis sobre transiciones democráticas en África, recuperando el testigo de Bratton y Van de Valle (1994), señalan que éstas suelen ser motivadas desde abajo. Welzel (2006) propone una nueva perspectiva de análisis: el papel de las actitudes de las masas en los procesos de transiciones democráticas. El autor critica la bibliografía existente sobre procesos de democratización porque minimiza el papel de las actitudes de las masas ignorando, según él, una importante esencia de la

[28] El estudio de 163 regímenes autoritarios, en 94 países de diferentes regiones, ha aportado poca evidencia sobre algunas de las anteriores afirmaciones, cómo que los pactos aumentan la probabilidad de la democracia. (Geddes, 1999).

democratización. A la luz de la teoría sobre el desarrollo humano, la democratización es esencialmente un proceso de emancipación otorgando poder al pueblo a través de los derechos civiles y políticos. Su estudio, apoyado en análisis cuantitativos, muestra que muchas aspiraciones generales de libertad facilitan el progreso e impide una regresión en el proceso de democratización. Y defiende que ningún otro indicador, incluyendo el PIB, supera el efecto positivo de las aspiraciones de libertad en la democratización. El estudio/análisis, apoyándose en la teoría del desarrollo humano, enfatiza el otorgamiento de poder al pueblo ignorado en la literatura sobre democratización.

Las aspiraciones de libertad de las masas muestran un efecto causal en la subsiguiente libertad. Según las investigaciones del autor, no hay otro factor que muestre un efecto tan fuerte en la libertad democrática como las aspiraciones de libertad. Este descubrimiento está en contradicción con numerosas visiones aceptadas en las investigaciones sobre democratización. Primero, rechaza el axioma de los enfoques de elección de élites sobre la elección institucional de las élites. Segundo, la tendencia de las teorías estructurales a tratar las actitudes de las masas como un mero reflejo de los factores estructurales también es desautorizada. Tercero, en su búsqueda por las actitudes más pro-democráticas, la literatura de la cultura política fracasó en identificar la actitud que es más claramente pro-democrática: las aspiraciones de libertad. El descubrimiento de que esas aspiraciones de libertad de las masas tienen el mayor efecto sobre el proceso democrático que otros factores estructurales, subraya la adecuación de la teoría del desarrollo humano. Ya que, en su énfasis de la naturaleza emancipadora de la democracia, esta teoría le dirige a uno a la investigación de las fuerzas motivadoras de la emancipación que nutren las presiones sociales hacia la democracia.

Huntington (1991) clasificó tres tipos de transición política desarrolladas durante la tercera ola democratizadora: de transformación, de reemplazamiento, y por último de transpolación (*transplacement*). En su estudio identificó a Sudáfrica como un caso tipo de transición por transpolación, en el que en los traspasos de poder, la democratización, se produce por la acción combinada de gobierno y oposición.

1.3 *La transformación de los sistemas electorales*

La mayoría de la literatura publicada en Ciencia Política sobre sistemas electorales se ha dedicado a analizar las "consecuencias políticas"[29] de los tipos de sistemas electorales. Esos estudios han analizado el impacto de la aplicación de diferentes sistemas electorales en las variables dependientes: estabilidad de los gobiernos y sistemas de partidos. Se han analizado los efectos que han resultado en la aplicación de los diferentes sistemas electorales, teniendo en consideración: el uso de las distintas fórmulas electorales, magnitudes del distrito, y estructuras de candidatos en esas dos variables.

Entre los trabajos que sí han hecho uso de la transformación de los sistemas electorales como variable dependiente, hay que destacar el trabajo realizado por Boix (1999), quien tras examinar los cambios en los sistemas electorales en países[30] desarrollados con democracias asentadas en las dos primeras olas[31], corroboró que los cambios en los sistemas electorales derivan de las decisiones de los partidos en los gobiernos para maximizar su representación parlamentaria de acuerdo con las siguientes condiciones: mientras los resultados en la lucha electoral no cambien el nombre del ganador, el sistema electoral no será reformado; y cuando el resultado de la competición electoral cambia el nombre del ganador, sea por la entrada de nuevos contrincantes en la arena electoral o por el cambio en las preferencias de la mayoría de los votantes, entonces el sistema electoral es transformado. Es decir, si el actual régimen electoral beneficia al partido en el gobierno el sistema electoral no será alterado, ahora si el partido en el gobierno ve amenazado su supremacía electoral hará los pasos necesarios para transformar el sistema electoral y mejorar su potencialidad electoral.

Dos grupos de variables son utilizadas por el autor para explicar el paso de un sistema electoral pluralista a otro proporcional en los casos analizados. En un primer grupo de variables, Boix pone a prueba el efecto de los cálculos del partido en el gobierno sobre la estructura electoral a través de las variables de la proporción de los votantes socialistas, o la fuerza del socialismo; el número efectivo de viejos partidos políticos no socialistas; y por último la amenaza, término interactivo de las dos previas variables. El modelo sugiere que cuánto más alta sea la variable "amenaza", más probable que el país cambie su ley electoral. El segundo grupo de variables sirven al modelo para comprobar otras posibles explicaciones, y se utilizan las siguientes variables: la apertura comercial; el tamaño poblacional de los países; y la presencia de minorías. El trabajo concluye que

[29] El título del influyente libro de Rae (1971) *The Political Consequences of Electoral Laws*.
[30] El artículo examina las leyes electorales de países desarrollados durante 1875-1990: Australia, Austria, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Francia, Alemania, Grecia, Islandia, Irlanda, Italia, Japón, Luxemburgo, Holanda, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, España, Suecia, Suiza, Reino Unido, y Estados Unidos.
[31] La primera ola democratizadora es situada por Huntington entre 1828 a 1926; la segunda ola se comprende entre 1943 a 1962 (Huntington, 1991).

así como la amenaza del primer grupo de variables es significativa como lo es el tamaño del país, la apertura comercial no lo es. Y la diversidad étnica y religiosa de la variable de las minorías tampoco es estadísticamente significativa.

Boix presenta cuatro fenómenos relacionados con las transformaciones de los sistemas electorales: la extensión del sufragio (en Europa occidental a principios del siglo XXI o en nuevas democracias tras la segunda guerra mundial); la introducción de elecciones competitivas (en Europa del este y algunos países africanos en los 90); un masivo re-alineamiento político de los votantes (la aparición del socialismo al final del siglo XIX o la aparición del proteccionismo partidista el cual explica el cambio temporal del sistema electoral de Francia); y las altas fluctuaciones en las organizaciones de partidos.

El grado en el qué los partidos políticos en el gobierno deciden modificar la ley electoral vigente, depende del efecto negativo o positivo que la reforma produce en su antigua viabilidad política en la nueva arena electoral. En función de dos condiciones principales: la fuerza electoral de los nuevos partidos y la capacidad de los antiguos partidos gubernamentales de coordinar entre ellos un bloque para frenar el potencial electoral de los nuevos. Por un lado, si los nuevos partidos políticos son fuertes, los viejos partidos abogarán por sistemas electorales proporcionales.

El trabajo de investigación concluye identificando tres periodos históricos, en el último siglo, en la introducción del sistema electoral proporcional en las democracias desarrolladas. El periodo de limitado sufragio en el siglo XIX, en el que se utilizó el sistema electoral pluralista en todos los países analizados. Al final del siglo, el consenso a favor del sistema pluralista es roto, y en la mayoría de los países en el continente europeo se introduce el sistema proporcional, exceptuando los países anglosajones. Y finalmente, el siglo XX se caracteriza por la estabilidad en la reforma de los sistemas electorales. Durante la mayoría del siglo XXI, los cambios electorales en democracias consolidadas se han limitado a Francia, Grecia y España (Italia e Nueva Zelanda en el último año en estudio).

Otros estudios sobre las causas y procesos del cambio institucional, muestran cómo los actores políticos que participan en la reforma institucional durante procesos de transiciones hacia la democracia, formulan estrategias basadas en sus percepciones sobre los resultados electorales que produciría cada alternativa institucional electoral sobre el grado de impacto de sus poderes relativos, y que las diferencias en esas estrategias determinan las diferencias en los resultados institucionales finales (Luong, 2000; Colomer, 2005). El análisis de Colomer sobre las transiciones democráticas acontecidas en Europa oriental, tras la caída del muro de Berlín, aplica la teoría de juegos para identificar las estrategias de los actores implicados en un proceso de cambio de régimen. Las preferencias de los políticos sobre las distintas alternativas de los sistemas electorales apuntan a "*los más grandes prefieren el pequeño, y los pequeños prefieren el amplio*" (Colomer, 2005: 1-21). Es decir, los partidos con una amplia base electoral prefrieren sistemas electorales con circunscripciones uninominales y

parlamentos pequeños, dos características que beneficias a los partidos políticos grandes; mientras los partidos pequeños prefieren sistemas electorales con circunscripciones plurinominales (típicos de los sistemas electorales proporcionales) y parlamentos grandes.

Estudios sobre las transformaciones de los sistemas electorales comparados, constatan que a partir de los años 20 el cambio de un sistema electoral desde sistemas proporcionales a sistemas mayoritarios, o desde sistemas mayoritarios a sistemas proporcionales, se realizó sólo como consecuencia de la instauración de un nuevo régimen, después de una dictadura o después de una guerra, y, con mayor evidencia empírica, nunca entre 1945 y 1990 (Luong, 2000). La única excepción ha sido la reforma del sistema electoral francés[32] en 1986. La persistencia inalterable de los sistemas electorales en sistemas democráticos, evidenciado en los estudios empíricos anteriores, ha sido alterada por las últimos casos "desviados" de reformas de los sistemas electorales en Japón[33], Italia, Nueva Zelanda[34], Colombia Británica[35] y Rumania[36], sucedidas sin que se hubiera presentado una profunda crisis institucional (Caciagli, 1998: 147).

[32] En el caso francés la reforma electoral se realizó cuando el Presidente del partido socialista, François Miterrand, utilizó la mayoría parlamentaria del partido socialista para llevar a cabo una reforma de la ley electoral. Cambio el sistema de segunda vuelta para las elecciones legislativas por un sistema de representación proporcional justo antes de la celebración de las elecciones legislativas de 1986, como resultado de ello el partido socialista limitó sus pérdidas de escaños y generó una división en la derecha francesa, afectando negativamente la representación en la cámara legislativa del partido político de derechas, Frente Nacional. Cuando los partidos políticos de la derecha francesa alcanzaron el poder más adelante rectificaron esta reforma volviendo a instaurar el sistema a doble vuelta para las elecciones legislativas.

[33] La reforma electoral japonesa conducida en 1994 mostró como el partido político LDP en el gobierno desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, no se mostró interesado en ninguna reforma del sistema electoral hasta que experimentó una serie de escándalos de corrupción que conllevaron la merma de sufragios del partido acentuada por la imposibilidad de poder alcanzar la mayoría absoluta de la cual disfrutó durante el anterior periodo. Así el tipo de sistema electoral que había sido válido durante 38 años, dejó de serlo cuando el LDP no maximizó los votos en escaños y fue obligado a buscar coaliciones de gobierno. El sistema de distritos medianos permitió a Japón mantener un gobierno estable durante 38 años. El LDP, con un promedio por encima del 40% de los votos en las elecciones nacionales, pudo retener ligeramente más de la mitad de los escaños del Parlamento. En los años 90 se empezaron a dar a conocer varios escándalos de corrupción entre los candidatos del LDP. Cuando el partido en el gobierno se dio cuenta que ya no podía mantener los mismos índices de popularidad entre el electorado, y con ello retener la mayoría absoluta, entonces decidieron introducir el sistema de distritos uninominales en la elección del parlamento. Fue el mismo LDP quién inició los intentos de reforma electoral. Una estimación de los resultados electorales tras la introducción del nuevo sistema electoral sugería que el LDP podría ganar entre el 70% y 80% de los escaños con menos del 50% de los votos. Así el LDP ha mostrado una constante inclinación a introducir el sistema de distritos uninominales cuando le ha sido difícil mantener una mayoría parlamentaria (Shiratori, 1995: 91-99); ver también Reed, Steven y Thies (2001).

[34] Japón, Italia y Nueva Zelanda las reformas electorales durante 1993 aparentemente se movieron en unos patrones comunes. Cada país adoptó un sistema mixto electoral, combinando elecciones con la regla de la mayoría en distritos uninominales con escaños "adicionales" alocados entre partidos sobre la base de la representación proporcional. (Dunleavy y Margetts, 1995) .

[35] Ver Dunleavy y Margetts (1995) y Lundberg (2007)

[36] Rumania reformó la ley electoral para las elecciones legislativas en el 2008, que pasó de un sistema complejo de representación proporcional basado en circunscripciones multinominales con lista de partidos a un sistema complejo uninominal en el que cada distrito para la cámara de diputados y cámara del senado elegía un representante. El cambio electoral sucedió tras un año de alta dosis de controversial políticas, incluido partidismo y animosidad personal entre el Presidente del País, Basescu y el primer ministro Tariceanu (Marian y King, 2010). Los autores señalas que "*intereses partidista complicaron las negociaciones sobre la implementación de los detalles, tales como establecer el umbral mínimo electoral para alcanzar representación en las cámaras y decidir cómo y dónde demarcar las fronteras de los distritos en cada circunscripción*" (Marian y King, 2010:11).

Norris (1995) introduce los análisis descriptivos sobre la reforma electoral en Nueva Zelanda[37], Japón[38], e Italia[39] y se centra en "entender menos los mecanismos, que las políticas de la reforma" (Norris, 1995:4). El estudio desgrana las reformas electorales aplicadas tratándolas como variable dependiente para identificar las posibles causas políticas detrás de ellas. Se identifican tres condiciones críticas, a largo plazo, para que se aplique una reforma electoral: 1) cambios sustanciales en el establecido sistema de partidos, incluido la fragmentación del dominio de un solo partido político en la arena electoral, debilitando lealtades de partido tras décadas de desalineamiento (*dealignement*), y el aumento de partidos políticos pequeños; 2) una serie de escándalos políticos o/y fracasos gubernamentales que deteriora la confianza ciudadana el sistema político; y 3) las provisiones constitucionales de referendos con el potencial de romper el bloqueo de establecidos intereses partidistas (en Italia y Nueva Zelanda). De esta forma, la ola de reformas en los años 90 en estos países[40] según Norris, fue causada por el aumento de la insatisfacción, no sólo sobre particulares políticas o políticos, sino sobre la fundación constitucional del sistema político en su totalidad, en definitiva una crisis de legitimidad (Norris, 1995:7).

Por su parte Lehoucq (1995), en su análisis sobre la reforma electoral en Costa Rica, muestra como la existencia de una "multitud de arenas" a menudo genera elecciones contradictorias realizadas por los políticos que se enfrentan con el trabajo de mantener o transformar las instituciones actuales. El autor define tres modelos basados en un enfoque de la elección racional del comportamiento político y de la reforma institucional con el objetivo de mostrar las diferentes explicaciones sobre los objetivos de los políticos desde los que identificar algunas de las arenas en las que se mueven. Así desarrolla tres hipótesis de cómo los actores políticos deberían de comportarse cuando se enfrentan con la elección de transformar las reglas que regulan el acceso a los puestos claves del Estado: (a) maximizar la influencia legislativa; (b) proteger sus carreras políticas; (c) promover la estabilidad política.

Dentro de los trabajos que intentan dilucidar las motivaciones partidistas detrás de los procesos de cambio institucional, nos encontramos con la obra de Bowler, Donovan y Karp (2006)[41], quienes nos muestran como el interés personal sobre el sistema electoral es un poderoso determinante de las actitudes de los políticos sobre las instituciones. Los

[37] En Nueva Zelanda, ver Vowles (1995).
[38] En Japón, ver Shiratori (1995).
[39] En Italia, ver Donovan (1995).
[40] Las voces críticas cargaron contra el sistema de representación proporcional en Italia e Israel (ver Donovan, 1995; Diskin, 1995) por producir inestabilidad gubernamental, fragmentación de partidos políticos, y corrupción política. En Japón fueron conducidas tras la insatisfacción en la dominación de la arena electoral y parlamentaria de un solo partido político y una serie de escándalos políticos de corrupción (ver Shiratori, 1995). En Nueva Zelanda y Reino Unido críticos del modelo Westminster atacaron la desproporcionalidad de los resultados electorales, los problemas causados por la débil rendición de cuentas del gobierno, injusto tratamiento de los partidos políticos pequeños, y la baja representación de grupos sociales (ver Vowles, 1995 y Norris, 2001).
[41] Realizan un análisis sobre las actitudes sobre democracia, interés propio, y las preferencias por instituciones de los políticos. A través de encuestas a diputados de Alemania, Holanda y Nueva Zelanda durante 1999 y 2002 sobre el sistema electoral y el cambio institucional (Bowler, Donovan y Karp, 2006).

resultados de los datos recogidos por estos autores, constatan como los políticos se muestran fuertemente comprometidos con las reglas que les convierten en ganadores.

> *"Los ganadores se convierten en inversores, o están adscritos a, de las reglas que les hacen ganadores. Los ganadores están comprometidos al status quo, incluso si son unos recientes ganadores e incluso si están en la oposición. Los ganadores son reacios a cambiar las reglas que les hacen ganadores...".* (Bowler, Donovan and Karp, 2006:444)

1.4 Presentación hipótesis

Esta investigación se inscribe en el marco de debate sobre cuáles son los factores que afectan el cambio institucional. Nos preguntamos ¿cuáles son los factores que determinan la reforma de un sistema electoral en el marco de la reestructuración institucional que conlleva una transición democrática? De acuerdo con esta cuestión, una de las explicaciones posibles, a la luz de trabajos anteriores, es que los cálculos estratégicos de los actores políticos implicados en el diseño de los sistemas electorales, ante la entrada de nuevos partidos políticos y nuevos votantes que modifican su primacía en la arena electoral, es el primer factor para la reforma de los sistemas electorales. Los partidos políticos evalúan las alternativas de los sistemas electorales, según su traducción en el número de escaños que podrían conseguir en un escenario específico[42].

Por consiguiente, los cálculos estratégicos políticos para maximizar las posiciones en el poder de los principales partidos políticos, son el factor principal de la transformación de los sistemas electorales durante procesos de transición democrática en la tercera ola democratizadora. La entrada de nuevos contrincantes políticos y de nuevos votantes que transformará la arena electoral es percibida como amenazas a la primacía electoral de aquellos partidos que se hayan beneficiado del sistema electoral vigente. El modelo advertirá que según sea el nivel de amenaza para los partidos políticos, ante la extensión del sufragio y la entrada de nuevos contrincantes políticos, modificarán o no los sistemas electorales. Por lo tanto contrastaré:

1. Si el nivel de amenaza percibida por los actores políticos implicados es alta, éstos abogarán por la reforma de los sistemas electorales.

2. Si el nivel de amenaza percibido por los actores políticos implicados es baja, éstos no abogarán por la reforma de los sistemas electorales.

[42] Duverger analizó los factores psicológicos en los votantes a tener en cuenta en los resultados de los distintos sistemas electorales. Duverger da cuenta de que el sistema mayoritario a una vuelta produce un impulso hacia el dualismo, un factor mecánico y un factor psicológico. El 1º consiste en una subrrepresentación del 3º partido, su porcentaje de escaños es inferior a su porcentaje de votos. Y un factor psicológico sobre la subrrepresentación los electores advierten que sus votos se pierden si continúan votando al 3º partido. En el caso de representación proporcional el factor psicológico es una polarización de los electores (Duverger, 1954).

3. Si los nuevos partidos políticos, en la contienda electoral, son débiles entonces el sistema electoral no es reformado.

4. Si los nuevos partidos políticos, en la contienda electoral, por el contrario son fuertes entonces el sistema electoral es reformado.

La transformación de los sistemas electorales deriva de las estrategias políticas de los partidos. Maximizar la representación legislativa de los partidos políticos es el principal motor de su transformación. Mientras los resultados electorales no cambien el nombre del ganador el sistema electoral no será reformado, pero si esos resultados cambian el nombre del ganador entonces se pedirá su reforma. De lo que se deriva que el sistema electoral pluralista prevalece cuando los nuevos partidos políticos son débiles; mientras que la introducción del sistema electoral proporcional se aplica cuando los nuevos partidos políticos son fuertes. Siguiendo una analogía política con el juego de los jugadores/actores políticos, éstos buscan maximizar preferencias jerarquizadas donde:

- Los individuos se guían por intereses racionales.
- Las elecciones hechas se asientan en las percepciones de los resultados dados en cada sistema electoral sobre el grado de poder relativo de los diferentes actores.
- El grado de amenaza percibido por los jugadores durante transiciones hacia la democracia.

Así, el cambio del sistema electoral, es resultado de los cálculos estratégicos de los partidos políticos sobre los efectos de la aplicación de diferentes sistemas electorales en sus circunscripciones naturales, ante la amenaza de entrada de nuevos partidos y nuevos votantes en la arena electoral. Por lo tanto el modelo advertirá que, según sea el nivel de la amenaza para los partidos políticos, ante la entrada de nuevos partidos políticos en el escenario electoral (Colomer, 2005), y junto a una ampliación de la extensión del sufragio, éstos modificarán los sistemas electorales o no.

En Sudáfrica, los líderes en la transición democrática sudafricana convinieron transformar el sistema electoral mayoritario precedente en un tipo de representación proporcional cuasi puro[43]. La ampliación del sufragio y la entrada de nuevos partidos políticos en la competición electoral fueron los factores claves en el posicionamiento estratégico de los actores políticos en la mesa de negociación del diseño institucional democrático del país.

[43] Por sistema de representación proporcional pura se entiende: una única circunscripción nacional y sin efectos artificiales de umbrales electorales.

1.5 *Metodología*

El presente trabajo seguirá una metodología cualitativa de estudio de caso, que a través del método de contrastación fuerte de rastreo de procesos, explorará la cadena de sucesos y el proceso de toma de decisiones por el cual las condiciones iniciales del caso se traducen en resultados del mismo. Las predicciones de procesos pueden llegar a ser singulares, ninguna otra predice el mismo patrón de sucesos o el mismo testimonio de un actor acerca de sus motivos, por lo que el uso del rastreo de proceso puede ofrecer una contrastación fuerte de una teoría (Vanevera, 2002). El método de contrastación se efectuará:

- con la exploración de la cadena de sucesos.
- con la exploración del proceso de toma de decisiones sobre el diseño de dichas instituciones electorales.
- con el vínculo causa-efecto, que conecta las variables independientes con la variable dependiente, se despliega y divide en pasos, buscando evidencia observable de cada paso.

El caso seleccionado exhibe valores extremos de las variables en estudio, en la que podemos identificar los siguientes criterios configurados por Vanevera (2002): valores extremos de la variable independiente y variable dependiente; e importancia intrínseca. Y por ello, es un buen laboratorio de prueba para contrastar las hipótesis derivadas del marco analítico.

Las oligarquías coloniales desarrolladas en el continente africano establecieron tradiciones políticas pluralistas, elecciones competitivas, oposición leal, pero con restricciones raciales de participación política. En este tipo de regímenes, siguiendo a Bratton y de Valle, la transición política se alcanzó por el pacto entre líderes moderados de facciones corporativas en el Gobierno y en la oposición. Así pues, se identifican las siguientes variables:

- una transformación de su sistema electoral
- una ampliación del sufragio
- la entrada de nuevos partidos políticos a la arena electoral
- cálculos partidistas de los actores salientes y los actores entrantes

Este tipo de transición política pactada, entre líderes en el Gobierno y en la oposición, justifica utilizar un rastreo de proceso para explorar el caso más minuciosamente y así deducir y contrastar explicaciones que detallen la operación de la hipótesis de la reforma del sistema electoral sudafricano. La evidencia de que un estímulo dado causó una respuesta determinada, puede buscarse en la secuencia y estructura de sucesos y en

el testimonio de actores que explican por qué actuaron como lo hicieron. A través del método Delphi exploraremos los puntos de vista de los protagonistas en los procesos de diseño de los sistemas electorales, y corroboraremos el efecto del factor de los cálculos estratégicos de los actores políticos en la variable dependiente. Para ello he realizado entrevistas presenciales[44] con destacados miembros de los dos principales partidos políticos en el caso en estudio: Roelf Meyer, jefe negociador del Gobierno del *National Party* y Valli Moosa asistente del jefe negociador del *African National Congress*; y dos entrevistas (una presencial otra por correo electrónico) con los coordinadores de los comités técnicos donde se debatió los detalles técnicos de la reforma de la ley electoral sudafricana, Richard Rosenthal, coordinador del Comité sobre la Comisión Independiente Electoral, y François Venter, coordinador del Comité sobre Asuntos Constitucionales durante el proceso formal de negociación.

A la hora de operacionalizar las variables, y en el caso de la entrada de nuevos partidos políticos en la escena electoral, utilizo el indicador de los partidos políticos legalizados en la transición hacia la democracia, y que participaron en las primeras elecciones democráticas. Para la extensión del sufragio utilizo los siguientes indicadores: el número de votantes registrados en las últimas elecciones bajo el régimen autoritario; y el número de votantes registrados en las primeras elecciones democráticas. Para analizar el impacto de los cálculos estratégicos de los partidos políticos utilizo una mezcla de las anteriores variables, junto a las preferencias de los partidos políticos sobre sistemas electorales; el nivel de incertidumbre ante el futuro resultado institucional; y el potencial electoral de los nuevos partidos políticos en la contienda electoral a través de los encuestas de opinión.

El modelo advertirá que dependiendo del nivel de amenaza, los partidos políticos se inclinan por el cambio institucional o no. Utilizo un indicador interactivo entre todos los anteriores para valorar el nivel de amenaza para los partidos políticos, bajo procesos de transición democrática. Éste se desarrolla con el porcentaje de apoyo electoral potencial de los nuevos partidos políticos, así como el apoyo electoral potencial de los partidos políticos autoritarios. La covariación que espero comprobar es que a niveles altos de mi indicador de la amenaza, los partidos políticos promueven cambios en los sistemas electorales. Por lo tanto mi modelo advertirá que, según sea el nivel de la amenaza de los partidos políticos, ante la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral, junto a la ampliación de la extensión del sufragio, éstos reformarán los sistemas electorales o no. Por lo tanto, si el nivel de la amenaza es baja no se ven forzados a reformar los sistemas políticos, mientras si el nivel de la amenaza es alta entonces abogan por introducir cambios en los sistemas electorales.

[44] Ver Anexo 2.

En la selección del caso, sigo la estrategia de selección de casos que presentan valores extremos en las variables en estudio. El caso de estudio elegido está dentro del marco de las nuevas democracias advenidas durante la tercera ola democratizadora en el continente africano, y presenta además:

- Una transformación de su sistema electoral
- Una ampliación del sufragio
- La entrada de nuevos partidos políticos a la arena electoral
- Cálculos partidistas de los actores salientes y los actores entrantes

La particularidad de la transición democrática en Sudáfrica, para observar los factores que determinan la reforma del sistema electoral, estriba en el tipo de régimen autoritario que asoló el país desde su colonización. En las oligarquías coloniales (Bratton y Van de Walle, 1994:474) el grupo racial dominante usa los instrumentos legales para denegar los derechos políticos a las mayorías étnicas imponiendo un sufragio restrictivo. Estos regímenes permiten un buen nivel de competición entre sus correligionarios, pero excluyen a los no correligionarios. Así nos topamos con sistemas excluyentes, pero también competitivos. Estos regímenes coloniales establecieron tradiciones políticas pluralistas: elecciones competitivas, pero incluyendo restricciones raciales de participación política. Las democratizaciones acontecidas en estos regímenes, no son tanto una lucha por el derecho de los actores políticos a mantener posiciones políticas diversas, como una lucha por la extensión del sufragio.

Los principales elementos de los diferentes sistemas electorales a valorar por los estrategas políticos serán aquellos que gradúan su grado de proporcionalidad (Lijphart, 1995):

- La fórmula electoral,
- La magnitud del distrito
- La barrera electoral
- El tamaño de la asamblea legislativa

Si la posición del partido gubernamental es fuerte electoralmente, busca una salida de fórmula mayoritaria que rentabilice el número de votos en escaños, mientras si su posición se debilita con la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral busca salidas de representación proporcional que maximice su representación legislativa. Sudáfrica presenta un escenario privilegiado al presentar dos alternativas extremas de sistemas electorales: el mayoritario y el proporcional cuasi puro. Los jugadores políticos, en la transición democrática sudafricana, convinieron reformar el sistema electoral mayoritario precedente a un tipo de representación proporcional cuasi

puro[45], por el alto nivel de amenaza presentado para ellos. La ampliación del sufragio y la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral, fueron los factores claves en el posicionamiento estratégico de los actores políticos en la mesa de negociación del diseño institucional democrático del país. Sudáfrica optó por una representación altamente inclusiva. El partido en el gobierno, abogó por una ley electoral que beneficiara su nueva condición de minoría étnica en el país, resultado del acceso al sufragio de las etnias sin derechos políticos durante el régimen oligárquico colonial y que corresponde con la mayor proporción de población en el país. A su vez, la principal fuerza en la oposición, consciente de la negativa sin concesiones del partido gubernamental a mantener el *status quo*, en lo que respecta al sistema electoral, convino reformar el tipo de sistema electoral a sabiendas de que su base electoral no sería mermada por ello.

[45] Por sistema de representación proporcional pura se entiende: una única circunscripción nacional y sin efectos artificiales de umbrales electorales.

CAPITULO 2: LA INSTITUCIONALIZACIÓN EN SUDÁFRICA: DE LA OLIGARQUÍA COLONIAL A LA REPÚBLICA

2.1 *Introducción a la instauración de la oligarquía colonial en Sudáfrica*

El desembarco de los europeos en el sur de África se inició en 1488, tras su descubrimiento por el portugués Bartolomeo Díaz. En sus inicios, los europeos llegaron al sur del continente como comerciantes en busca de lugares de repostaje para la larga vía marítima comercial hacia oriente, y acabaron estableciendo colonias de sus metrópolis europeas. Junto al establecimiento de colonias europeas en 1652 se desarrollaron instituciones administrativas y gubernamentales en esos nuevos territorios coloniales, a semejanza de las existentes en sus metrópolis.

El asentamiento colonial europeo al sur del África acabó trastocando las instituciones y prácticas de la población indígena, mayoritariamente tribus nómadas. A pesar de ello la colonización europea no significó una exclusión institucional de las prácticas indígenas. La población indígena pudo conservar sus propias instituciones administrativas y gubernamentales. Sus tradiciones tribales fueron respetadas por los colonos europeos, siempre y cuando no entraron en conflicto con las tradiciones europeas bajo la jurisdicción territorial colonial. Cuando éstas se solaparon en el territorio colonizado, entonces prevalecía el ordenamiento europeo. Las comunidades indígenas tribales eran gobernadas y administradas por *Chiefs*, así como otro tipo de instituciones tribales y personalidades semejantes a funcionarios. En algunos casos, los *Chiefs* contaban con consejeros para asistirles, pero nunca llegaron a desarrollar algo similar a las instituciones legislativas europeas.

El gran punto de inflexión institucional de las colonias europeas en el África del sur sucedió con la unificación de las cuatro colonias (*Cape of Good Hope*, Natal, Transvaal, y *Orange Free State*) el 31 de mayo de 1910. Las diferentes colonias europeas pasaron a convertirse en la Unión de Sudáfrica, conformada ahora por cuatro provincias. La delimitación territorial de esas nuevas provincias significó la asimilación de las áreas de residencia de la población indígena que pasaron a estar bajo la jurisdicción de la Unión de Sudáfrica. En 1913, el Parlamento de la Unión de Sudáfrica aprobó el *Black Land Act* (Act 27 de 1913) convirtiendo las áreas reservadas para la población indígena en "*territorio negro permanente inalienable*", dentro de las cuatro provincias. El aspecto significativo de la delimitación y reconocimiento del territorio reservado para la población indígena era su intención de establecer "*estados nacionales negros independiente y autónomos, y con ello el desarrollo de instituciones legislativas específicas para esos territorios*" (Cloete, 1985:4).

2.1.1 *El Desarrollo institucional de las colonias europeas*.

El primer modelo institucional desarrollado en los territorios coloniales fue el holandés, hasta la llegada de los británicos en 1806.

(a) Las instituciones holandesas (1652-1806):

La administración de la colonia sudafricana por Jan van Riebeeck, desde el 6 de abril de 1652, inauguró las instituciones y prácticas de origen holandés. La institución a cargo de la administración de la colonia, era el *Council of Policy*, la cual actuaba como una legislatura. Este Consejo estaba compuesto por el Gobernador de la colonia, oficiales e individuos nombrados. El Consejo estaba subordinado a las autoridades de Holanda.

(b) Las instituciones Británicas desde 1806:

Las instituciones de tradición holandesa desaparecieron con la llegada al Cabo de los británicos en 1806, y con la reconversión de la colonia del *Cape of Good Hope* en británica. Durante los primeros años de la colonia británica, la autoridad con poder absoluto recaía en el Gobernador del Cabo, pero pocos años después, en enero de 1825, se creó un *Council of Advice*. Esta institución se le podía calificar de carácter legislativo porque podía realizar ordenanzas que debían de ser aprobadas por el Gobernador. En 1834, este Consejo fue reemplazado por el *Council of Representatives*, el cual consistía en oficiales y seis individuos no oficiales nombrados. Más adelante este órgano, a través de la ordenanza de 1853, *Cape of Good Hope Constitution Ordinance*, proveyó un Parlamento para la colonia. El Parlamento consistía en un *Legislative Council*, llamado cámara alta, compuesto por el jefe de justicia como Presidente del Consejo, y 15 miembros electos por un periodo de 10 años por votantes registrados. El Parlamento también tenía una Asamblea legislativa, referida como cámara baja, compuesta por 46 miembros elegidos por cinco años. Sólo hombres, sin tenerse en cuenta la raza o color, podían votar en las elecciones para los miembros de las dos cámaras. Los poderes legislativos de ambas cámaras eran los mismos, a excepción de las leyes relativas a las finanzas que sólo se podían presentar en la cámara baja. La cámara alta sí podía emendar las leyes aprobadas por la cámara baja para reducir o incrementar impuestos. Las leyes aprobadas por ambas cámaras tenían que ser ratificadas por el Gobernador. El Gobernador podía considerar no ratificar la legislación aprobada por el Parlamento y devolverla a las cámaras para su reconsideración, o podía rechazar firmarlas, o podía reservarlas para la ratificación por el monarca británico. El Gobernador no rendía cuentas ante el Parlamento, de este modo la colonia del *Cape of Good Hope* británica experimentó un gobierno representativo pero no responsable.

La colonización inglesa desplazó a los colonos holandeses a las zonas de interior del país, donde se establecieron y desarrollaron instituciones de tradición holandesa[46]. Esto desembocó en la creación de tres colonias holandesas en el país - Natal, *Orange Free State*, y Transvaal- que a su vez establecieron instituciones legislativas. En 1838, Natal

[46] Conocido este desplazamiento de los colonos holandeses entre 1835 a 1837 como "*Great Trek*".

estableció el *Council of Representatives*, compuesto por miembros electos, hasta que los ingleses se apropiaron de Natal y fue incorporado a la colonia británica del Cabo, el 31 de mayo de 1844. En 1847, Natal se convirtió en una colonia autónoma con su propio *Legislative Council* compuesto por el Teniente Gobernador, como Presidente del Consejo, y tres o más miembros elegidos por la corona británica, a partir de 1856 se reformó con 12 miembros electos y cuatro jefes oficiales. Inicialmente todos los hombres adultos, sin restricciones de color o raza, podían votar en las elecciones del *Council of Representatives*, sin embargo desde 1865 se introdujeron restricciones al registro de votantes no blancos.

La colonia de los holandeses establecidos en *Orange Free State*, desde 1835, mantuvo su independencia hasta 1846, cuando quedó bajo administración británica y bajo mandato del Alto Comisario británico. En 1854 se otorgó la independencia a la colonia holandesa, y así la libertad de establecer sus propias instituciones administrativas y propio gobierno. En 1854, el *Orange Free State* adoptó una Constitución que proveía una asamblea legislativa cuyos miembros eran elegidos por un periodo de cinco años. El 24 de mayo de 1900, los ingleses conquistaron Orange Free State e impusieron una administración militar, que pronto pasó a ser considerada como una colonia de la Corona británica, y poco después, en junio de 1907 se le otorgó un sistema de gobierno semejante al de la colonia del *Cape of Good Hope* y Natal. Un *Council of Representatives* con miembros designados y una Asamblea legislativa con miembros electos fueron creados, pero sólo hombres blancos adultos[47] podían votar a los representantes en la Asamblea.

Por su parte, los colonos holandeses que se desplazaron al norte de los ríos de Limpopo, establecieron pronto sus propias instituciones legislativas a partir de 1845. La Constitución de 1858 de Transvaal instituyó una Asamblea cuyos miembros eran electos por hombres blancos adultos. En 1890, se creó una segunda cámara, para extender el voto a los numerosos extranjeros llegados a la colonia para trabajar en las minas de oro, pero seguía restringido el sufragio a hombres blancos adultos. El 31 de mayo de 1902, Transvaal pasó a estar bajo administración militar británica, para después pasar a ser administrada como una colonia más de la Corona británica. El 6 de diciembre de 1906 Transvaal reformó su sistema de gobierno en línea con el modelo seguido en las colonias de *Cape of Good Hope* y Natal. De esta manera, el Transvaal pasó a tener también un *Council of Representatives* con miembros designados, y una Asamblea legislativa con miembros electos por votantes registrados, pero restringido una vez más a hombres blancos adultos.

2.1.2 *El nacimiento de la Unión de Sudáfrica y su desarrollo institucional.*

[47] Hombres adultos significaba mayores de 21 años y no ser miembros de las fuerzas armadas de la Corona.

La llegada al sur de África de los británicos, y su posterior colonización del territorio no fue pacífica. La guerra Anglo-Boer[48] llegó a su fin con la firma del Tratado de Paz Vereeniging. En este Tratado se unificaba los cuatro territorios coloniales holandeses independientes -*Cape Good Hope*, Natal, *Orange Free State*, y Transvaal-, y se establecía que las colonias de Orange Free State y Transvaal pasaban a ser miembros de la Corona británica, aunque manteniendo cierta autonomía.

La mayoría de la población indígena africana creyó que la victoria de los británicos sobre los holandeses, iba a suponer una extensión del sufragio a todos los hombres, sin restricción de color y raza, como ya ocurría en la colonia del *Cape of Good Hope*. Pero las esperanzas se desvanecieron con la introducción de la cláusula 8 en el Tratado de Paz de Vereeniging: "*la cuestión de otorgar sufragio a los nativos no será decidido hasta el establecimiento de las autogobiernos* (afrikáner).".

En octubre de 1908, una Convención Nacional de representantes blancos de las cuatro colonias[49] se reunió en Durban para debatir y consensuar propuestas para la futura Constitución de la Unión sudafricana. Dos debates centraron la convención: "*la cuestión nativa, y la elección entre una dispensación federal o unitaria. Para las Repúblicas gobernadas por afrikáners, una federación significaba que podrían mantener su independencia, y no sucumbirían al liberalismo del Cabo*" (Ebrahim, 1999:7).

Los asuntos más controvertidos y disputados fueron el derecho al sufragio y el sistema electoral, que finalmente se resolvió con el compromiso de que cada colonia podría retener sus propios convenios electorales, pero con la firme exclusión de la población indígena, y así solamente hombres adultos blancos podrían ser electos para el Parlamento (Cloete, 1985:31).

La propuesta constitucional en la que se restringía el sufragio a los hombres blancos adultos, rompiendo la tradición de la colonia de *Cape of Good Hope* de no discriminación racial, fue respaldada por las cuatro Parlamentos coloniales. Tras la aprobación del proyecto de ley constitucional por los Parlamentos de las cuatros colonias se presentó en el Parlamento británico para su aprobación, y a pesar de los intentos por parte de la población africana de impedir[50] su exclusión del sufragio, la Constitución (*South Africa Act*) fue aprobada por el Parlamento británico el 19 de agosto de 1909. Siguiendo el modelo de Westminster, a pesar de dar la independencia a

[48] La guerra Anglo-Boer se inició en 1899 y finalizó con la firma de paz de Vereeniging en 1902.

[49] Los representantes eran los delegados nombrados por los parlamentos de *Cape of Good Hope*, Natal, Transvaal, Orange Free State; tres representantes del sur de Rodhesia también participaron como observadores en la convención. El presidente de la convención fue el jefe de justicia de la colonia *Cape of Good Hope*.

[50] Una delegación de líderes entre ellos. Schreiner, fueron a Londres y presentaron una petición a la cámara de los comunes: El proyecto de ley del parlamento de Gran Bretaña e Irlanda para promulgar una constitución para la unificación de las autónomas colonias británicas de Sudáfrica bajo una unión legislativa adscrita a la corona crearía, por primera vez en la historia de la legislación parlamentaria..., una discriminación política contra no europeos sujetos a su majestad, y así introduciría por primera vez desde el establecimiento de las instituciones representativas en el año 1852 en las colonias del *Cape of Good Hope* una barrera de color respecto a los derechos y privilegios políticos (Ibrahim, 1999:9).

las antiguas colonias inglesas, la Unión se mantenía dentro de la Commonwealth. Fue una Constitución diseñada con el principal objetivo de ser una conciliación de los dos grupos lingüísticos de la comunidad colonizadora europea, ingleses y afrikáners, no existió ninguna intención de incluir a la comunidad indígena africana. Una Constitución que permitió al Gobierno colonial introducir inmediatamente una serie de medidas legislativas para desposeer y restringir el sufragio a la población indígena africana[51] como la *Land Act* de *1913*.

El 31 de mayo de 1910, se inauguraba la Unión de Sudáfrica, proveyendo un Gobierno de hombres europeos blancos, y eliminando los derechos de sufragio que habían disfrutado anteriormente la población indígena en la colonia de *Cape of Good Hope*. La nueva administración territorial quedaba dividida en cuatro provincias: *Cape of Good Hope*, Natal, Transvaal y *Orange Free State*. La creación de la Unión de Sudáfrica mantuvo el *status quo* heredado, y dejaron de lado los derechos políticos de los no europeos en el país.

Políticamente, la creación de la Unión de Sudáfrica cimentó un nacionalismo entre las comunidades europeas y africanas. Los conflictos entre las tribus indígenas en el territorio, que incluso habían desembocado en guerras, fueron soslayados con la nueva realidad de la comunidad africana, una nueva dispensación constitucional que daba nacimiento a la Unión de Sudáfrica y restringía el derecho al sufragio, y propiedad, de la población "nativa". Ahora, se hizo evidente la identificación de un enemigo común entre la comunidad indígena.

La nueva dispensación hizo entender a este grupo, la necesidad de unir fuerzas bajo una misma organización que defendiera sus intereses. Entre los líderes pioneros de la población africana se encontraba Pixley Ka isaka Seme, un abogado formado en Reino Unido que enseguida reconoció la necesidad de desarrollar una unión entre pueblos africanos. Apeló a la convocatoria de un congreso en la que los pueblos africanos se unieran[52] en la lucha por la defensa de sus intereses bajo la nueva administración de la Unión de Sudáfrica. La llamada de Seme fue escuchada y se tradujo en la formación de una organización política, el *African National Congress* (ANC) el 8 de enero de 1912. El nacimiento del ANC proveyó a la mayoría de los africanos de un nuevo liderazgo unificado que articulara sus peticiones, y liderara su resistencia contra la desposesión y exclusión dentro de la nueva dispensación constitucional.

[51] Según el censo de 1921, la mayoría de la población se componía de africanos cerca de 5 500 000 africanos y mestizos y cerca de 1 500 000 de población blanca. Una característica del tipo de colonia impuesta en Sudáfrica es la completa expropiación de tierra de la población África (Ebrahim, 1999: 12). En la ley de *Land Act* 1913 otorgó el 7% del total de la tierra a la comunidad no blanca, pasando en 1936 a ser el 13% tras la eliminación de los africanos del electorado en la provincia del Cabo.

[52] Pixley Ka Isaka Seme hizo una apelación al pueblo africano: "*el demonio del racismo, las aberraciones de la contienda Xhosa-Fingo, la animosidad que existe entre zulus y Tsongas, entre Basothos y cada nativo, debe ser enterrado y olvidado; ha sido derramada entre nosotros demasiada sangre. Somos un sólo pueblo. Estas divisiones, estos recelos son la causa de todos nuestros males, atrasos e ignorancia hoy*" (Rive y Couzens, 1991:9-10).

A pesar de que la instauración de la Unión de Sudáfrica conllevó la unión política en el territorio colonizado, no así la unión social. La comunidad de los europeos en las colonias estaba profundamente dividida. La Unión llegó tras dos guerras entre descendientes de colonizadores holandeses y colonizadores ingleses, resultando vencedores los ingleses, los últimos en desembarcar en territorio africano, y vencidos los holandeses, establecidos en el territorio desde hacía varias generaciones. Una fuerte dicotomía plasmada en la estructura social[53] de la nueva Unión. La población europea estaba dividida entre ingleses y afrikáners, los primeros principalmente población urbana, y los segundos principalmente población rural. Dos grupos sociales que formaron dos versiones del ideal político, un factor muy importante de enfrentamiento[54] entre estas dos comunidades durante medio siglo (Du Toit, 1970:538).

Esta desunión social entre los europeos, en la práctica se tradujo en la desnaturalización de la población Boer durante la primera administración británica de la Unión[55]. Dicotomía que también se hizo evidente en el primer Gobierno de la Unión dirigido por Louis Botha. Justo después de la creación de la Unión de Sudáfrica, el General Hertzog, miembro del Gabinete del Botha, dio un discurso el 7 de diciembre de 1912, con el eslogan político "Sudáfrica primero". Hertzog quiso poner de relieve la asunción de que en las relaciones con el Reino Unido y los intereses de Sudáfrica siempre deberían estar primero. Para algunos miembros del Gabinete de Botha esto era inaceptable y provocó la salida de Hertzog del Gobierno y del partido gubernamental, el *South African Party*. Dos años después de su iniciativa, "Sudáfrica primero", Hertzog fundó el *National Party* (NP) en 1914, cuyo principal objetivo era la separación de la población europea de la población no europea. Objetivo político no basado en ningún plan programático a largo plazo[56].

Por el contrario, la Unión sí que supuso una cohesión económica de las cuatro antiguas colonias, y con ello unas nuevas dinámicas económicas que acabaran teniendo su traducción legislativa[57].

---

[53] La transformación social de la unificación conllevó nuevos conflictos sociales entre diferentes sectores de la población. La llegada de mano de obra barata africana a las minas de propietarios británicos, reemplazamiento de la cara mano de obra blanca, particularmente afrikáner, por la barata mano de obra negra, y esto trajo el aumento del número de población blanca pobre. La población blanca afectada por la nueva situación pedía mayor número de leyes segregacionistas y leyes de reserva, y estas demandas promovieron el desarrollo del nacionalismo afrikáner. Al mismo tiempo el desarrollo de una clase trabajadora urbana africana permitió una mayor unidad entre esta comunidad (Ebrahim, 1999:11-13).

[54] La primera administración británica de la Unión tuvo como objetivo desnaturalizar a la población Boer. Durante los primeros años de la Unión la lengua de la administración era el inglés. El Alto Comisario de Sudáfrica, A. Milner, entendió que esto se debía conseguir a través de las escuelas, desde entonces los niños eran educados en inglés, y cuando entraban en el mercado laboral tenían que hablar inglés para satisfacer a los empleadores (Du Toit, 1970: 539).

[55] Durante los primeros años de la Unión la lengua de la administración era el inglés. El Alto Comisario de Sudáfrica, A. Milner, entendió que esto se debía conseguir a través de las escuelas, desde entonces los niños eran educados en inglés, y cuando entraban en el mercado laboral tenían que hablar inglés para satisfacer a los empleadores (Du Toit, 1970: 539).

[56] No será hasta la aparición de W.M. Eisele (profesor de antropología) y Dr H.F. Verwoerd (un antiguo profesor de psicología), que se rediseñe la segregación horizontal heredada por los ingleses por una nueva segregación vertical (Du Toit, 1970: 543).

[57]El desarrollo constitucional y legislativo se centró en las restricciones de interacciones sociales, y limitando el acceso al pueblo africano a la educación y al mercado de tal modo que el pueblo africano se convirtió nada más y

2.1.2.1 *Desarrollo institucional de la Unión de Sudáfrica.*

La Constitución de la Unión de Sudáfrica de 1909[58] proveía que el poder legislativo recaía en el Parlamento de la Unión, y sería compuesto por el Rey, el Senado y la *House of Assembly* (sección 19 de *South African Act*, 1909). Se declaraba al Parlamento poder soberano, pero se mantenía la dependencia con el Reino Unido, imponiendo al Rey como una parte constituyente del Parlamento.

La sección 31 del *South Africa Act* 1909 estipulaba que la cámara baja, estaría compuesta por miembros electos directamente por los votantes de la Unión de Sudáfrica en divisiones electorales delimitadas. En la sección 33 se determinaba el número de escaños por provincias para las primeras elecciones celebradas.

La sección 34 de la *South Africa Act* 1909 proveía que el número de escaños pudiese aumentar en las siguientes provisiones:

> *"La cuota por cada división electoral de la Unión debe de obtenerse dividiendo el número total de hombres adultos europeos en la Unión, establecido en el censo de 1904, por el total de miembros de la cámara baja como se constituyó en el establecimiento de la Unión".*

En 1911 "*y cada cinco años, un censo de la población europea de la Unión se tendrá que realizar para el propósito de esta ley*" en el que:

> *"Tras cada censo el número de hombres adultos europeos de cada provincia será comparado con el número de hombres adultos europeos establecido en el censo de 1904, en el caso en que en un provincia se aprecia un aumento, en comparación con el censo de 1904, igual a la cuota de la Unión o cualquier múltiple de esto, el número de miembros alocados en esa provincia será aumentado por un adicional escaño o un número adicional de escaños igual a ese múltiple".*

nada menos que en mano de obra barata no cualificada. Junto con la industrialización y el desarrollo de la economía llegó la urbanización, y un mayor número de leyes segregacionistas, y un crecimiento de la militancia entre trabajadores (Ibrahim, 1999:11).

[58] Entró en vigor el 31 de mayo de 1910.

Tabla 1: Censo de 1904: hombres europeos adultos

Provincia	**Nº de hombres**
Cape of Good Hope	167.546
Natal	34.784
Transvaal	106.493
Orange Free State	41.014
Total	**349.837**

Fuente: Censo de 1904

Respecto a la *House of Assembly* la sección 31 *de South Africa Act*, 1909, establece la composición de la cámara baja siguiendo el sufragio directo por los votantes de la Unión en divisiones electorales (ver tabla 1).

Tabla 2: Distribución de los escaños por provincial en la Cámara baja desde la Unión de Sudáfrica hasta la República de Sudáfrica (1961).

Año	**Cape**	**Natal**	**OFS**	**Trasnvaal**	**Total**
1909	51	17	17	36	121
1913	51	17	17	45	130
1919	51	17	17	49	134
1923	51	17	17	50	135
1928	58	17	18	55	148
1932	59	16	16	57	150
1937	59	16	15	60	150
1942	56	16	14	64	150
1947	55	16	13	66	150
1953	54	15	13	68	150
1958	52	16	14	73	150

Fuente: Sacado de Parlamentos de Sudáfrica (Cloete, 1985: 30)

En la sección 33 (*South Africa Act*, 1909) se proveía que estos números de escaños pudiesen aumentar y que se debía de utilizar la siguiente cuota por cada división electoral de la Unión dividiendo el número total de hombres adultos europeos de la Unión (ver tabla 2) por el total del número de escaños de la *House of Assembly*. También se requería que en 1911 y tras ello cada cinco años se actualizara el censo de la población europea de la Unión.

El Senado de la Unión estaba compuesto por 8 senadores nombrados por el Gobernador General (dos por cada provincia); 8 senadores por cada provincia. Un total de 40 senadores por un periodo de 10 años. El número de senadores no se tocó hasta 1936[59],

[59] *Representation of Blacks Act*, 1936 (*Act* 12, 1936).

cuando se proveyó que la comunidad negra podía elegir a cuatro senadores blancos para que les representara, aumentando el número de senadores a 44.

2.1.2.2 *Sufragio y sistema electoral de la Unión*

Antes del 31 de mayo de 1910, las colonias de *Cape of Good Hope* y Natal disfrutaban de un sistema de sufragio que permitía el registro de votantes a hombres adultos no blancos para la elección de la cámara baja y municipios. Los africanos que eran propietarios de pequeñas fincas estaban cualificados para votar[60], pero no a ser miembros del Parlamento. En la colonia del *Cape of Good Hope* había registrados 22.784 africanos y mestizos de un total de 152.221 en el año 1910 (Cloete, 1985:31). A pesar de que en las colonias de Natal se permitía el registro de votantes no blancos: "*las leyes electorales eran administradas de tal forma que virtualmente excluían del registro de votantes a los hombres adultos no blancos*" (Cloete, 1985:31). En el caso de las colonias Transvaal, y Orange Free State el derecho al voto estaba restringido a hombres blancos adultos.

El sistema electoral se mantuvo dentro de la tradición británica, lo que implicaba la perpetuación del sistema pluralista tras la creación de la Unión en 1910. La primera delimitación de los distritos electorales uninominales fue provista en la sección 38. En ella se establecía una Comisión compuesta por un juez de la Corte Suprema de cada provincia elegido por el Gobernador General, cuya función era dividir cada colonia (que desde el 31 de mayo de 1931 se convirtieron en provincias) en divisiones electorales uninominales (sección 39, *South Africa Act,* 1909). También se establecía el método de dividir cada provincia en demarcaciones electorales. La cuota de los votantes de cada demarcación electoral en una provincia se obtenía dividiendo el número total de votantes en la provincia registrados, por el número de escaños adscritos a esa provincia[61]. El número de votantes en cada división debía de ser "*un número de votantes, lo más cerca posible, igual a la cuota (por cada electoral división) de la provincia*" (Sección 40 (2), *South Africa Act*, 1909).

La ley electoral de la Unión de Sudáfrica de 1918 (*Act* 12, 1918) no significó ningún cambio en las disposiciones electorales desarrolladas antes de la Unión en las colonias, no siendo afectado el derecho del sufragio establecido antes de la Constitución de 1909. Sin embargo más tarde, el Parlamento de la Unión aprobó nueva legislación sobre sufragio y arreglos electorales para la *House of Assembly* en la ley *Electoral Consolidation Act* de 1946 (*Act* 46, 1946). En ella se perpetuaba el derecho al sufragio desarrollado en las colonias, y ratificaba la singularidad de la provincia del Cabo[62].

[60] Hasta la aprobación del *Representation for Blacks Act* de 1936 (Act 12, 1936) que excluyó a los votantes africanos del registro general de votantes para elegir sus representantes blancos en el Parlamento en el Cabo.
[61] sección 40(1), *South Africa Act*, 1909.
[62] Derecho al sufragio de todos los hombres blancos mayores de 21 años; y de los hombres adultos no-europeos (mestizos, indios y africanos) en la provincia del *Cape of Good Hope* y Natal que pudieron ser registrados como votantes antes de la Unión (Sección 3,4, y 5 de *Act* 46, 1946).

En 1930, con la aprobación de *Women's Enfranchisement Act* (*Act* 18, 1930) se concedió el derecho al voto a las mujeres blancas adultas[63]. Bajo el liderazgo del General J.B.M. Hertzog, jefe de Gobierno, el Parlamento aprobó la ley *Representation for Blacks* Act de 1936 (Act 12, 1936) que significó la exclusión de los africanos del registro general de votantes, diseñando una lista exclusiva para ellos en la que elegían sus tres representantes blancos en la cámara baja y sus cuatro senadores blancos en el Senado. Por su parte, los votantes mestizos e indios retuvieron sus limitados derechos de votar hasta la llegada al poder del NP en 1948. Una de las primeras acciones del Gobierno de los Nacionalistas afrikáner fue sacar a la población *coloured* e india de la lista de votantes al Parlamento, y tras una larga lucha legal y maniobras políticas en el Parlamento los Nacionalistas afrikáner lo consiguieron. La legislación para crear una lista separada de votantes mestizos e indios se aprobó con dos terceras partes de la mayoría parlamentaria en ambas cámaras en 1951 (*Act* 46, 1951). Esta ley determinaba que una lista separada de los votantes mestizos en el Cabo debía ser recopilada[64]. De esta forma se ponía fin al derecho de voto de los mestizos a votar junto a los votantes europeos sus representantes europeos en la cámara baja. Para compensar la pérdida del derecho de sufragio al Parlamento y al Consejo Provincial de la Provincia del Cabo, se les permitió, a aquellos votantes registrados en la lista separada para mestizos, elegir a cuatro representantes blancos en la cámara baja, y dos representantes en el Consejo Provincial de la Provincia del Cabo (Sección 14, *Act* 46, 1951). En 1958 una ley extendía el sufragio a todas las personas blancas mayores de 18 años (*Act* 30, 1958).

Tabla 3: *House of Assembly*: distribución de los escaños por partido político en las elecciones de 1943

Partidos Políticos	**Votos**	**%**	**Escaños**
UP	435.297	49,68	89
Reunited National Party (HNP)	321.601	36,70	43
South African Labour Party (SALP)	38.206	4,36	9
Dominion Party (DP)	29.023	3,31	7
Afrikaner Party (AP)	15.601	1,78	0
Socialist Party (SP)	6.350	0.72	0
Total votos válidos	**876.263**	**100**	**150**
Total votos registrados	**1.114.110**	**100**	**150**

Fuente: Datos de African Elections Data Base[65].

Hasta 1948, el liderazgo electoral (ver tabla 3) había estado en las manos del partido liderado por el general Jan C. Smuts, *United Party* (UP)[66], que había conseguido ganar

[63] Mayores de 21 años.
[64] Sección 2(2) *Act* 46, 1951.
[65] La Cámara baja en 1943 tenía un total de 153 diputados, 150 elegidos directamente y 3 diputados reservados a los representantes nativos (diputados europeos elegidos por votantes africanos en la provincia del Cabo).
[66] El UP se formó en 1933-34 como resultado de la fusión entre el South African Party liderado en ese momento por el Jan. C. Smuts, con un fuerte clivaje en la zona del Cabo y urbanas, y el partido del *National Party* del general James B.M. Hertzog, el líder más importante de la comunidad afrikáner en esos años. Hertzog había abandonado el *South African Party* en 1914 como protesta a la declaración de guerra a Alemania propulsada por Louis Botha y Jan

cómodas mayorías parlamentarias en todas las elecciones las elecciones a la *House of Assembly*.

2.2. *La instauración del Apartheid y la proclamación de la República de Sudáfrica*

Pero será en el año 1948 cuando la ingeniería electoral dé un giro imprevisto. El 29 de marzo, justo un mes antes de la celebración de las elecciones, el líder del partido *Reunited National Party* (RNP)[67], Daniel F. Malan, presentó un programa electoral en campaña electoral, donde por primera vez, se desvelaba la intención de instaurar un sistema de separación racial, el *Apartheid* (palabra afrikáner que significa separación).

> *"El partido de los Nacionalistas, por lo tanto, emprende una lucha para proteger la raza blanca contra cualquier política, doctrina, o ataque que pueda debilitar o amenazar su existencia continuada. Al mismo tiempo, el partido rechaza cualquier política de opresión o explotación de los no europeos, cuando entre en conflicto con las bases cristianas de nuestra vida nacional e irreconciliable con nuestra política. El partido cree que una política definitiva de separación (Apartheid) entre la raza blanca y los grupos raciales no blancos, así como una separación también entre las razas no blancas, es el único fundamento en el que se puede proteger el carácter y futuro de cada raza, y salvaguardarla, y en el que cada raza puede ser guiada para desarrollar su propio carácter nacional, aptitud y vocación".*[68]

A su vez, el programa electoral daba detalles de su implementación. Primero se introduciría un sistema de registro (censo) para toda la población; se instaurarían y desarrollarían reservas para la población nativa; sólo la población nativa con permiso de trabajo se le permitiría vivir o moverse en las zonas urbanas, y en conformidad con el principio de residencia segregada; en las zonas europeas, los nativos no podrían reclamar ningún derecho político, pero podrían ser representados en el Senado por europeos; provisiones segregadas tendrían que establecerse para la educación superior, ya que la población no europea no podría atender las universidades europeas; los mestizos también, serían separados residencialmente y tendrían sus propias zonas de residencia; en vez del sufragio directo, tendrían una representación especial en el

---

C. Smuts durante la I Guerra Mundial, y formado un nuevo partido nacionalista afrikáner, el *National Party*. En 1924 se convirtió en Primer Ministro por 15 años, durante este periodo los partidos de James B.M Hertzog y Jan C. Smuts se fusionaron en el *United Party*. La defensa por la neutralidad bélica de la Unión en la II Guerra Mundial le forzó a dimitir y formar el partido *Renunited National Party* en 1939 junto al partido *Purified National Party* de D. F. Malan. Su enfrentamiento con D. F. Malan, un extremista nacionalista afrikáner, le forzará a abondanar el *Reunited National Party* y formar un partido nacionalista afrikáner moderado, el *Afrikaner Party* (Tiryakian, 1960: 683-684).

[67] Partido creado tras la reunificación de la facción de Daniel Malan, el *Purified National Party* (escindida del antiguo *National Party* de Hertzog, tras su fusión con el *South African Party*, de Jan C. Smuts para la formación del UP). Tras el rechazo de Hertzog de apoyar a Reino Unido durante la II Guerra Mundial, y su forzado abandono del Gobierno, volvió a unirse a Dr Malan, formando el *Reunited National Party*, partido que acabará liderado por Dr Malan, tras desavenencias entre las dos personalidades sobre sus visiones del nacionalismo afrikáner. Finalmente Hertzog abandonará el nuevo *Reunited National Party*, para crear un partido nacionalista afrikáner más moderado, el *Afrikaner Party*, que lidera hasta su temprana muerte (Tiryakian, 1960: 684).

[68] Tiryakian (1960:685-686).

Senado, un senador nombrado por el Gobierno, y seis representantes europeos en el parlamento. Para los indios, también se imponía la segregación residencial.

El sistema electoral pluralista de la Unión benefició claramente a la nueva formación política liderada por D.F. Malan. En las elecciones de 1948, a pesar de que el UP de Smuts obtuvo el mayor número de votos, la ingeniería del sistema electoral tradujo sus votos en un inferir número de escaños, respecto al partido de Malan en la *House of Assembly* (ver tabla 4). El tipo de sistema electoral fue la clave para entender la formación de un Gobierno nacionalista afrikáner. Malan volvió a recuperar una alianza con el partido político que se fundó tras una escisión con el HNP. El *Afrikaner Party* (AP), organización también nacionalista afrikáner pero más moderado, el cual accedió a formar una coalición de Gobierno con el partido de Malan, para acabar fusionándose en el *National Party* (NP). Gracias a los escaños del AP, Malan pudo obtener una mayoría absoluta en el parlamento y formar el gobierno que instaurará y desarrollara el sistema de *Apartheid*. El nacimiento del nuevo *National Party* (NP), tras la fusión del RNP y el AP en 1951, continuó con la agenda de separación de las razas para propósitos administrativos y políticos, con el objetivo final de crear un sistema de gobierno y de administración pública diseñada para cada raza, e inició una carrera legislativa para hacer realidad su ideal de una Sudáfrica dividida por colores que será culminada en los años 60.

Tabla 4: Resultados electorales de las elecciones de Mayo de 1948

Partido político	**Votos**	**%**	**Escaños**
United Party (UP)	524.230	49,18	65
Reunited National Party (HNP)	401.834	37,70	70
South African Labour Party (SALP)	27.360	2,57	6
Afrikaner Party (AP)	41.885	3,93	9
Independents	70.662	6.63	0
Total votos válidos	**1.065.971**	**100**	**150**
Total votos registrados	**1.337.534**		

Fuente: Datos de African Elections Data Base

El Gobierno de Malan no tardó en poner en práctica, y sobre papel, su política de segregación racial, el *Apartheid*[69], distinguiendo a la población entre blancos, y no blancos, etiquetando a la población no blanca como *Coloured* (mestizos), *Black Africans* (africanos negros), e *Indian* (indios). A pesar de que la segregación social siempre estuvo presente desde la primera colonización europea en el territorio, y la jurídica desde la Unión, el partido de los nacionalistas afrikáner fue el propulsor de una

[69] El partido de Malan hizo público que la política del *Apartheid* fue formulada en el 1944 por la comisión del partido Nationalist Party liderada por P. Sauer, y que un informe preliminar fue aprobado en 1945 y que otra comisión se reunió durante tres años para realizar un informe más completo sobre el *Apartheid*.(Tiryakian, 1960:686). Durante la campaña electoral, Malan describió el sistema de *Apartheid*, no como una política para oprimir a la población de raza no blanca, si no para eliminar el conflicto racial a través del reconocimiento del derecho a la existencia, su libertad de desarrollo, junto con la cultivación entre ellos, del respeto y necesaria ayuda, pero todo en cada esfera distinta y bajo la soberanía y liderazgo de los europeos.

vasta legislación encaminada a separar jurídicamente las diferentes razas que convivían en el país. El *Apartheid* fue un sistema de separación racial que ordenaba cada uno de los aspectos de la vida social en Sudáfrica, desde la política, educación, economía, religión, hasta llegar a todas las esferas de lo privado y público de los habitantes del territorio (Tiryakian, 1960:682-697). Desde el nacimiento se inscribía a los individuos dentro de un grupo racial que determinaba su residencia, colegios, universidades, espacios públicos, etc…

La naturaleza del sistema *Apartheid* es un factor crucial que distingue a Sudáfrica y Namibia (antigua colonia sudafricana) de otros países en África. Bratton y Van de Walle (1994: 473-474) describen a los citados países africanos como colonias oligárquicas que no comparten el principal conjunto de características de los regímenes neopatrimoniales del resto del continente africano. Éstos son sistemas democráticos excluyentes a la mayoría indígena, donde la competición política es alta pero la participación baja.

La instauración del sistema *Apartheid* conllevo la imposición institucional y territorial de la división racial del país[70]. El profesor y activista político, Sathasivan Cooper describía la sociedad sudafricana como:

> *"Una sociedad profundamente dividida. Está dividida en líneas de color, entre blancos y negros por una parte. Pero también ha estado muy dividida en cleavages étnicos, pero también en ciertas tendencias regionalistas y de grupos en el país. Sería totalmente no realista desear borrar algo que realmente existe. La gente zulu parlante, los xhosa parlantes, etc… El Apartheid intentó agudizar y reforzar una clara identidad y base étnica".*[71]

El objetivo del Gobierno del NP era convertir a Sudáfrica en un país gobernado por blancos y sólo para blancos, y en especial por y para los descendientes de la población europea holandesa[72]. Y no tardó en legislar para hacer realidad, jurídicamente, el

---

[70] Organización territorial bajo el sistema de *Apartheid*: el territorio estaba organizado administrativamente en diez *Bantustans* o *Homelands*, entes territoriales tribales adscritos a una etnia "negra" con un cierto grado de autonomía administrativa del gobierno central (algunas de ellas consiguieron una amplia independencia del Gobierno nacional aunque nunca completa). Más de la mitad de la población africana (etnias negras) vivían en los *Homelands*. Los responsables administrativos de los *Homelands* eran los jefes tribales tradicionales, *Chiefs*, los cuales eran a su vez parte integral de este sistema. Los jefes tribales eran la autoridad y ejercían el poder en los *Homelands* controlando la distribución de la tierra, el sistema educativo y de sanidad, además de los recursos procedentes del Gobierno central. Los Gobiernos de los *Homelands* dependían tanto del Gobierno nacional como de las estructuras de poder local para su supervivencia. El clientelismo era el modo de proceder en dichas administraciones territoriales. Los jefes tribales se beneficiaban del sistema *Apartheid*, administrando con una amplia autonomía estos territorios. 10 *Homelands* se establecieron: Transkei (convertido en Estado independiente); Ciskei (convertido en Estado independiente); Bophuthatswana (convertido en Estado independiente); Venda (convertido en Estado independiente); KwaZulu; Lebowa; Kangwane; QwaQwa; Gazankulu; KwaNdebele.

[71] El profesor Copper tras ser miembro activo de los movimientos de oposición al régimen pasó seis años en prisión, tras su salida de la cárcel en 1982, fue vicepresidente del partido *Natal Indian Congress*, y de la organización AZAPO (Entrevista de O'Malley a S. Cooper el 22 de agosto de 1991).

[72] La población afrikáner estaba aterrorizada ante la posibilidad de que los negros pudieran hacer lo que la colonización inglesa hizo con ellos, convertirles en una minoría en la tierra de su nacimiento, y la solución que diseñaron para evitarlo fue el *Apartheid*. Durante la campaña electoral de 1948, el partido NP utilizó este miedo,

proyecto de separación. Una serie de leyes fueron aprobadas a los pocos años de llegar al poder.

La *Population Registration Act* de 1950 recopilaría toda la población en el país, identificando cada persona dentro de un grupo racial[73] particular. La ley *Group Areas Act* de 1950 estipulaba exclusivas áreas de residencia para los diferentes grupos raciales. Tanto la comunidad africana negra, los *coloured*, como la india fueron forzadas a desplazarse a masificadas zonas en los extrarradios de las ciudades de exclusiva residencia para cada sus grupo raciales. La ley *Natives Act* de 1952 requirió a todos los africanos negros ir provistos siempre de un *Reference Book* conocido como "pases", una especie de pasaporte que limitaba el movimiento libre de la comunidad africana negra en diferentes áreas del país. Sin esos pases, una persona africana podía ser arrestada. El Gobierno del NP también buscó eliminar la oposición extra-parlamentaria al nuevo sistema *Apartheid*. El 26 de junio de 1950 se aprobaba la ley *Supression of Communism Act*[74] que ilegalizaba a una serie de organizaciones y personalidades por la promoción del comunismo[75]. Anticipándose a la aprobación de esta ley, el Partido Comunista de Sudáfrica (CPSA) se disolvió.

La victoria electoral del NP supuso también un gran cambio en el Senado. Su intención de excluir a la población *coloured* de la lista de votantes no pudo llevarse a cabo porque era necesario una mayoría de dos terceras partes en ambas cámaras, en un pleno conjunto del Senado y la *House of Assembly*. La estrategia del NP para obtener esa mayoría fue aumentar el número de senadores, y ese fue el objetivo de la ley *Senate Act*[76] de 1955 (*Act* 53, 1955). El Senado pasó a estar compuesto por 89 senadores[77] y se reducía a cinco años su periodo de ejercer el cargo. Esta reforma sólo tenía como objetivo aprobar la legislación que establecía una lista de votantes separadas para los mestizos, cuando se consiguió aprobar esa legislación se volvió a reformar[78] el Senado para reducir su número de senadores a 54.

---

criticando ferozmente que la igualdad política y de integración del partido en el gobierno que conllevaría el fin de su imperio en el país, abogando a toda la población blanca a votar por ellos (Waldmeir, 1997:10; Tiryakian 1960:688).

[73] Los grupos raciales identificados por el régimen del *Apartheid* eran: Africanos, Blancos, *coloured* e Indios.

[74] En 1976 se cambió el nombre de la ley por: *Internal Security Act*.

[75] Esta ley definía comunismo en términos muy generales y laxos: "*promoción del cambio político, industrial, social y económico dentro de la Unión a través del desorden y disturbios*" (1a;1b); "*acciones encaminadas a promover sentimientos de hostilidad entre las razas de europeos y no europeos de la Unión*" (1d) . Entre las organizaciones que fueron ilegalizadas gracias a esta ley se encontraba el ANC, PAC y Azapo.

[76] Con esta ley se ampliaba el senado con 16 senadores nombrados por el Gobernador General; 65 senadores elegidos en un pleno conjunto de la Casa de la Asamblea y los concejales provinciales de cada provincia.

[77] El Senado tras esta reforma en 1956 quedó compuesto por 89 senadores de los cuales 16 fueron elegidos por el Gobernador General; 27 elegidos por la provincia de Transvaal; 22 elegidos por la provincia de *Cape of Good Hope*; ocho por la provincia de Natal; ocho por la provincia de *Orange Free State*; dos elegidos por South West Africa; y cuatro por africanos.

[78] *Senate Act,* 1960 (Act 53, 1960) establecía dos senadores por provincia nombrados por el Gobernador General; cuatro senadores por South West Africa; 42 elegidos a través de un sistema proporcional por los miembros de la Casa de la Asamblea y los concejales provinciales de cada provincia (14 Transvaal, 11 *Cape of Good Hope*, ocho Natal, y ocho Orange Free State), y un senador nombrado por el Gobernador General para representar a la comunidad *coloured*.

Durante este periodo, y tras el fracaso de las apelaciones judiciales a las distintas leyes aprobadas por el Gobierno del NP para imponer el sistema de separación racial, el ANC, bajo el liderazgo Xuma, viró hacia posturas más radicales promovidas por la liga de las juventudes del partido (ANC *Youth League*). En esos años emergieron líderes[79] de las juventudes que comenzaron a marcar la nueva estrategia del partido más beligerante, pero todavía sin perder su carácter de movimiento no violento. Los años posteriores a la victoria electoral de los nacionalistas estuvieron protagonizados por campañas de desafío civil al régimen. 1952 fue el año con mayor movilización ciudadana[80] contra el sistema *Apartheid*. Miles de africanos negros fueron arrestados por desafiar la legislación del *Apartheid*, mientras el número de nuevas afiliaciones al ANC aumentaba exponencialmente. Esa convulsión social, entre opositores al régimen, se canalizó en la celebración de un Congreso (*Congress of People*) en 1955, donde cerca de 3.000 delegados, representando a todos los sectores de la población africana y parte de la comunidad blanca, se sentaron a discutir una carta de libertades para una Sudáfrica no racial. El resultado fue la Carta de libertades, *Freedom Charter,* adoptada por el ANC oficialmente en 1956.

La reacción del Gobierno fue contundente con nuevas leyes para imponer su autoridad en las calles. En 1953 fue aprobada la *Public Safety Act*, que permitía al Gobierno declarar el Estado de Emergencia en todas las partes del país; y la *Criminal Law Amendment Act* que convertía la desobediencia civil en un crimen penado con tres años de cárcel. El punto de inflexión del régimen contra los movimientos de resistencia al *Apartheid*, llegó con la marcha anti-pases en Sharpeville del 21 de marzo de 1960, impulsada por el Pan-Africanist Party (PAC)[81], que acabó con la intervención de las fuerzas de seguridad en la manifestación pacífica, y desembocando en la muerte violenta de 69 manifestantes por disparos de la policía. El Gobierno del *Apartheid* pasó a ejercer una dura represión contra la oposición con la instauración del Estado de Emergencia y la ilegalización del ANC y el PAC[82].

Tras la masacre de Sharpeville el ANC abandonó sus 50 años de estrategia política no violenta, y secundó, finalmente, las demandas de los líderes de las juventudes de radicalizar su estrategia de acción frente al sistema autoritario, pasando a organizar un brazo militar, *Umkonto we Sizwe* (la lanza de la nación), con el objetivo de sabotear

---

[79] Las juventudes del ANC (*Yough League*) en esos años estaban liderado por Nelson Mandela, Walter Sisulu, Oliver Tambo, y Robert Sobukwe. Jóvenes militantes que pedían una estrategia más beligerante del partido, en 1944 lanzaron su *Programme of Action* en la que se instaba a utilizar boicots, huelgas, desobediencia civil no violenta, y no cooperación, como instrumentos para promover las aspiraciones del nacionalismo africano, y que finalmente en 1949 el ANC adoptó como su programa de acción.

[80] La campaña de desafío movilizó a las comunidades africanas, *coloured* e indias el 6 de abril de 1952, durante la celebración del aniversario 300 de la llegada de Jan van Riebeeck, líder de los primeros colonos holandeses en Sudáfrica.

[81] En 1958, Robert Sobukwe, Zephania Mothopeng, y un grupo minoritario del ANC, abandonaron el partido para formar el PAC. El principal objetivo para ello era establecer un orden socialista democrático africanista. El abandono se produjo tras el cambio ideológico del ANC que pasó de un nacionalismo africanista impulsado por *Programme of Action* de 1949, a uno multiracial adscrito en la *Freedom Charter*, a la que se oponían los africanistas (Ver Anexo 1).

[82] Ambos partidos forzados a exiliarse, el ANC instauró su sede central en Lusaka, Zambia; mientras que el PAC lo hizo en Dar es Salam, Tanzania.

blancos militares. El primer Comandante del brazo militar fue el líder de las juventudes del partido, Nelson Mandela.

Tras la ilegalización de las principales organizaciones de resistencia al *Apartheid*, el siguiente paso del Gobierno del NP, fue hacer realidad otra de sus principales aspiraciones desde tiempos del general J.B.M. Hertzog, la independencia total del Reino Unido. En 1961 una nueva Constitución inauguraba la nueva República de Sudáfrica *Republic of South Africa Act* (*Act* 32. 1961). A pesar de esta nueva Constitución, el sistema parlamentario de la Unión se mantuvo sin grandes cambios. Una de las novedades significativas era el reemplazamiento del título de Gobernador General por el de Presidente de Estado, sin embargo las funciones de ambas eran las mismas.

2.2.1 *El nuevo Parlamento Republicano*

La sección 40 (*Act* 32. 1961) proveía que la *House of Assembly* debería constar de 150 miembros directamente elegidos por los votantes blancos en la República, seis miembros directamente elegidos por los votantes blancos de South West Africa, y cuatro miembros elegidos directamente por los votantes mestizos. Un total de 160 diputados componían el nuevo Parlamento republicano. En 1965 se realizó una enmienda para ampliar el número de circunscripciones (ver tabla 5) de 150 a 160 (*Act* 83, 1965).

Tabla 5: Evolución de la distribución de escaños por provincia.

Provincias	**Escaños 1961-1965**	**Escaños 1965-1973**	**Escaños 1973-1981**	**Escaños 1981-1983**
Transvaal	68	73	76	76
Cape of Good Hope	52	54	55	56
Orange Free State	14	15	14	14
Natal	16	18	20	20
Total	**150**	**160**	**165**	**166**

Fuente: Datos de las leyes electorales: sección 40 de Act 32 de 1961; Act 83 de 1965

Tras la aprobación de *Separate Representation of Voters Act*, 1968 (*Act* 50, 1968) La población *coloured* perdió sus representantes en el Parlamento. A su vez los seis representantes de *South West Africa* se eliminaron en 1977. En la quinta enmienda realizada en la Constitución de 1961 (*Act* 101, 1980) se introducía 12 diputados elegidos indirectamente por primera vez (cuatro diputados, uno por provincia elegidos por el Presidente, y ocho diputados elegidos por los diputados electos con un sistema de representación proporcional, cada votante con un voto transferible).

2.2.2 *El Parlamento Tricameral de la República de Sudáfrica*

Cuando se celebró la Convención Nacional de 1908-1909, para preparar la Constitución que inauguraba la Unión de Sudáfrica, nada se hizo para alcanzar una dispensación política adecuada para la población no europea. Al contrario, un compromiso de mantener el *status quo* se impuso. A los *coloured*, indios, y africanos negros se les permitió solamente mantener los limitados derechos políticos que disponían en la provincia del *Cape of Good Hope* y Natal. Y así, se mantuvo durante los años posteriores a la creación de la Unión, nada se hizo para avanzar en los derechos políticos de la comunidad no europea.

El régimen del *Apartheid* definía a los *coloured*[83] como a todos aquellos que fueran mulatos. A diferencia de otras comunidades sudafricanas, como la zulú o afrikáner, los *coloured* no tenían un fuerte sentimiento de identidad común. Reflejo de ello, es que durante los primeros años del régimen autoritario se debatió intensamente el tratamiento[84] que debía darse a esta comunidad. La otra comunidad racial que no tuvo un encaje claro, desde los inicios de la instauración del sistema de separación por razas, fue la india. Descendientes de los indios que llegaron al país contratados para trabajar en las plantaciones de azúcar de Natal en 1860, supieron saltar las restricciones legales sobre ellos, y su capacidad emprendedora hizo que la segunda generación de los inmigrantes indios abandonara el trabajo en las plantaciones de azúcar para iniciar proyectos comerciales con gran éxito. A pesar de ello, el sector más radical[85], que abogaba por la segregación total de razas, incluyó también a esta comunidad en el proyecto de separación, y se crearon exclusivas zonas residenciales y de negocios para indios, desplazándoles de las zonas en las que habían residido durante generaciones.

Un Consejo Presidencial[86] cimentó los primeros pasos del camino hacia una nueva Constitución para la República. En mayo de 1982 el Consejo presentó sus recomendaciones para la nueva Constitución, y el 9 de septiembre de 1983, el

---

[83] Descendientes de matrimonios interraciales entre los originarios pueblos del Cabo, Koi y San y los colonos europeos, y esclavos traídos de Malasia e Indonesia durante los siglos XVII y XVIII por la compañía holandesa de las Indias Orientales. Los dos grandes grupos dentro de esta comunidad etiquetada como *coloured* por el *Apartheid* estaban los malayos de la provincia del Cabo, comunidad mayoritariamente musulmana descendientes de malayos e indonesios; y los Griquas, descendientes de Kois y colonos europeos que incluso llegaron a crear un estado autónomo en el norte de la provincia del Cabo en el siglo XIX. Casi el 90% de los clasificados por *coloured* eran cristianos y más del 80% hablaban como lengua materna el afrikaans.

[84] Algunos sectores dentro de la comunidad afrikaans sentían que los *coloured* eran parte de ellos y debían de ser aceptados dentro de ésta como afrikaans marrones. Otro sector abogaban por la separación de dicha comunidad de *coloured* fuera de la comunidad blanca. La segunda visión de la comunidad *coloured* ganó terreno y durante los primeros años de los gobiernos del NP las comunidades bien establecidas durante un largo periodo en zonas urbanas de uso para la comunidad blanca fueron desplazadas a barrios exclusivamente para *coloured*, en los extra radios de las ciudades (De Klerk, 1999:91).

[85] Durante muchos años la política oficial del NP sobre la comunidad india era la repatriación. El apoyo público de algunos prominentes personalidades de la comunidad india al partido del ANC provocó malestar y hostilidad entre algunos sectores de la comunidad afrikáner, organizaciones culturales afrikáner incluso fomentaron los boicots contra los comercios regentados por indios (De Klerk, 1999:93).

[86] La comisión Schlebush, bajo la presidencia de Alwyn Schlebush, tuvo la misión de presentar propuestas para un nuevo sistema constitucional. Entre sus propuestas presentadas estaba la abolición del Senado compuesto por adultos blancos y su reemplazo por un Consejo de Presidencia de 60 miembros compuesto de blancos, indios y *coloured*. También recomendó la creación de un puesto de vicepresidente que sería ex-oficio el Presidente del Consejo Presidencial. El nuevo Consejo sería nombrado y no elegido y aconsejaría al Gobierno sobre una larga lista de temas y la más importante entre ellas era una nueva Constitución (De Klerk, 1999: 93-94).

Parlamento aprobó el borrador constitucional. La Constitución de la República de Sudáfrica (*Act* 110, 1983) fue aprobada con dos terceras partes de la mayoría parlamentaria y fue ratificada en referéndum (ver tabla 6), exclusivamente por votantes pertenecientes a la población blanca, el 2 de noviembre de 1983. La reforma constitucional suponía el paso a un régimen presidencialista y la creación de un Parlamento Tricameral en el que tenía cabida dos comunidades excluidas del derecho al sufragio hasta entonces, los *coloured* y los indios.

Tabla 6: Resultados del referéndum sobre la reforma constitucional de 1983.

Referendum	**House of Assembly**	**House of Representatives**
Sí	1.360.223	66,29%
No	691.577	33,71%
Total	**2.713.000**	**100%**

Fuente: datos de African Elections Data Base

La Constitución de 1983 diseminaba el poder legislativo, que ahora residía en el Presidente de Estado y el Parlamento. A su vez el Parlamento se componía por tres cámaras: *House of Assembly; House of Representatives;* y *House of Delegates* (Sección 37(1) *Act* 110, 1983). Esta división parlamentaria perpetuaba el camino iniciado por el NP de segregación racial. El Parlamento sudafricano quedaba divido por razas, una cámara de representación de la población adulta blanca (*House of Assembly*); una cámara de representación de la población adulta *coloured* (*House of Representatives*); y finalmente una cámara de representación de la población adulta india (*House of Delegates*).

La cámara de representación blanca está compuesta por 166 diputados (ver tabla 7) elegidos directamente por los votantes registrados bajo un sistema pluralista de circunscripciones uninominales, cuatro diputados nombrados por el Presidente por cada una de las cuatro provincias; y ocho diputados elegidos por los 166 diputados electos bajo un sistema de representación proporcional de un voto único transferible (sección 41(1) *Act* 110, 1983).

Tabla 7: Distribución de escaños en las diferentes cámaras del Parlamento por Provincia.

Provincias	**House of Assembly**	**House of Representatives**	**House of Delegates**
Cape of Good Hope	56	60	3
Natal	20	5	29
Orange Free State	14	5	-
Transvaal	76	10	8
Total	**166**	**80**	**40**

Fuente: datos de la ley electoral de 1983 sección 41(2) *Act* 110.

La cámara de representación *coloured* se componía de 80 diputados (ver tabla 7) elegidos directamente por los votantes mestizos registrados, bajo un sistema pluralista de circunscripciones uninominales; dos diputados nombrados por el Presidente; y tres diputados elegidos por los 80 diputados electos por los votantes bajo un sistema de representación proporcional de único voto transferible (sección 41(2) *Act* 110, 1983).

La cámara de representación india se componía por 40 diputados (ver tabla 7) elegidos directamente por los votantes indios registrados bajo un sistema pluralista de circunscripciones uninominales; dos diputados nombrados por el Presidente; y tres diputados elegidos por los 40 diputados electos bajo un sistema de representación proporcional de voto único transferible (sección 43(1) *Act* 110, 1983).

Las tres cámaras tenían autoridad para legislar sobre los propios asuntos de cada comunidad. Mientras que los temas que afectaban a las tres comunidades, o temas generales, eran debatidos en un pleno conjunto de las tres cámaras. El pleno compuesto por las tres cámaras también era la responsable de elegir al nuevo Presidente Ejecutivo del Estado, que reemplazaba a las anteriores figuras de Primer Ministro y Presidente del Estado.

2.2.3 *Sufragio y el sistema electoral de la República de Sudáfrica*

A pesar de la existente segregación en el derecho al sufragio impuesto desde la creación de la Unión de Sudáfrica, los privilegios de la población *coloured* en tener representación legislativa, no satisfizo a los votantes del NP que instaban a una completa segregación política de los blancos, mestizos, indios, y africanos. En 1968 se puso fin al limitado derecho al sufragio de los mestizos, y fueron eliminados sus representantes blancos en la cámara baja y en el Consejo Provincial de la Provincia del Cabo (*Act* 50, 1968).

Los indios durante muchos años fueron considerados como residentes temporales en Sudáfrica, hasta que el 1946 el Parlamento proveyó que los indios en Natal y Transvaal podían ser representados por dos senadores en el Senado, tres diputados en la cámara baja, y dos representantes en el Consejo Provincial de la Provincia de Natal. Todos los representantes debían ser blancos (Sección 41, *Act* 28, 1946). Una vez más, la llegada del NP al poder en 1948 revocó este limitado derecho al sufragio eliminando los representantes indios del poder legislativo (*Act* 47, 1948). En 1961 el Gobierno eventualmente decidió aceptar a los indios como población permanente en Sudáfrica.

Siguiendo con su política de total segregación racial, el NP consiguió revocar la *Representative of Blacks Act* de 1936 con la *Promotion of Black Self-Government Act* de 1959, en el que los africanos perdieron sus cuatro representantes en el Senado y sus tres representantes en la Casa de la Asamblea. Con ello el NP consiguió su objetivo

programático de dispensaciones políticas separadas para los europeos, mestizos, e indios.

El sistema electoral que se instauró con la constitución de la República y su Parlamento Tricameral, siguió la estela histórica de la tradición de Westminster. La delimitación de las divisiones electorales para la elección de las tres cámaras, era realizada por una Comisión compuesta por tres jueces de la Corte Suprema de la República. El proceso de dividir las provincias, en las divisiones electorales que se correspondan con el número de escaños adscritos a ellas, se realizaba a través de una cuota que se obtenía tras la división del número total de votantes registrados por el número de escaños adscritos a la provincia en Parlamento[87] (Sección 49 *Act* 110, 1983). El derecho al sufragio estaba restringido a la población adulta blanca, *coloured*, e india. Las legislaturas tenían una duración de cinco años.

2.2.4 *Los últimos años del régimen oligárquico colonial*

La atmósfera política en los años anteriores al proceso de paz, y a las subsiguientes negociaciones para la transición política, fue convulsa en el partido gubernamental. Una convulsión que se trasladó también a la vida parlamentaria de la última legislatura bajo el régimen del *Apartheid*. La convivencia entre las diferentes familias ideológicas[88] que conformaban el partido del NP no era cómoda. El NP era una confederación compuesta por cuatro partidos provinciales con plena autonomía. Enfrentamientos profundos se sucedieron tras las nuevas iniciativas políticas del Gobierno del NP[89] en los años 80, los cuales se hicieron evidentes en la prensa y en el Parlamento, incluso provocando el abandono de 17 diputados del NP, incluyendo el líder de la rama más conservadora del partido, Andries Treurnicht[90] y líder del partido provincial del NP en Traansval. El ala más radicalmente nacionalista y conservadora del partido que objetaba cualquier reforma del régimen que conllevara una mínima integración racial, decidió dejar el NP para formar una nueva organización política que abogara por una vuelta al *Apartheid* de los inicios, a la separación racial completa diseñada en los primeros tiempos de la

---

[87] "*La fórmula electoral fue cuidadosamente concebida, sobre la base del número de votantes por cada comunidad, resultando de tal manera que era imposible para un partido mayoritario Coloured o indio desafiar con sus votos al partido mayoritario en la cámara blanca, y así prevenir a la mayoría blanca elegir a su candidato para Presidente ejecutivo*" (De Klerk, 1999:94).

[88] Durante los años 60 y 70 los nacionalistas tensiones dentro del partido resultaron en dos diferentes enfoques ideológicos, los *Verkrampte* (los inmovilistas) y los *Verligte* (los liberales, tolerantes). El primer grupo quería mantener el sistema del *Apartheid* de Verwoedian sin ningún tipo de de modificación, o reforma. Mientras que el grupo segundo pretendían mejorar sin cambiar las características esenciales del sistema del *Apartheid* (*Government Collection* 1991)

[89] La familia más conservadora ideológicamente, el grupo de los inmovilistas, había sido la causante de varias tensiones en el partido, con declaraciones públicas que buscaban la confrontación interna. (De Klerk, 1999: 81). La confrontación acabó desembocando en la ruptura del ala más agresiva nacionalista del partido. En marzo de 1980 el líder conservador del NP en la provincial de Trasnvaal, Andries Treurnicht, hizo pública el malestar interno del partido una confrontación pública con el líder del partido y Presidente de la República, Botha, sobre la participación de *Coloured* junto a blancos en una misma competición de rugby escolar (De Klerk, 1999:83). Ver Anexo 1.

[90] El 20 de marzo de 1982, 17 diputados del NP en el Parlamento abandonaron el NP como protesta a la iniciativa constitucional de poder compartido con las comunidades *Coloured* e indios en el nuevo orden constitucional, liderados por Andries Treurnicht formaron el CP. (Guelke, 1991:156).

oligarquía colonial. Junto a otras tres organizaciones radicales de derechas (sin representación parlamentaria), el Conservative Party[91], el Aksi Eie Toekoms (Acción por nuestro propio futuro)[92], y el *South African First Campaign*[93], se formó el nuevo *Conservative Party* (CP), liderado por Andries Treurnicht. Las desavenencias entre los Nacionalistas se sucedieron en el último periodo de la vida política del *Apartheid* y continuó hasta el referéndum convocado en 1992 por el Presidente de la República para legitimar su programa de reformas del régimen (De Klerk, 1999:89). Aquellos que no aceptaban los aires de reforma y apertura, que no compartían la necesidad de cambiar la imagen de Sudáfrica frente al mundo, se aliaron para ensalzar un nacionalismo afrikáner más agresivo y movilizar al electorado más conservador contra el NP. Si hasta ahora el partido NP había rentabilizado electoralmente su postura política frente al electorado (ver tabla 8), la arena electoral empezó a disgregarse tras las divisiones mostradas dentro del partido entre los que entendían la necesidad de cambiar la imagen del régimen, y aquellos que rechazaban cualquier atisbo de apertura. El nuevo partido formado por Treurnicht consiguió posicionarse como segunda fuerza política en su primera contienda electoral (ver tabla 9).

Tabla 8: Resultados electorales de las elecciones a la *House of Assembly* de 29 de junio de 1981.

Partidos	**Votos %**	**Escaños**
NP	53,3	131
Progressive Federal Party (PFP)	18,2	26
Herstigte Nasionale Party (HNP)	13,1	-
New Republic Party (NRP)	6,4	8
Conservative Party	1,3	-
Others	7,7	-
Total	**100**	**167**

Fuente: datos de African Elections Data Base

Nuevas iniciativas de reforma del sistema que tenían como objetivo cambiar la negativa imagen internacional que experimentaba el régimen[94]. Los dos últimos Presidentes de la República que pertenecieron al ala más tolerante al cambio del partido del NP, P.W. Botha, y W.F. de Klerk, ya habían iniciado el camino de tímidas reformas del sistema político para paliar las consecuencias de un aislamiento internacional que incluía sanciones económicas[95] y que había mermado algunos sectores económicos del país[96].

[91] Partido fundado en 1979 por Dr. Cornelius P. Mulder.
[92] Fundado en 1981 y dirigido por el Profesor Alkmaar Swart.
[93] Fundado y dirigido por Brendan Wilmer, el único partido del grupo que pertenecía a la comunidad blanca de habla inglesa.
[94] Nelson Mandela describe en su biografía como a finales del año 1985 y principios de 1985 recibió visitas de prominentes autoridades de occidente, entre ellas Lord Nicholas Bethell (miembro de la cámara de los Lores británica y diputado del Parlamento europeo) y Samuel Dash (profesor de derecho de la universidad de Georgetown) aprobadas por el nuevo ministro de justicia Kobie Coetsee (Mandela, 1994:619).
[95]En septiembre de 1985 la Comunidad Europea impuso una serie de muy limitadas sanciones comerciales y financieras a Sudáfrica; los países de la *Commonweatlh* adoptaron similares medidas en octubre de ese año también.

Bajo la presidencia de P.W. Botha se abolieron las restrictivas leyes que impedían la libertad de movimiento a la población no blanca; la legislación que prohibía el matrimonio y las relaciones sexuales interraciales; mejoró la legislación laboral sobre relaciones laborales; permitió a los pequeños comerciantes africanos a abrir sus negocios en los distritos de negocios; y se abrieron algunos cines y parkings para uso de la comunidad no blanca. Pero a pesar de todas estas nuevas acciones encaminadas a relajar el restrictivo sistema segregacionista del *Apartheid*, el Gobierno de Botha atrincheró el poder blanco con el diseño y aprobación de la Constitución de 1983. Lo que puso en evidencia que el objetivo de todas esas nuevas iniciativas eran un simple maquillaje[97] del régimen con el objetivo de preservar el sistema del *Apartheid* lo más puro posible teniendo en cuenta las presiones internacionales e internas.

El Presidente Botha y el grupo de los liberales nacionalistas no imaginaron que estas tibias reformas para paliar la negativa popularidad exterior de la oligarquía colonial, conllevaría una oleada de protestas y gran convulsión social en el país. Entre ellas, una iniciativa para construir un frente unido contra el *Apartheid* se empezó a vislumbrar en ese mismo año. En agosto de 1983 se formó el *United Democratic Front* (UDF) [98] con la idea de crear estructuras regionales capaces de unificar a las asociaciones civiles, de estudiantes, sindicatos y religiosas bajo un frente común. Este movimiento nunca tuvo el objetivo de sustituir el vacío dejado por la ilegalización del ANC, pero sí fue el principal agente movilizador dentro del país contra el régimen y con sus desafíos a la desobediencia civil.

Los EEUU con la administración de Reagan se opuso a las sanciones a Sudáfrica pero impuso una limitada prohibición a la exportación para calmar las acciones del Congreso contra Sudáfrica (Levy, 1999:6-7).

[96] Kader Asmal recuerda como las sanciones económicas era un peso muy difícil de sobrellevar para el régimen en las palabras del Ministro de Finanzas, Barend du Plessis quien reconoció en una declaración en 1990 que la desinversión extranjera fue la puñalada que finalmente inmovilizó el *Apartheid* (Asmal, 2011:72). A pesar de ello el FW de Klerk manifiesta en su biografía que el aislamiento no tuvo nada que ver con el final del régimen (De klerk, 1999:70). Para el análisis del impacto de las sanciones a Sudáfrica ver Levy (1999). Será dos años más tarde cuando un alto dignatario del NP y del Gabinete de De Klerk, Kobie Coetsee, reconocía públicamente que las sanciones internacionales han forzado al NP y al Gobierno a cambiar sus políticas del *Apartheid* a las de negociación y poder compartido. El ministro de justicia hizo estas declaraciones durante la apertura del congreso provincial del NP en Free State, y fue el primer reconocimiento público de que el Gobierno se había desplomado bajo la presión de las sanciones económicas y que ese cambio de dirección no fue sólo debido a "ver la luz". Según Coetsee, hacía menos de dos años, Sudáfrica estaba en un callejón sin salida político y económico y que toda la agricultura producida tuvo que ser promocionada y vendida internacionalmente bajo nombres fantasmas. Los métodos de quebrar-sanciones eran comunes en cada sector de la economía, aun así Sudáfrica estaba siendo paralizada como resultado de las sanciones económicas. Al final del año de 1989, el NP se dio cuenta que como partido y como Gobierno sus opciones eran extremadamente limitadas. "El estancamiento y putrefacción nos golpearon en la cara", dijo Coetsee. Fue en este momento que el NP decidió que tenía que cambiar la dirección y empezar a moverse hacia otra Sudáfrica. Significaba que las políticas que habían sido concebidas hasta ese momento tenían que ser reformadas, cambiadas y en algunos casos descartadas (*Business Day*, 4 de septiembre de 1991, p3.).

[97] Nelson Mandela describió las reformas introducidas por el Gobierno de Botha como "*una forma frívola de convencer al mundo de que el Gobierno estaba reformando el Apartheid. El truco de Botha no engañó a la gente, como se demostró con el boicot del 80% de los electores indios y Coloured en las elecciones legislativas de 1984*". (Mandela, 1994:618).

[98] Las protestas y manifestaciones de diferentes movimientos civiles contra el régimen se sucedieron. Para la coordinación de las protestas contra la nueva Constitución de 1983 y las elecciones legislativas del Parlamento Tricameral de 1984, el UDF, una nueva organización no política constituida por 600 organizaciones civiles, entre ellas sindicatos, comunidades de vecinos, grupos religiosos, asociaciones de estudiantes.

El nivel de agitación social aumentó exponencialmente con la aprobación de la legislación *Black Communities Development Act* 4 de 1984, que perpetuó el control de entrada y residencia de los africanos negros en las áreas urbanas controladas por blancos, a semejanza de la ley *Natives (Urban areas) Act* 21 de 1923. Entre las varias acciones estratégicas que el Gobierno de Botha puso en marcha, para paliar su aislamiento internacional, se encontraba una sexta oferta[99] de puesta en libertad al prisionero Nelson Mandela, si incondicionalmente rechazaba el uso de la violencia como instrumento político, oferta ampliada a todos los prisioneros políticos del régimen, durante un debate parlamentario el 31 de enero de 1985 por el Presidente Botha. Propuesta que fue rechazada por el ANC.

Las protestas en las calles se sucedieron en las zonas urbanas más importantes del país, y las acciones de resistencia armada se intensificaron en esos años a una media de 50 operaciones por año, alcanzando la media de 250 operaciones por año en 1986[100]. La situación llevó al Gobierno de Botha a declarar un nuevo Estado de Emergencia[101] el 12 de Junio de 1986, otorgando al Gobierno y a las fuerzas de seguridad total poder para realizar arrestos y detenciones.

Durante los años posteriores a la aprobación de la Constitución de 1983, la agitación social y el aislamiento internacional también provocó un debate y periodo de reflexión de la política nacionalista[102] en el partido gubernamental[103]. Mientras el líder del NP y Presidente del país, entendía que era necesario seguir en la senda de las tibias reformas del régimen con el objetivo de subsistir en el tiempo, renegados Nacionalistas contemplaban esas reformas como el mayor mal que se podía infligir al sistema.

Producto de esa atmosfera de revisionismo de las políticas del NP, fue la instrucción a la Comisión jurídica en 1986 de investigar la viabilidad de una carta de derechos con un particular énfasis en derechos individuales y de grupo[104].

---

[99] Durante un debate parlamentario el 31 de enero de 1985 por el Presidente Botha. Fue la sexta propuesta de libertad realizada por el Gobierno en los 10 años en prisión de Nelson Mandela (Mandela, 1994: 620). Mandela entendió esta oferta como un desafío público al dirigirse el Presidente Botha en el Parlamento en los siguientes términos "es entonces el mismo señor Mandela, no el Gobierno de Sudáfrica quien se interpone en el camino de su libertad" (Mandela, 1994:620).

[100] En 1986 el ANC declaró el año de del ejercito del pueblo, MK. Desde 1986 los números de ataques aumentaron de 250 a 300 por año (Ebrahim, 1999:19).

[101] La declaración del Estado de Emergencia de junio de 1986 fue más restrictivo que las anteriores declaraciones de Estados de Emergencia decretados por el Gobierno de Botha. Se restringió la celebración de funerales políticos, se decretaron toques de queda, y se prohibieron algunas reuniones dentro de edificios. Las cámaras de televisión se prohibieron en las zonas identificadas como "áreas de agitación", no permitiendo la cobertura nacional e internacional de los medios de comunicación de las protestas y represión policial.

[102] En 1986 el Gobierno encomendó a la Comisión legislativa (*Law Commission*) investigar la viabilidad de introducir una ley de derechos fundamentales con un particular énfasis en los derechos individuales y los derechos de grupo.

[103] FW de Klerk reconoció en su biografía que se identificó con las iniciativas de reforma de su antecesor, Botha y que se veía como "*bisagra para mantener el partido unido; intentando limitar la influencia del ala derechista y promover paso a paso una fundamental reforma*". (De Klerk, 1999:81-83)

[104] *Report on the Positions of Major Parties in South Africa on a new Constitution and free Elections and their constituency with international law* (Abril 1991).

Tabla 9: Resultados de las elecciones para la *House of Assembly* de mayo de 1987.

Partidos	**Votos %**	**Escaños**
NP	52.29	124
CP	26.62	22
PFP	14.03	19
HNP	2.99	-
NRP	1.97	1
Others	2.10	1
Total	**100**	**167**

Fuente: datos de *African Elections Data Base*

En la vida parlamentaria también se trasladaron inconformidades y desavenencias entre la oposición y los Nacionalistas. Entre ellas, se puso en evidencia el descontento con el sistema electoral usado desde la colonización inglesa, y que había funcionado en beneficio del partido en el Gobierno, desde las elecciones generales de 1948. Básicamente las críticas de la oposición[105] al sistema electoral del *first past the post* se centraban en dos aspectos: la negación al derecho al sufragio basado en un aspecto racial a la mayoría de la población del país, siendo no representativa, exclusiva y no justa; y por otro lado criticando la distorsión del voto causada por la desproporcional representación de los partidos políticos en el Parlamento. La respuesta de los Nacionalistas en el Gobierno fue justificar el mantenimiento del sistema con el factor de promover gobiernos estables. En cuanto a las críticas sobre la distorsión del voto, y la sobre representación[106] del partido NP en el Parlamento, que el sistema electoral provocaba, fue ignorado por los Gobiernos Nacionalistas (Murray, 1999:2-3).

Las circunstancias negativas que rodearon las nuevas disposiciones constitucionales que tenían como objetivo mitigar el rechazo, dentro y fuera del país, dejaron claro que no era posible la supervivencia del régimen a largo plazo. Importantes autoridades del partido en el Gobierno mostraron su beneplácito en seguir por el camino de las reformas y apertura del régimen a otras entidades políticas, que implicaba la legalización de alguna de ellas. Será ahora cuando se empiece a considerar iniciar contactos con el partido ilegalizado, y con más apoyo entre la comunidad africana negra, el ANC.

A pesar de que la estrategia ideada por el Presidente Botha era no realizar serias reformas del régimen, sino cambios que no alterasen los fundamentos ideológicos en los que se asentaba el sistema del *Apartheid*, sin ninguna predisposición para abrir la senda

[105] Críticos al sistema electoral sobre la ausencia de representatividad, inclusividad y justa, fue expresada no sólo en las calles sino también dentro del Parlamento por partidos políticos en la oposición, desde que el Partido *Old Progressive Party* abogó en los años 60 por extender el sufragio universal a todos los adultos (Murray, 1999:2).

[106] Ilustración de la sobre representación del partido NP en el parlamento: en las elecciones generales de 1948 el NP obtuvo el 42% de los votos, y se tradujo en 79 escaños; mientras el partido *United/Labour Party* consiguió 52% de los votos y se tradujo en 71 escaños. Durante las siguientes elecciones desde 1961 a 1981 la desproporcionalidad se acentuó, el partido del NP con un ratio del 50% del voto se hizo con aproximadamente el 75% de los escaños en el Parlamento (Butler, 1983:53; Mackie y Rose, 1974).

de la transición democrática en esos momentos, sino encaminadas a la perpetuación en el tiempo del sistema. P.W. Botha abrió una puerta a una posible democratización futura del régimen, como más tarde se evidenció, gracias a que sus sucesores en el partido tomaron el testigo del cambio, y la desarrollaron hasta sus últimas consecuencias. En su búsqueda de iniciativas que cooptaran a los africanos negros en el sistema *Apartheid*, Botha presentó una serie de directrices constitucionales para el país en base a una estructura territorial administrativa federal o confederal que hiciese posible a los africanos negros ser cooptados en el proceso político, e incluso en el Gabinete. Entre las propuestas, se incluía la creación de órganos regionales para africanos negros, representantes de los africanos negros que residían fuera de las *Homelands*; la designación de un primer ministro; que "identificables" líderes africanos negros fueran cooptados como miembros del Gabinete; el establecimiento de un Consejo Nacional referido como la *Great Indaba*[107]; y la degradación del Consejo de Presidente a un órgano a tiempo parcial. Parte de la responsabilidad de *Indaba* sería negociar una nueva constitución para ser considerado en el Parlamento de representación blanca[108].

A pesar de estar convencidos, dentro del liderazgo del NP, de que era necesario un cambio de imagen del régimen, también pretendían perpetuar el *Apartheid* con matices. Las tensiones dentro del partido, y la movilización más reaccionaria de grupos extremistas afrikáners, se reflejaron en los resultados electorales de las últimas elecciones celebradas bajo la oligarquía colonial (ver tabla 9). El escenario electoral, desde la reforma constitucional de 1983, había dado un vuelco con la súbita ascensión del partido CP de Treurnicht, que pasó a convertirse en la segunda fuerza electoral, y en el principal partido de la oposición en el Parlamento con sus 22 escaños obtenidos en las elecciones de 1987 (ver tabla 8). En las últimas elecciones celebradas bajo el *Apartheid*, mientras el NP perdió 19 escaños con respecto a las elecciones celebradas en mayo de 1987, el CP aumentó 19 escaños (ver tabla 9). El NP lidiaba con una intensa oposición a sus iniciativas de reforma en la arena política y veía reducido el apoyo electoral en su bastión nacionalista afrikáner.

Al mismo tiempo, la fuerza opositora con más apoyo social, el movimiento de liberalización, ANC, había sobrevivido como organización política ilegal con su sede en el exilio, y con una estrategia de uso de la lucha armada[109] como vía para alcanzar la liberación del régimen *Apartheid* en Sudáfrica. El vacío dejado por la ilegalización del

---

[107] Dos años antes, entre abril y noviembre de 1986, se produjo un experimento regional de cooperación entre la *Homeland* de KwaZuk y la región de Natal, en donde partidos políticos moderados del parlamento blanco, y Mangosuthu Buthelezi, jefe del gobierno de la *Homeland* y líder del partido Inkatha Freedom Party, un partido nacionalista zulú, lanzaron una iniciativa propuesta para un acuerdo de consenso en Natal sobre la transformación del sistema *Apartheid* a través de un proceso de negociación entre las partes. Indaba fue presentado como un ejercicio de reforma constitucional que demostraría cómo un acuerdo político era posible sin el uso de la violencia (Asmal, 2011:102).

[108] *Bussines Day*, 22 de abril de 1988, p.2.

[109] A inicios de los años 60 el partido empezó a reconsiderar sus tácticas de lucha no violenta, y a debatir la alternativa del uso de la violencia como instrumento para obtener la liberación del país que desembocó en la creación de un brazo armado del partido, el *Umkhonto we Sizwe* (la lanza de la nación), y su primer comandante en jefe fue Nelson Mandela (Mandela, 1994: 318-327). La primera acción violenta contra el gobierno llevada a cabo por *Umkhonto we Sizwe* (MK) fue el 16 de diembre de 1961. El ANC pasó de ser una organización nacionalista africana no violenta a un movimiento de liberalización nacional (Ebrahim, 1999:17).

ANC en Sudáfrica había sido cubierto por asociaciones civiles de diferentes sectores de la sociedad. El UDF era el movimiento social con más apoyo popular entre la población africana negra dentro del país. Sus líderes eran reconocidos sindicalistas, y activistas contra el *Apartheid*. En 1989 UDF formó una alianza con el sindicato *Congress of South African Trade Unions* (COSATU)[110] para formar el movimiento democrático, *Mass Democratic Movement*, (MDM), desde donde se empezó a orquestar campañas de desafío nacional de desobediencia civil para desafiar a las instituciones del *Apartheid*.

Desde su ilegalización y exilio, el ANC había mantenido una estrategia de desafío civil dentro del país, así como también había promovido campañas de boicot a Sudáfrica a nivel internacional. *Chief* Albert Luthuli, Presidente del ANC en los años 50 y 60[111], apeló a imponer sanciones a Sudáfrica desde todos los foros internacionales. Sus iniciativas de boicot a Sudáfrica fueron reflejadas en resoluciones de las Naciones Unidas, en sucesivos embargos de armamento, y varios tipos de restricciones al régimen del *Apartheid*. Una estrategia que estaba erosionando el régimen poco a poco.

Los movimientos reformistas desde el sistema iniciadas por el Presidente Botha, fueron vistos por los líderes del partido del ANC en el exilio, como signos de cambio. Su Presidente, Oliver Tambo, presionado por las especulaciones sobre la buena voluntad de algunos sectores del régimen a abrir vías de comunicación y preparar el terreno a una factible negociación entre el Gobierno y el ANC, decidió que era el momento de prepararse ante un hipotético nuevo orden constitucional en el país iniciado desde el Gobierno de los Nacionalistas. "*La pesadilla de Oliver Tambo era que el NP convocara una conferencia para redactar una nueva constitución para Sudáfrica, y que el ANC fuera cogido desprevenido*" (Asmal, 2011:103).

Tras el conocido juicio de Rivonia[112], gran parte de sus líderes más carismáticos dentro del país se encontraban en prisión. A pesar de tener la sede del partido, exiliada desde su legalización en 1950, en Lusaka, Tanzania, líderes como Nelson Mandela estaban condenados a largas condenas de cárcel dentro del país, y miembros del Gabinete de Botha habían empezado a debatir sobre la conveniencia de calibrar la disposición y viabilidad de iniciar negociaciones con el ANC[113].

El Presidente Botha realizó las primeras expediciones exploratorias del ANC. En su estrategia de identificar personalidades dentro del partido con las que fuera factible

[110] A finales de noviembre de 1985 fue fundado esta federación de sindicatos con los principales sindicatos a lo largo del país.
[111] Y que se mantuvieron después de su muerte, por su sustituto en la Presidencia del ANC, Oliver Tambo.
[112] El juicio "*State versus the National high command and others*" popularmente conocido como el juicio de Rivonia, celebrado el 9 de octubre de 1963 a 12 junio de 1964 , en el que 11 líderes del ANC, entre los que se encontraba Nelson Mandela, Govan Mbeki y Walter Sisulu fueron acusados de sabotaje y conspiración para derrocar al Gobierno.
[113] Aquellos en el Gobierno que reconocían la necesidad de acomodar al ANC dentro del sistema fueron los que iniciaron los primeros contactos con líderes del ANC, siempre bajo la aprobación del líder del NP y Presidente del país, P.W. Botha. Las primeras discusiones exploratorias se iniciaron en 1985, cuando Nelson Mandela recibió la visita del ministro de justicia Kobie Coetsee, reunión que Nelson Mandela recuerda como una cordial reunión (Mandela, 1994:624).

entrar en conversaciones, y calibrar las intenciones reales del partido al que se veía como un aliado de la Unión Soviética. En 1985 el Ministro de Justicia, Kobie Coetsee organizó una entrevista con Nelson Mandela en la prisión. Dos años más tarde se sucedieron una serie de reuniones regulares entre ellos que condujeron a discusiones privadas con un Comité de oficiales del Gobierno[114] y Nelson Mandela. Pero no será hasta julio de 1989, cuando se celebré la primera, y última, reunión del prisionero Nelson Mandela con el Presidente Botha, justo un mes antes de su dimisión como líder de los Nacionalistas y del Gobierno.

Los primeros contactos organizados por el Gobierno sirvieron para construir puentes entre dos oponentes que desconfiaban mutuamente y basaban su conocimiento sobre el otro, la mayoría de las veces, en estereotipos[115]. En esas primeras conversaciones acontecidas en la prisión, el tema que más preocupaba al Gobierno de Botha era cómo el ANC pretendía proteger a las minorías blancas bajo un régimen democrático de mayoría. En definitiva, cuáles serían las garantías estructurales que el ANC pretendía diseñar para la protección de las minorías.

A miles de kilómetros de Sudáfrica se sucedían otro tipo de contactos entre importante personalidades del régimen autoritario y el ANC en el exilio. El jefe de inteligencia, Niel Barnard, quiso obtener una foto completa de la organización. Barnard era consciente de que los líderes de la organización en prisión habían estado aislados de sus organizaciones durante largos periodos, y podían tener visiones diferentes, incluso contrapuestas, con la otra parte de la organización en el exilio, y orquestó una serie de reuniones encubiertas[116] entre respetadas personalidades de la comunidad afrikáner y líderes del ANC el exilio. El encargado de orquestar esta planificación de encuentros en el lado del ANC, fue Thabo Mbeki[117].

---

[114] El comité estaba compuesto por el propio Coetsee, el general Willemse, el comisario de prisiones, Fanie van der Merwe, el director general del departamento de prisiones y el Niel Barnard, jefe del servicio de inteligencia nacional, con el conocimiento y beneplácito del Presidente P.W. Botha.

[115] Fue necesario una labor pedagógica, visión e historia, sobre el movimiento de liberalización antes de empezar con los puntos clave de una posible negociación, la lucha armada, la alianza del ANC con el SAPC, el gobierno de la mayoría y la reconciliación racial. (Mandela, 1994:641)

[116] Conocidas como las reuniones de *Mells Park*, el primer encuentro entre Esterhuyse (Miembro del NP y conocido eformista próximo al Presidente Botha, en nombre del gobierno, y Mbeki, en nombre del ANC, se realizó en 1988. (Gevisser, 2013:540-554; De Klerk, 1999:173)

[117] La primera reunión tuvo lugar en Mells Park en febrero de 1988, y se sucedieron en el tiempo. Dichas reuniones ayudaron a generar un círculo de confianza entre Mbeki y sus interlocutores afrikáner, pero tuvo el efecto contrario entre algunos miembros destacados del ANC que seguían manteniendo la conveniencia de una estrategia de derrocamiento del régimen. Mucho se ha escrito sobre las reuniones de Mells Park, y el efecto que tuvo en sus participantes. Empezaron en los tiempos en que PW Botha aparecía más intransigente que nunca, y terminaron en junio de 1990, justo después Mbeki lideró una delegación del ANC a Sudáfrica para hablar con el Gobierno. El punto de inflexión en estas reuniones sucedió en agosto 1988, cuando las directrices constitucionales del ANC fueron discutidas. Cuando Wimpie de Klerk (hermano de F.W de Klerk y destacado académico afrikáner) habló de los "miedos blancos" a un Estado unitario mayoritario, Mbeki respondió sugiriendo algo obvio, pero que no se había planteado: la noción de un periodo transicional. Una vez que Sudáfrica llegue ahí, dijo, los miedos de los blancos de hoy ya no existirán, y una transformación puede ser negociada. Pero poco sucedió tras esas primeras reuniones, hasta que en abril de 1989, FW de Klerk era el sucesor de P.W. Botha. Según recuerda uno de los organizadores de estas reuniones, Wimpie de Klerk lanzó una bomba en abril de 1989, al preguntar directamente, en nombre de su hermano FW de Klerk, si era posible empezar una etapa de *talks about talks*. Mbeki respondió, vamos a hablar sobre *talks about talks*, sin condicionalidades (Gevisser, 2013:555).

Desde mediados de 1985, el ANC había aceptado la conveniencia, si no la inevitabilidad, de las negociaciones, sin embargo había continuado abogando por la toma del poder revolucionaria. La propaganda difundida en esos años fue contorsionada para acomodar las dos estrategias de toma del poder, la revolucionaria y la negociada, reivindicando que ambas eran proporcionalmente "pilares de la lucha" del ANC. La dicotomía de estas dos estrategias, tenía su representación en dos facciones de la organización lideradas por Thabo Mbeki, mano derecha del Presidente del partido, y Chris Hani, jefe del brazo militar del ANC. Mientras Mbeki era participe de una serie de contactos con personalidades del régimen, Hani representaba el ala más revolucionaria y rupturista de la organización. Dicotomía necesaria en un movimiento político y militar[118].

El Presidente del ANC, Oliver Tambo, había tomado conciencia de la posibilidad de una salida negociada con el régimen, y de la debilidad programática de la organización. Políticamente, la *Freedom Charter*, el documento canónico del movimiento desde los años 50, había envestido al movimiento con una visión filosófica unitaria, pero no de una línea de actuación sobre una futura sociedad post-*Apartheid*. Por ello, entendió la necesidad de abrir, lo antes posible, el debate de ideas sobre el tipo de sociedad que el ANC quería para la nueva Sudáfrica libre, y cuáles eran los pasos necesarios que realizar para alcanzarla. Su resolución fue establecer un Comité Constitucional en 1985 para debatir, aportar ideas y diseñar propuestas constitucionales sobre el tipo de modelo para Sudáfrica quería el ANC. Junto a ello, los contactos continuados de Mbeki con personalidades afrikáner sudafricanas, fue una gran oportunidad para conocer de primera mano qué asuntos preocupaban más al régimen y qué debía de tratarse en una posible negociación con el régimen. "*Tenemos que ganar la batalla de las ideas, no es suficiente con arriar la bandera del régimen en el Union Buildings*" (Gevisser, 2013:536).

En el discurso de apertura inaugural del Comité Constitucional del ANC en el exilio, Oliver Tambo expuso que la función del órgano era elaborar la visión de una nueva Sudáfrica. Si el *Freedom Charter* estableció la visión y principios del ANC, ahora era necesario un plan de acción del ANC sobre sus propuestas de las estructuras de gobierno, sistema electoral, sistema judicial, etc… Entre los temas más debatidos durante la primera reunión del Comité estaba el tipo de sistema parlamentario y electoral que mejor se adaptase a Sudáfrica (Asmal, 2011:105). El Comité Constitucional se convirtió en la dinamo para la revisión del lenguaje marxista-estalinista que había acompañado el discurso del ANC en los últimos años del régimen inmersos en las estrategias políticas desarrolladas dentro de un marco de Guerra Fría.

[118] La desmantelación de la Unión Soviética fue un duro golpe para aquellos que se aferraban a la lucha armada y la toma del poder revolucionaria. A finales de 1988 el acuerdo entre la Unión Soviética, Sudáfrica, Estados Unidos, Cuba, y Angola, puso fin a las guerras en Angola y Namibia, y pavimentó el camino para la independencia de Namibia. Y fue el inicio del final de la propia lucha armada del ANC. En el acuerdo se estipulaba que todos los operativos en territorio angoleño debía abandonar el país, y fueron los soviéticos los que evacuaron a los MK a Uganda en 1989. Era el final de un mundo tal y como el ANC lo conocía (Gevisser, 2013:527-530).

Será en ese Comité donde el ANC formará sus primeras impresiones y alternativas posibles de los sistemas electorales y cuáles convenían mejor a sus aspiraciones políticas.

El ANC, bajo el liderazgo de Tambo, desarrolló la estrategia del movimiento de liberación, en el hipotético escenario de una salida negociada al conflicto. El resultado fue el documento conocido como la *Declaration of Harare* en 1989, donde se estipulaban los requisitos necesarios para participar en una transición política negociada de la organización. Unas condiciones, sin las cuales, el ANC no se sentaría a negociar. En esta declaración[119] de 1989, el partido condicionaba el inicio de un proceso de negociación, a una serie de condiciones: la puesta en libertad de todos los prisioneros políticos; la revocación de todas las prohibiciones sobre individuos y organizaciones; el traslado de todos los contingentes militares fuera de los *Townships*[120]; la supresión del Estado de Emergencia y revocamiento de toda la legislación represiva; y el cese de todos los juicios políticos y las ejecuciones sumarias. Cuando estos obstáculos fuesen eliminados, entonces todos los partidos políticos acordarían la formación de un gobierno interino para la supervisión del proceso de redactar y adoptar una nueva constitución, gobernar y administrar el país mientras tanto, para finalmente llevar a cabo la transición a un orden democrático que incluía la celebración de unas elecciones generales.[121]

Inmersos en una etapa de primeros encuentros para calibrar la viabilidad de una salida negociada al conflicto entre las dos principales partes enfrentadas, el Presidente del país, P.W. Botha anunciaba su dimisión por problemas de salud[122] en abril de 1989, a poca distancia de la celebración de las próximas elecciones generales. Sólo unos meses antes, FW de Klerk había sucedido como líder del NP a P.W. Botha, un joven político con experiencia parlamentaria y ministerial y con un sólido apoyo en la circunscripción más importante del NP, la provincia de Transvaal, además de ser conocido hasta ese momento por pertenecer a facción de los Nacionalistas de Verkrampte[123] (Spitz y Chaskalson, 2000:8). FW de Klerk era el nuevo líder del NP y el próximo candidato a la Presidencia del país. Nelson Mandela describió a F.W. de Klerk de la siguiente manera:

> *"Para el ANC, F.W. de Klerk era un desconocido. Cuando se convirtió en el jefe del NP parecía ser la quintaesencia del partido, nada menos y nada más. Nada en su pasado hacía pensar en su espíritu reformista. Como ministro de educación, obstaculizo la integración de los estudiantes africanos en las universidades para*

[119] La *Harare Declaration* fue adoptada por la Organización de la Unión Africana el 21 de agosto de 1989, y más tarde por la Asamblea General de las Naciones Unidas.
[120] Áreas residenciales urbanas para no blancos. Los africanos negros, indios, y *coloured* que tenían permiso de trabajo para trabajar en las ciudades eran forzados a residir en áreas exclusivas para ellos, a las afueras de las ciudades.
[121] *Declaration of Harare* 21 de agosto de 1989 de la Organización de Unión Africana.
[122] A pesar que la declaración oficial del Gobierno especificó que su dimisión era exclusivamente por motivos de salud, P.W. Botha refutó que fuera esa la causa, y que su salida del Gobierno estaba causada por su firme desacuerdo con la estrategia y política desarrollada por el nuevo líder del Partido de los Nacionalistas, W.F. de Klerk (New York Times, 15 de agosto de 1989, *Botha, rebuffed by his party, quits South Africa Presidency*)
[123] Perteneciente a la facción opuesta a las reformas iniciadas por el Presidente P.W. Botha.

blancos. Pero tan pronto como se convirtió en el cabeza del partido empecé a seguirle de cerca. Leí todos sus discursos, escuchando qué decía empecé a ver que representaba un genuino cambio de su predecesor. No era un ideólogo sino un pragmático, un hombre que vio el cambio como necesario e inevitable".[124]

Tabla 10: Resultados de las elecciones a la *House of Assembly* del 6 septiembre de 1989

Partido Político	**Nº de votos**	**%**	**Nº de escaños**
National Party	1.039.704	48.19	94 (103)
Conservative Party	680.131	31.52	34 (41)
Democratic Party	431.444	20.00	33 (34)
Herstigte Nasionale Party	5.416	0.25	-
Independents	898	0.04	1
Total	**2.167.929**	**100**	**166**

Fuente: datos de *African Elections Data Base*[125]

Las desavenencias internas del NP, escenificadas principalmente con la dimisión del Presidente P.W. Botha, a pocos meses de la celebración de las elecciones generales de septiembre tuvo un efecto electoral negativo para los Nacionalistas (ver tabla 10) que vio caer su número de escaños obtenidos en las elecciones, una vez más. F.W. de Klerk se convirtió en Presidente de la República el 14 de septiembre de 1989. Tres meses más tarde, recién envestido Presidente de la República se entrevistó con Nelson Mandela, tras firmar las liberaciones de otras ocho emblemáticas figuras del ANC en prisión. La reunión fue la antesala a lo que se desarrollará en adelante. Los dos temas claves discutidos en las primeras conversaciones sobre la futura nueva dispensación fueron, el concepto de los derechos de grupo como mecanismo de protección de las minorías (ideado por el NP), y los pasos a seguir para eliminar del camino los obstáculos que hacían imposible una negociación (los obstáculos que fueron establecidos en la Declaración de Harare del ANC). Mandela dejó claro que la idea de desarrollar derechos de grupos era inaceptable para el ANC, por su parte De Klerk quiso explicar que el concepto de derechos de grupos era uno los arreglos constitucionales que podían proteger a la minoría blanca contra la imposición de un gobierno de mayoría africanos negros (Mandela, 1994:663-664; De Klerk, 1999:157-158)

A mediados de los años 80, las propuestas de ingeniería constitucional en sociedades divididas fueron ampliamente debatidas entre políticos y académicos en el país. El debate académico fue liderado por dos figuras con dos diferentes visiones[126] sobre las mejores estructuras de gobierno para atenuar el conflicto racial y étnico. Los trabajos académicos sobre divisiones étnicas encontró una positiva resonancia entre el NP y el Gobierno, principalmente la idea de disposiciones constitucionales para proteger a las

[124] Mandela (1994:660).
[125] La cámara de representación blanca consta de 178 escaños, de los cuales 166 son directamente elegidos, y el resto indirectamente. Los 12 diputados elegidos indirectamente: cuatro elegidos por el Presidente, uno por cada provincia, y los ocho restantes por la cámara elegida directamente, eligiéndolos en base a una representación proporcional.
[126] Ver Arend Lijphart, , 1977;1985; 1990 1987; Donald Horowitz, 1985 1991).

minorías y los grupos étnicos en sociedades dividas. La teoría de la democracia *Consociational* de Lijphart[127] encajó perfectamente en los objetivos constitucionales de los Nacionalistas.

Si ya muchos miembros del anterior Gabinete de Botha habían aceptado la inevitabilidad del colapso del régimen, y el fracaso del modelo de reforma sin perder privilegios de la Constitución de 1983. En el debate político abierto dentro del NP se planteaba una solución constitucional basada en un modelo *Consociational*, que incluyera el sufragio universal y los derechos de grupos. En la contraparte en las negociaciones, el ANC había suscrito un compromiso programático, desde de *Freedom Charter*, de construir una sociedad sudafricana no racial, y cualquier intento de retener la identidad racial como una característica organizativa del sistema electoral y parlamentario, así como la noción de poder compartido, eran vistos como simples mecanismos para perpetuar el privilegio blanco[128].

Desde los años previos a la dimisión del Presidente P.W. Botha, el régimen había estudiado diferentes alternativas sobre el encaje de las comunidades excluidas del sistema desde los primeros inicios del *Apartheid*, sin que ello implicara que la minoría blanca perdiese el control del régimen. Por ello, las declaraciones de intenciones[129] del nuevo líder del NP de realizar reformas fundamentales del régimen y redactar una nueva constitución, nadie pudo imaginar, dentro del partido, que un recién envestido Presidente de la República desencadenara los acontecimientos del fin de la oligarquía colonial tan súbitamente. La puesta en libertad de históricos líderes del ANC, las reuniones con Nelson Mandela, y finalmente el anuncio oficial del desmantelamiento de la oligarquía colonial durante su discurso de apertura de la legislatura en el Parlamento, generó un desasosiego en el ANC en el exilio. Lo inesperado del anuncio del fin del *Apartheid*, produjo un sentimiento de incertidumbre que desembocó en fuertes dudas entre aquellos líderes en el exilio que se habían mantenido reacios a abandonar la lucha revolucionara por una negociación incierta que podía comprometer los principios de la organización.

Durante el discurso de apertura de la legislatura, el 2 de febrero de 1990, F.W. de Klerk anunció oficialmente la disolución del sistema *Apartheid* junto a la legalización de los partidos políticos como el ANC y el PAC, así como la liberalización de emblemáticos prisioneros políticos como Nelson Mandela.

---

[127] Sus cuatro pilares: un proceso de decisión conjunto por todos los representantes de los significativos grupos, autonomía para los diferentes segmentos multiétnicos y multiculturales, un sistema de voto proporcional, y el veto de la minoría.

[128] Kader Asmal, (1988).

[129] El programa de reformas presentado bajo el liderazgo de De Klerk se basaba en seis objetivos: "*revocar la discriminación racial; negociar una nueva dispensación constitucional; promover eficiencia económica; eliminar la desconfianza construyendo puentes entre nuestras divididas comunidades*." (De Klerk, 1999:147).

CAPÍTULO 3: LA REFORMA DEL SISTEMA ELECTORAL COMO ELEMENTO CLAVE DE LA TRANSICIÓN HACIA LA DEMOCRACIA

En este capítulo se expone el campo de estudio para contrastar empíricamente las hipótesis presentadas, y de esta manera identificar cuáles son los factores que determinan la transformación de los sistemas electorales en el marco de la reestructuración institucional que conlleva una transición democrática. Para deducir y contrastar explicaciones se sigue un rastreo de proceso para explorar la cadena de sucesos en el proceso de transición política negociada entre el Gobierno y la oposición sudafricana. Con la exploración minuciosa del proceso de toma de decisiones sobre el diseño del sistema electoral se identifica el vínculo causa-efecto que conecta las variables independientes con el resultado final. Como la transformación de un sistema electoral es, en definitiva, una decisión política tomada fundamentalmente por aquellos actores que han accedido al poder en base al sistema vigente, y por aquellos actores que optan al acceso al poder bajo el nuevo sistema, se consulta los puntos de vista de los participantes claves en la transformación del sistema electoral sudafricano durante la transición sudafricana. Sus recuerdos y juicios sirven para contrastar empíricamente las hipótesis.

El caso seleccionado, con valores extremos, pertenece al tipo de régimen político que los colonos europeos impusieron en el sur de África. Bratton y Van de Walle (1994) describen a Sudáfrica y Namibia como colonias oligárquicas que no comparten el principal conjunto de características de los regímenes neopatrimoniales que se establecieron en el continente africano. Su particularidad diferencial es la naturaleza del sistema de segregación que distingue a Sudáfrica y a Namibia (antigua colonia sudafricana). Las oligarquías coloniales son sistemas democráticos excluyentes (donde la competición política es alta pero la participación baja) con colonizadores reproduciendo democracias funcionales para ellos, permitiendo una cierta competitividad y participación política, mientras excluyen completamente a la mayoría indígena.

El análisis de Bratton y Van de Valle sobre el tipo de regímenes autoritarios desarrollados en el continente africano, nos desvela las diferencias institucionales entre estos, que categorizan a través de un barómetro basado en dos dimensiones: la extensión de la competición y el grado de participación política (inclusión) (Bratton y Van de Valle, 1994: 469), resultando en una clasificación de tipos de los regímenes autoritarios. Desde democracias excluyentes e incluyentes, a autoritarismos excluyentes e incluyentes se van posicionando los diferentes tipos de regímenes autoritarios que se pueden identificar en el continente africano. Encontramos regímenes que se acercan al máximo nivel de participación y competición política, que sería las democracias incluyentes de la poliarquía multipartidista de Dahl[130], y en el nivel más bajo de

[130] Siguiendo a Dahl, las democracias liberales son etiquetadas como poliarquías no democracias (Dahl, 1971:8).

participación y competición política encontramos los autoritarismos excluyentes de las dictaduras personalistas (Bratton y Van de Valle, 1994:471). Sudáfrica representa el tipo con un nivel más alto de participación y competición dentro de las democracias excluyentes. Los autores identifican Sudáfrica como una oligarquía colonial, un régimen burocrático que se puede encontrar tanto en África como en Latina América.

El sistema de *Apartheid*, es caracterizado como una democracia burguesa racialmente exclusiva, en la cual todos los blancos estaban "incluidos" en el Estado a través de la representación democrática, y todos los africanos negros eran excluidos y marginados en estructuras tribales, jurídicas, políticas, e ideológicas, conocidas como *Homelands* (Kaplan, 1980).

No compartiendo las características de los regímenes neopatrimoniales en África, las colonias oligárquicas han seguido un camino distinto hacia la democracia. Las transiciones desde colonias oligárquicas, a pesar de presentar altos índices de violencia, fueron procesos negociados entre los gobiernos salientes y las organizaciones opositoras. Entre otras cosas, los autores apuntan, los protagonistas de esas transiciones democráticas normalmente acordaron una inicial división del poder y la protección de los intereses de las minorías. "*El proceso de liberalización parecía ser relativamente fácil en regímenes donde la competición es tolerada, el principal desafío es, entonces, simplemente extender el sufragio para permitir la participación política*" (Bratton y Van de Valle: 1994: 474).

Las investigaciones sobre los procesos de transición democrática en el continente africano han mostrado que las posibilidades de éxito en las transiciones democráticas son más probables desde oligarquías coloniales. En Sudáfrica (y siguiendo otros regímenes autoritarios burocráticos en Latinoamérica y sur y este de Europa), la transición política se desarrolló a partir del pacto entre líderes moderados de facciones en el gobierno y en la oposición. El desmantelamiento de este sistema autoritario, y su transformación en un sistema democrático, se inscribe dentro de las transiciones operadas durante la tercera ola democratizadora. Defino la transición acontecida en Sudáfrica como un cambio político negociado, en tanto que son las elites gubernamentales y las fuerzas de la oposición las que lideran este proceso. Y dentro de las transiciones negociadas seguiré la tipología de Colomer de negociación de "mesa redonda" [131]. Partiendo de los modelos de transición pactada tipificados por Colomer, Sudáfrica encaja en el tipo de negociación de "mesa redonda" entre los gobernantes reformistas y la oposición. Cuando el estado inicial del juego incluye una crisis importante del régimen no-democrático, los actores se encuentran inseguros acerca de

[131] Clasificación establecida por Colomer tras el estudio de los procesos de transición democrática acontecidos en Europa oriental durante la tercera ola democratizadora: "*Observando la distinta prominencia de diferentes actores en diferentes situaciones, se identifican varios modelos de cambio político en un análisis de sus interacciones estratégicas según la teoría de juegos. Existen tres modelos de transición pactada: a) la transacción entre facciones duras y blandas de los gobernantes autoritarios; b) la negociación de "mesa redonda" entre los gobernantes blandos y la oposición; y b) el colapso del régimen autoritario, en el que la oposición interactúa con los gobernantes duros más directamente*." (Colomer, 2005:24).

su fuerza relativa y tienden a tomar sus decisiones sobre la base de expectativas, promesas y amenazas. El periodo transicional está dominado por interacciones y negociaciones estratégicas de los actores (Colomer, 2005: 53-54). En este contexto, el sistema electoral es una institución no desligada del legado institucional precedente. Se articula dentro de un escenario estructural completo en el que el pasado institucional y el presente pasa a convertirse en el contexto relevante en el que se mueven las alternativa posibles institucionales (Luong, 2000).

Las transiciones acontecidas durante la tercera ola democratizadora fue un conjunto de procesos políticos complejos que implicaron gran variedad de grupos de lucha por el poder, por la democracia y en contra de ella (Huntigton, 1991: 117). Siguiendo la tipología de actores estratégicos diseñada por Colomer (2000:60-65), en el que se distingue seis diferentes estrategias llevadas a cabo por seis tipos de actores en los procesos de transición negociada, identifico seis tipos de actores dentro del estudio de caso:

1. Oposición radical. Prefieren la ruptura democrática con el régimen existente, antes que una reforma intermedia que no conllevaría a una satisfacción plena de sus circunscripciones.

2. Oposición moderada. Prefieren una ruptura democrática, pero aceptarían una reforma intermedia que les diera la oportunidad de ganar unas elecciones e introducir ulteriores cambios antes que la perpetuación del régimen autoritario.

3. Reformistas. Desean una reforma intermedia del régimen autoritario que pueda ser controlada desde arriba, beneficiándose de las ventajas que puede darles su posición de poder presente en el resultado final.

4. Blandos moderados. Desean una reforma intermedia que preserve los rasgos básicos del régimen autoritario. Ahora si existiese el riesgo de una ruptura democrática, entonces preferirían aliarse con las facciones duras para hacer frente a la ruptura democrática.

5. Duros moderados. Prefieren claramente la continuidad del régimen autoritario aunque encontraremos dentro de este grupo algunos que bajo presiones externas o la persuasión de los Actores blandos moderados, pueden aceptar algunas reformas intermedias, que les permitirían mantener algunos privilegios del pasado, con el objetivo de evitar la ruptura democrática.

6. Duros radicales. Quieren la continuidad del régimen autoritario, y ante una reforma liberalizadora del régimen autoritario preferían una confrontación directa con la oposición como vía para mantener o restablecer el régimen autoritario.

Los líderes de las fuerzas políticas y de los grupos sociales opositores claves pactan, explícita o implícitamente, aceptables acuerdos, aunque éstos no sean totalmente satisfactorios para ambos lados. Observamos que la negociación, el compromiso y el acuerdo entre los actores gubernamentales salientes, tipo reformadores, y los actores de la oposición moderada fueron los interlocutores principales de las transiciones de tipo de negociación "mesa redonda". Los pactos formales, donde no hay discrepancias amplias sobre las fuentes del poder entre los interlocutores, y donde los líderes de ambos lados pudieron ejercer un control efectivo sobre sus filas y seguidores, son fácilmente negociados, así como cuando se desarrollaron en secreto entre un número relativamente pequeño de actores. Otro aspecto de la negociación fue la moderación en las tácticas y políticas por parte de los líderes y grupos implicados. Esto, a menudo, exigió un acuerdo para abandonar la violencia, y cualquier compromiso con una salida revolucionaria, como observamos más adelante en el rastreo del proceso de transición hacia la democracia sudafricano.

En dichos procesos, el objetivo nuclear es el diseño institucional del nuevo estado, y diferentes estrategias institucionales serán seguidos por los distintos actores descritos anteriormente. Dos fases observaremos en el proceso de transición:

- primera fase: en que los arreglos preelectorales están dominados por las negociaciones y las expectativas inciertas de los actores. El típico pacto preelectoral en un proceso de transición establece una fórmula institucional provisional, como observamos más adelante en el caso de estudio, los actores llegan a un pacto preelectoral de la reforma del sistema electoral sudafricano.

- segunda fase: tras los resultados de las elecciones convocadas, las decisiones institucionales provisionales pueden ser confirmadas o remplazadas, y donde los arreglos constitucionales adoptados se basan en un conocimiento más sólido de la fuerza relativa de cada actor, mostrada principalmente por su apoyo popular en el número de votos potenciales, aunque éstos sigan estando condicionados todavía por cierto grado de incertidumbre respecto al futuro.[132]

En el caso de Sudáfrica la reforma del sistema electoral fue uno de los puntos clave donde observar las preferencias estratégicas de los actores políticos. Representaba la llave de entrada de los partidos políticos en la Asamblea Constituyente que aprobaría la definitiva Constitución sudafricana. Los actores políticos, encargados de negociar el futuro diseño institucional democrático del país, se movieron, pues, dentro de los límites de este legado institucional del *Apartheid* y las luchas estratégicas se concentraron en mantener o disputar parcelas de poder en el resultante diseño institucional democrático.

[132] La discusión sobre algunos de estos elementos fue introducida por Przeworski (1991:79-88); Elster (1991,1993); Lijphart (1992), Colomer (1995, 2001); Geddes (1996).

La primera fase en la negociación de "mesa redonda" entre los gobernantes blandos y la oposición moderada se identificó con el periodo enmarcado desde el discurso de apertura de la legislatura en febrero de 1990, hasta el establecimiento de la Asamblea Constituyente electa tras las elecciones del 27 de abril de 1994. Cuatro años fueron requeridos y donde se sucedieron diferentes etapas en el proceso de negociación durante la transición hacia la democracia:

Fase 1: Desde el discurso del Presidente De Klerk, febrero de 1990 hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas el abril de 1994

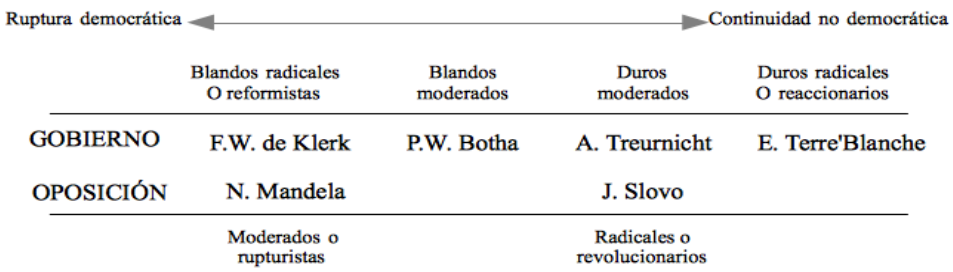
(a) conversaciones para dirimir las precondiciones exigidas por los actores conocida como *talks about talks*.
(b) proceso formal de negociación con las convenciones multipartidistas: CODESA y MPNP

Fase 2: Desde abril de 1994 hasta la adopción de la constitución final en 1996
(a) Asamblea Constituyente

3.1. *La primera fase de la transición hacia la democracia*

Un largo camino en el que principalmente se fueron eliminando, uno a uno, todos los obstáculos que bloqueaban el camino hacia una transición a la democracia negociada. La primera fase fue un periodo en el que los nuevos líderes Nacionalistas, identificados como reformadores, encabezados por F.W. de Klerk, así como los líderes de la oposición encabezada por los moderados del ANC, Nelson Mandela, facilitaron una serie de conversaciones en las que asentar los pilares de confianza necesarios entre las partes en conflicto que inician un proceso de negociación hacia la instauración de un nuevo régimen democrático.

Gráfico 1: Los actores estratégicos en la transición democrática sudafricana.



Fuente: Siguiendo a Colomer (2002:118) y modificado por la autora.

Los líderes de los nuevos gobernantes "reformadores" y la oposición habían llegado a la conclusión de que no era posible la supervivencia del régimen autoritario en el nuevo contexto internacional, protagonizado por la tercera ola democratizadora, e hicieron del cambio de régimen su objetivo (ver gráfico 1). El régimen no podía sobrevivir en su inmovilismo y el movimiento de liberalización no podía tomar el poder por las armas. Las facciones revolucionarias dentro de la oposición perdieron fuerza versus las facciones moderadas que entendieron la negociación como la única vía factible para la democratización del país. Utopías perdidas en un nuevo orden mundial en que ya no existían dos bandos reconocidos y enfrentados en la Guerra Fría.

La identificación de las facciones reformistas en el Gobierno del NP, y las facciones moderadas en la oposición, fueron claves para entender el inicio del proceso de negociación en el que la desconfianza entre los rangos de ambos lados pasaron por momentos *decrecendo* e *in crecendo*. El seguimiento de los acontecimientos nos permitie observar los dinamismos desarrollados en este tipo de transiciones de negociación de "mesa redonda". Fueron necesarios casi dos años de reuniones preliminares, antes de dar el salto al proceso formal multipartidista de negociación. Dos años se dedicaron a eliminar de obstáculos el camino de la negociación.

La primera ronda de conversaciones, tras el discurso del Presidente, F.W. De Klerk anunciando el principio del fin, tuvo lugar dos meses más tarde, a principios de mayo, en una atmosfera de tensión y mutua sospecha. A pesar de ello, se alcanzó el primer importante acuerdo en términos muy generalistas, el *Grooter Schuur Minute,* en la mayor parte de estos tipos de transiciones los pactos iniciales, entre las partes, desarrollan reformas moderadas del régimen existente. Este primer pacto facilitaba la liberación de los prisioneros políticos, el retorno de los exiliados, la modificación de la legislación sobre seguridad, y reducir el clima de violencia e intimidación en el país.

La presencia de la violencia en los procesos de democratización ocurridos en la tercera ola democratizadora, y especialmente desde oligarquías coloniales, suele ser otro factor identificador. La violencia en las zonas residenciales exclusivas para africanos negros, los *Townships*, se intensificaba con altos índices de asesinatos políticos. La prensa escrita reflejó intensamente esa violencia, con artículos regulares cubriendo la violencia política en las portadas de la prensa escrita. El álgido momento en el desarrollo de la violencia política se correspondió con la masacre en la *Township* de Sebokeng[133], el 22 julio 1990. Esta tragedia fue el detonante para que, dos meses más tarde durante un mitin, Nelson Mandela denunciara la responsabilidad de las Fuerzas de Seguridad del Estado, con el consentimiento del Gobierno, en la ejecución de la violencia política en las áreas de residencia exclusiva para africanos negros. Por primera vez, el líder del ANC utilizó el nombre de *Third Force* (la tercera fuerza) como el órgano

[133] Seguidores del partido nacionalista zulú, *Inthaka*, tras participar en un mitin del partido, se lanzaron en un ataque sangriento de seguidores del ANC, sin la intervención policial a pesar de haber escoltado a los seguidores del partido zulú dentro de Sebokeng, con un resultado de 30 personas muertas.

desestabilizador promovido desde dentro de las Fuerzas de Seguridad del Estado[134]. El alto nivel de violencia, y las evidencias del apoyo de ciertas unidades de las Fuerzas de Seguridad en el desarrollo de la violencia, forzaron al Presidente, un año más tarde, a nombrar una Comisión de Investigación sobre prevención de la violencia pública e intimidación, presidida por el juez Richard Goldstone.

En el mismo mes en que sucedió la masacre de Sebokeng, en julio de 1990, las Fuerzas de Seguridad arrestaron bajo la legislación *Internal Security Act*, a cerca de 40 miembros del ANC, entre ellos, Mac Maharaj, Pravin Gordhan, Siphiwe Nyanda y Billy Nair, alegando que eran parte de un complot comunista llamado Operación Vula[135] para derrocar al Gobierno. Estos acontecimientos provocaron desconcierto y resentimiento, entre las partes implicadas en la negociación, sobre la ausencia de reales intenciones de abrir un proceso pacífico hacia la transición democrática.

El ambiente fuera de la mesa de negociación era extremadamente beligerante. A pesar de ello, el liderazgo del ANC quiso posicionarse abiertamente a favor de avanzar en la vía negociadora. El 6 de agosto, las dos partes, el ANC y el Gobierno del NP, se reunieron en Pretoria durante un día entero para, finalmente, anunciar la suspensión unilateral de la lucha armada del ANC con la firma del acuerdo *Pretoria Minute*. En el acuerdo se evidenció la preocupación y consternación por el alto nivel de violencia política que se vivía en el país, y especialmente en la región de Natal[136]. En el acuerdo de *Pretoria Minute* se establecieron los pasos a seguir para liberación de los prisioneros políticos. El Gobierno se comprometió a revocar todas las provisiones de la ley *Internar Security Act*, y a seguir revisando la legislación referida a la seguridad nacional para su reforma. La importante y clave concesión que hizo el ANC al renunciar a la lucha armada, no tuvo una contraprestación a su altura por parte del Gobierno de los Nacionalistas. A pesar de que no se habían alcanzado las precondiciones estipuladas en la *Declaration of Harare* para la suspensión de la lucha armada, Nelson Mandela quiso dar constancia de que el ANC estaba totalmente comprometido con una salida negociada del conflicto, y con ello ofrecer una imagen inmovilista de Gobierno del NP. Desde ese mismo instante, uno de las principales obstáculos, y condiciones de los Nacionalistas, para continuar con en el proceso de negociación hacia una transición democrática había sido eliminado.

Esta drástica concesión ofrecida por el liderazgo del ANC, amputando uno de sus pilares de lucha, no fue bien recibido entre algunos de los líderes, más posicionados en estrategias revolucionarias radicales, del movimiento de liberación. La alianza del ANC con el SACP pasaba factura a la organización. Miembros del partido comunista

[134] Sobre la violencia vista en esos meses ver (Mandela, 1994:704; De Klerk, 1999:202).

[135] Dentro de la estrategia desarrollada durante los años de exilio de doble vía para tomar el poder, negociación y militar, el Secretario General del SACP, Joe Slovo, con el beneplácito de Oliver Tambo, empezó a preparar una campaña militar secreta para establecer una infraestructura dentro del país, y ser la base de una hipotética "guerra del pueblo" imaginada por "el camino al poder". Según Mac Maharaj, Solvo reveló la existencia de la Operación Vula en una reunión del Politburo, en Lusaka en 1988. (O'Malley, 2007:258-9).

[136] Natal era una región de mayoría étnica zulú, donde el partido nacionalista zulú, *Inthaka* tenía un fuerte apoyo social.

sudafricano creían que dicha concesión iba a poner en peligro al movimiento de liberación, y en contrapartida en ventaja a las Fuerzas de Seguridad del *Apartheid* para actuar en contra del movimiento, además de entender que ello había situado al Presidente de la República en una posición de fuerza para dirigir el proceso de negociación. No estaba siendo fácil transformar una cultura y hábitos de un movimiento revolucionario en el exilio, en una que opera como organización política dentro de un proceso de negociación política de cambio de régimen. Dentro del movimiento de liberación se constataba una dicotomía entre la facción de la oposición moderada que entendía la inevitabilidad de una estrategia de concesiones entre actores racionales con diferentes preferencias de régimen; y la facción de los duros que mantenía la estrategia de un cambio de régimen impuesto desde las armas.

Tras la firma de *Pretoria Minute* las negociaciones se focalizaron en los actores que iban a participar en la negociación de la nueva constitución[137]. Los Nacionalistas y el Gobierno querían que una convención, en la que todas las organizaciones políticas del país estuviesen incluidas, fuese la encargada de redactar la nueva constitución, mientras que el ANC, desde la *Declaration of Harare*, abogaba por una asamblea constitucional electa bajo sufragio universal[138] encargada de redactar y adoptar la nueva constitución para una Sudáfrica democrática.

El ANC recelaba de la idea de una convención compuesta y abierta a todos los partidos, sobre la base de que los partidos existentes bajo el régimen autoritario eran organizaciones cooptadas por el sistema sin una real legitimidad popular de sus bases. En consecuencia, la participación de los partidos de los Gobiernos de los *Homelands*, dejaría al ANC en una posición débil dentro de un foro nacional inclusivo, sin la preponderancia política necesaria que le pertenecía como representante mayoritario de los intereses de la población mayoritaria en el país. El ANC interpretó esta iniciativa del Gobierno, como un intento de recuperar la vieja idea del Presidente P.W. Botha de seleccionar a líderes moderados cooptados por el sistema del *Apartheid*, dentro la comunidad africana negra, para negociar el futuro del país con el Gobierno del NP. El ANC defendió que sólo una asamblea constitucional emanada de unas elecciones generales por sufragio universal podía ostentar la legitimidad de representar al pueblo. Además, el ANC quería que un gobierno interino fuera el encargado de supervisar el proceso de convocatoria y desarrollo de las elecciones generales, mientras que el Gobierno del NP se oponía a un traspaso de poder en ese estadio del proceso[139].

Hasta este momento, las conversaciones estaban centradas principalmente en la eliminación de obstáculos en el camino de las negociaciones, pero a partir ahora la atención viró hacia la viabilidad del inicio de las negociaciones, si no se llegaba a un acuerdo sobre cómo deberían de hacerse. Si el año en que el Presidente anunció el fin del régimen oligárquico colonial llegaba a su fin con fuertes desencuentros y sospechas

[137] *Bussines day*, 8 julio de 1999, p.2.
[138] *Bussines Day*, 3 julio de 1990, p1.
[139] *Bussines Day*, 6 septiembre de 1990, p.1.

entre los principales actores, el año 1991 se inauguraba con un acercamiento de posiciones entre los dos partidos políticos, indispensable para sacar adelante el proceso de negociación. El año se inauguraba con esperanza, pero pronto la tensión en las negociaciones bilaterales iba a escalar ante el desafío de diseñar el último censo poblacional bajo el sistema del *Apartheid*.

La velocidad en que se desencadenaron los acontecimientos, hizo que la organización del ANC, todavía en un estado de hibernación en el exilio, quedara relegada a un segundo plano, siempre respondiendo a las iniciativas impulsadas desde el Gobierno de la oligarquía colonial. Ello permitió que el Gobierno del NP mantuviera la iniciativa política en los 12 primeros meses. El ANC se encontró en una posición en la que los acontecimientos en el país le obligaban a improvisar respuestas a las iniciativas lanzadas desde la ejecutiva del NP, en los inicios del periodo conocido como *talks about talks*. Pero pronto, una serie de acontecimientos en el país, hicieron cambiar radicalmente las posiciones estratégicas de ambos actores en el proceso.

El primer mes del año coincidió con el aniversario del ANC, el primero en celebrarse dentro del país tras 33 años de actividad en el exilio. El 8 de enero, el movimiento de liberación tiene por costumbre hacer pública una declaración política sobre los desafíos futuros a los que se enfrenta la organización y sus seguidores. En la declaración de 1991, el ANC aceptó la iniciativa gubernamental de una convención con todos los partidos políticos para negociar una nueva dispensación constitucional que incluía a los partidos políticos IFP y CP[140]. El ANC supeditaba el acuerdo para hacer realidad tal convención, a que los obstáculos que seguían entorpeciendo el camino de la negociación se eliminaran. Principalmente, los obstáculos que seguían dificultando el desarrollo del proceso negociación, eran la liberación de los prisioneros políticos y el retorno de los exiliados. El ANC convenía que la convención tuviera tres funciones:

- definir unos principios constitucionales generales;
- determinar la composición del cuerpo que redactaría la futura Constitución;
- y, establecer un gobierno interino para supervisar el proceso de transición[141].

Esta convención no tenía nada que ver con otra iniciativa de convención del ANC que pretendía unificar a todos los grupos de la oposición extra-parlamentaria bajo un "Frente Patriótico", para hacer un frente común contra los Nacionalistas.

La contraparte, NP, también hizo uso de otro emblemático aniversario, el del inicio de cambio de régimen, para anunciar en el Parlamento la revocación de la legislación que segregaba a la población sudafricana por razas, que incluía la *Population Registration Act*, el *Group Areas Act*, y *Land Act*. F.W. de Klerk inauguraba el año sentenciando a muerte al régimen oligárquico colonial. Si el ANC había suspendido la lucha armada unilateralmente sin haberse cumplido las precondiciones para la suspensión de la lucha

[140] *Bussines Day,* 7 de enero de 1991, p.2.
[141] *Bussines Day*, 9 de enero de 1991, p.2.

armada establecidas por la *Declaration of Harare*, era ahora el Presidente de la República y líder del NP, quien reforzaba la vía negociada. A pesar del avance incuestionable que se había dado en el camino de la negociación con la suspensión de la lucha armada, y la revocación de dos de las principales leyes opresoras del *Apartheid*, todavía seguían siendo muy dispares las posiciones de los dos partidos sobre el diseño del proceso multilateral de negociación, y sobre el órgano constituyente[142]. El ANC hizo uso de una campaña de acción de masas[143] para presionar al Gobierno de los Nacionalistas a aceptar una asamblea constituyente electa[144].

A pesar de ello, el proceso de cambio seguía su camino. El 12 de febrero de 1992 se firmaba el acuerdo de *D.F. Malan*, ratificando el acuerdo anterior de *Pretoria Minute* sobre el control de las armas, y estableciendo un registro de combatientes del brazo militar del ANC, *Umkhonto we Sizwe* (MK), así como a un control y registro de las armas, que como compensación se establecía una automática indemnización para los cuadros repatriados de combatientes del MK.

Pero si en las salas de reuniones, donde transcurrían las conversaciones, se empezaban a vislumbrar luz al final del pasillo, no así en el exterior de la mesa de negociación. En las calles de las zonas de residencia exclusiva para africanos negros se desarrollaba otra cara del combate que no era el de las ideas. La violencia política seguía en su tendencia de escalada (ver tabla 11). Las acusaciones del uso de una *Third Force* y un doble juego del Gobierno del NP se repetían por parte de destacados líderes del movimiento de liberación.

En la tabla 11 se puede apreciar la diferencia en el número de asesinatos políticos entre la región de mayoría zulú, KwaZulu-Natal (*Homeland* aliado del partido NP y base de la militancia del IFP), la región donde se ubica Johannesburg (y la *Township* más activista contra el régimen del *Apartheid*: Soweto), y el resto del país. Tras la reconversión, en julio de 1990, del movimiento cultural zulú, *Inkatha*, en el partido

---

[142] La oposición a una asamblea constituyente se reflejó en el debate en estos primeros días del año. El antiguo líder del PFP, Van Zyl Slabbert, dijo que la asamblea constitucional que el ANC y otros quieren, no resolverá los problemas de la transición política en Sudáfrica como lo hizo en Namibia. También comentó que el ANC no está preparado para negociar y tiene que resolver todavía muchos dilemas internos de organización asociados con la súbita transición de ser un movimiento de liberación a un contendiente legal político. Slabbert, que está adscrito como un facilitador independiente en las negociaciones, ha aplaudido las propuestas del ANC y la aprobación del Gobierno de una conferencia multipartidista que allana el camino para una constitución post-*Apartheid*. Pero ha avisado de que las circunstancias que hicieron apropiada una asamblea constitucional como un mecanismo político interino en Namibia, no existen en Sudáfrica. Namibia tuvo un agente externo. La monitorización de Untag de la transición, no ha habido "de facto" la petición del régimen de desposeerse del poder y el problema de la inestabilidad se eliminó de la arena política. "*No hay una agenda clara para la transición en Sudáfrica*"."*Nuestra transición puede ser más compleja y dolorosa pero tenemos la oportunidad de encargarnos de los problemas que los otros países ignoraron y alcanzar un mayor éxito en resolver el tema central del conflicto*". Slabbert dijo que una conferencia multipartidista ayudaría a evitar bloqueos en las negociaciones mejor que una asamblea constitucional. Abriría el debate sobre la idea apuntada para la petición de una asamblea constitucional, del mantenimiento del apoyo popular durante el proceso de transición. "*una conferencia multipartidista ofrece una oportunidad de hablar de todos los temas, no sólo constitucionales, lo cual contribuirá a un clima que haga las negociaciones posibles*." (*Business Day*, 24 de enero de 1991)

[143] Raymond Suttner, miembro del comité constitucional del ANC anunció el uso de una campaña de acción de masas para presionar por una asamblea constituyente (*Business Day*, 28 de enero de 1991, p. 3).

[144] *Citizen*, 2 de febrero 1991, p.3; *Star*, 2 de febrero, editorial.

político *Inkhata Freedom Party* (IFP)[145], la tensión aumentó en la región de KwaZulu-Natal.

Tabla 11: Datos relativos a los asesinatos políticos (1990- 1994)

Año	**KwaZulu-Natal**	**Gauteng**	**Total**
1990	1 685	924	2 609
1991	1 057	1 197	2 254
1992	1 430	1 822	3 252
1993	2 009	2 001	4 010
1994	1 603	688	2 291

Fuente: *Human Rights Committe of South Africa*. Informes mensuales 1990, 1991, 1992, 1993, 1994.

A finales del mes de enero, los líderes de las dos organizaciones políticas que protagonizaban el enfrentamiento violento en las *Townships*, Mandela (ANC) y Buthelezi (IFP) firmaron una declaración conjunta a desistir al uso de la violencia como forma de intimidación política a sus respectivos seguidores. Y a un compromiso de supervisar los actos de violencia con visitas a las zonas afectadas, así como seguir trabajando unidos para atenuar la violencia política que desembocaría en una siguiente reunión en marzo de ese año[146]. A pesar de la declaración conjunta de los dos líderes, la violencia siguió aumentando sin atisbos de atenuación.

Los Nacionalistas habían intentado formar una alianza política[147] multirracial opuesta al ANC[148]. Dicha alianza dependía principalmente del movimiento nacionalista zulú, el más extendido en ese momento y con fuerte representación regional en KwaZulu-Natal. El NP confiaba en la organización cultural *Inkatha*, y su líder el Rey zulú Mangosuthu Buthelezi, máxima autoridad entre los nacionalistas zulús, así como en el Gobierno de la *Homeland*, KwaZulu, para crear una alianza anti-ANC. En el momento apropiado, tras la legalización del partido ANC en 1990, la organización cultural, *Inkatha*, se transformó en el partido *Inkatha Freedom Party*, fue el único partido con el que el NP podía esperar construir una alianza electoral con la cual conseguir sustancial apoyo entre los votantes africanos negros de etnia zulú, y con una base regional fuerte.

Aunque los seguidores del ANC tendieron a identificar a *Inkatha* como un simple títere del Estado *Apartheid*, el *Chief* Mangosuthu Buthelezi, fue el líder más popular entre los *Homelands*, al conseguir su autonomía del Gobierno del NP bajo el sistema *Apartheid*. Durante los años 80, Buthelezi, como Jefe del Gobierno de la *Homeland* de KwaZulu, luchó intensamente contra el brazo armado del ANC, *Umkhonto we Sizwe*, y para ello

[145] Ver anexo 1.
[146] *Business Day*, 30 de enero de 1991, p.1.
[147] La estrategia de alianzas del NP llegó a debatirse en el Parlamento en esa época. El Presidente FW negó la acusación del *Democratic Party* de que el NP estaba creando una estrategia de "sistema de alianzas" para competir con el ANC, provocando una polarización del escenario político muy peligrosa (*Business Day*, 12 de junio de 1991:.1).
[148] La primera reunión cara a cara entre los dos líderes desde los años 50, cuando Buthelezi era un partidario del ANC.

necesitó la asistencia de las Fuerzas de Seguridad del Estado, lo que afianzó más su alianza con el NP y con ciertos sectores Nacionalistas radicales dentro de las Fuerzas Armadas. La convergencia de intereses de *Inkatha* y el NP en la lucha contra el ANC, fue fundamental para la extensión de la violencia política acontecida durante el proceso de transición democrática. *Inkatha* no sólo sirvió al partido en el Gobierno como un aliado político, sino como un aliado muy útil en la ejecución de la violencia política.

Las acusaciones, por parte del ANC, del doble juego del Gobierno, en el que éste por un lado se presentaba como garante del proceso negociador y por otro era un incitador activo de la violencia política en las *Townships*, desencadenó una atmosfera de desconfianza mutua entre los dos principales actores políticos en la contienda, a pesar del acercamiento de las posiciones políticas entre ambos. Lo que acabo escenificando una nueva crisis de confianza en la mesa de negociación durante el diseño del primero censo poblacional para la celebración de las futuras elecciones democráticas. El diseño y confección del censo poblacional es una tarea técnica compleja y políticamente delicada, puesto que es un factor importante para valorar la calidad democrática de los procesos electorales. Por tanto, era decisivo a quién se confiaba la responsabilidad de actualizar el censo. A pesar de que la clasificación obligatoria de razas que exigía la legislación *Population Registration Act* iba a ser revocada, los sudafricanos fueron obligados a rellenar un formulario con adscripción racial para el nuevo censo poblacional que iba a registrar, por primera vez, a la población previamente excluida del derecho de sufragio durante la oligarquía colonial. Según Treurnicht du Toit, director del servicio de estadística encargado de realizar el censo de 1991, una detallada información de la composición racial en Sudáfrica era esencial[149], a pesar del anuncio de la futura revocación del *Population Registration Act*[150].

Durante una rueda de prensa en la sede provincial del ANC en Western Cape, se calificó al *Central Statistical Service* (CSS), institución encargada de realizar el censo, de diseñar un censo racista[151]. La preocupación, expresada por Kader Asmal (especialista en derecho constitucional del ANC) era que el censo "representa al centro del corazón del proceso democrático" e ignorar al grupo poblacional mayoritario en Sudáfrica era "frívolo" y "fraudulento". Por su parte Trevor Manuel (miembro de la ejecutiva del ANC) exigía "el ANC pide al Instituto gubernamental un censo científico de la población de nuestro país que no excluya ningún sector poblacional del país y no diferencie entre razas"[152]. El ANC rechazó el censo como "totalmente inaceptable"

[149] *Business Day*, 5 de febrero de 1991, p.1.
[150] Hasta el 17 de junio no se revocó la ley *Population Registration Act* en el Parlamento, poniendo fin a la legislación que había clasificado el país por razas desde los años 50
[151] *Cape times*, 7 de marzo de 1991, p.1; El censo de 1991 no consiguió una correcta contabilidad de la población. El CSS contó sólo el 64% de la población total, de ahí el descontento político del ANC. Los censos de *Apartheid* de 1980, 1985 y 1991 excluyeron las antiguas *Homelands:* Transkei, Bophuthatswana, Venda y Ciskei (TBVC). El CSS a través del Human Sciences Research Council (HSRC) estimó la población en esas áreas inaccesibles utilizando una combinación de muestras y fotografías áreas. El HSRC tomó una muestra basada en unas asunciones según el número de residentes entrevistados por un equipo de 8 censores, y exageró la población estimada de acuerdo con los factores de ajuste aéreos (*Weekly Mail*, 8-14 de marzo de 1991, p. 2).
[152] *Cape times*, 7 de marzo de 1991, p. 1; *Business Day*, 7 de marzo de 1991, p.1.

porque 83 áreas, la mayoría de ellas negras, se harían sobre un muestreo[153] , y no a través de una encuesta puerta a puerta, además de la exclusión de los Estados TVBC[154] del censo. El ANC dejó bien claro que el censo de 1991 había sido manipulado por el Gobierno del NP para favorecer, electoralmente, el peso poblacional de la población blanca sudafricana[155].

La movilización social fue un arma estratégica que el ANC supo utilizar durante el proceso de transición. El inmovilismo del NP, respecto a aceptar una asamblea constituyente electa, y la crisis política resultante por el diseño del censo poblacional que dibujaba el mapa de electores en el país para las futuras elecciones democráticas, acabó desencadenando un acto de movilización social[156] promovido por el ANC. La organización opositora convocó una serie de manifestaciones populares y boicots de consumidores para presionar al Gobierno a considerar una asamblea constituyente electa que redactara y aprobara la constitución final, además de un gobierno interino que supervisara el proceso.

A pesar de estas crisis generadas por las distintas estrategias de los actores, cada partido tenía interés en fortalecer al otro bando para poder hacer factible y efectiva la consecución de pactos, teniendo en cuenta el poder relativo de las facciones de los blandos moderados y de los radicales dentro del Gobierno y la oposición. Eran inevitables las críticas, dentro de estos sectores en el Gobierno y en la oposición, por alcanzar acuerdos que éstos tildaban de concesiones demasiado altas para cada respectivo bando. De ahí que fuera de vital importancia, un intercambio de garantías. En esa línea estratégica, el Presidente de la República confirmó, a principios de mayo, que una de las leyes más represoras del régimen, la ley de seguridad interior, *Internal Security Act*, y uno de los más serios obstáculos en la negociación por una salida democrática del régimen autoritario, iba, por fin, a ser modificada. Además, el líder de los Nacionalistas tuvo que ofrecer una imagen de una indiscutible posición contra la escalada de la violencia política, y mostrar a al Gobierno en total repulsa contra la violencia política que afectaba a los seguidores del ANC y el IFP. Para ello, F.W. de Klerk anunció la convocatoria de una conferencia de paz sobre la violencia, en la que el IFP se había comprometido participar, pero a la que el ANC se oponía por no entender que quien convocaba una conferencia de paz fuera el Presidente de la República, máxima autoridad del Estado implicado en la incitación y perpetuación de la violencia[157]. El ANC anunciaba en este estadio su retirada de las conversaciones sobre la reforma constitucional con el Gobierno.

---

[153] Los *Townships* de Soweto en Johannesburgo, y las de alrededor de Cape Town, Uitenhage, *East London*, y Durban se planteaban a través de una muestra-visión con fotografías aéreas para determinar el número de hogares en el área. Las viviendas se adscribían a una de las categorías determinadas y equipos de trabajadores sobre el terreno dibujaban una muestra de cada categoría sobre la información recogida por el equipo en el terreno, los cuales serán multiplicadas por el número de unidades de hogares identificadas aéreamente por cada categoría.
[154] *Homelands* que habían obtenido la independencia durante el *Apartheid*.
[155] *Weekly Mail*, 8-14 de marzo de 1991, p. 2
[156] El 11 de marzo el ANC y sus aliados, SACP y COSATU, anunciaron una campaña de recogida de firmas en apoyo a sus demandas, y un boicot nacional de consumo desde el 8 de abril al 13 de abril para apoyar una asamblea constitucional (*Business Day*, 22 de marzo de 1991, p.1.)
[157] *Sunday Times*, 19 de mayo 1991, p.4.

Tres meses antes de la primera Conferencia Nacional del ANC celebrada dentro del país desde su ilegalización, se filtró un documento interno sobre estrategia de la organización donde se reconocía que el ANC había perdido la "iniciativa táctica", y que por su contra estaba ganando el Gobierno. El documento valoraba que "subjetivamente, nuestro movimiento no ha sido lo suficiente rápido en establecer una maquinaria organizativa y adaptarse al nuevo terreno de la lucha"[158]. El ANC de Julio de 1991 estaba en una situación crítica. El Secretario General saliente, Alfred Nzo, describió la crisis en la que estaba sumida la organización de la siguiente manera: "*Carecemos de empuje, creatividad e iniciativa*", escribió en un informe confidencial a los delegados de la organización "*parecemos muy complacientes permaneciendo encasillados dentro de los confines de una retórica populista y estereotipada*" (Waldmeir, 1997:197).

El 2 de julio de 1991, el ANC celebraba su 48 Congreso Nacional, con 2.244 delegados con derecho a voto, elegidos democráticamente en las diferentes delegaciones provinciales, y locales, del ANC dentro del país y fuera. Fue un Congreso de sucesiones en el que Nelson Mandela se convirtió en el nuevo Presidente del partido, y un dinámico joven que había hecho una estelar carrera como líder sindicalista en el sector minero, Cyril Ramaphosa[159], en Secretario General del partido. La nueva dirección del partido representaba el reconocimiento de los activistas anti-*Apartheid*[160] dentro del país que fueron la vanguardia de las movilizaciones en las *Townships* en los años 70 y 80[161] .

En la primera Conferencia Nacional celebrada en el país tras 30 años en el exilio, el tema nuclear fue cómo transformar un movimiento de liberación en la clandestinidad, en un partido político de masas en la legalidad. Durante 30 años, el partido había funcionado como una organización clandestina y el abandono de los hábitos y técnicas clandestinas que estaban profundamente anidadas en el movimiento era un gran desafío (Sparks, 1995:97; Mandela, 1994:710). En definitiva, había que poner al ANC en ofensiva en el proceso de negociación. La movilización de masas, arma estratégica contra el Gobierno utilizada por el ANC, estaba también en crisis. La asistencia a los recientes mítines había sido muy baja. El reclutamiento de nuevos afiliados era también un problema administrativo, provocando bromas entre activistas de la organización desilusionados sobre las dificultades de afiliarse al movimiento, siendo más complicado afiliarse en tiempos en que la organización era legal que en los tiempos que era ilegal (Waldmeir, 1997:197).

---

[158] *Business Day*, 5 de abril de 1991, p. 1.

[159] Ramaphosa hizo su carrera dentro del movimiento sindicalista, convertiéndose como líder del *National Union of Mineworkers* (NUM), el sindicato más grande del país.

[160] Los líderes que han surgido del activismo dentro del UDF, y en el que muchos de ellos procedían de la lucha sindical. Murphy Morobe, Cyril Ramaphosa, Popo Molefe o Firoz Cachalia, eran líderes que aun perteneciendo al UFD veían al movimiento social como un hogar alternativo al ANC, pero no excluyente. (los miembros del UDF son también del ANC, como pasa con el SACP). Son ellos los protagonistas de las movilizaciones dentro del país contra el régimen oligárquico colonial durante los años 80 (*Business Day*, 6 de marzo de 1991, p. 4).

[161] *Sunday Times*, 7 de julio de 1991, p.2; (Mandela, 1994:710).

El ANC se vio forzado a ofrecer una imagen fuerte en su capacidad movilizadora social, y apeló al uso de la movilización popular como amenaza si el Gobierno no cedía sobre las precondiciones pre-electorales dispuestas por el ANC: la convocación de una convención de todos los partidos políticos; la instauración de un gobierno interino; y la elección, bajo sufragio universal, de una asamblea constituyente para la redacción y adopción de una constitución democrática[162]. Esos eran los pasos a realizar que la organización exigía al Gobierno para poder continuar con el proceso de transición, y en el caso de que el Gobierno no cediera a sus demandas, amenazaba con utilizar la movilización social para presionar a los Nacionalistas a su favor.

En medio del revuelo de la celebración del Congreso Nacional del ANC, en el que se presentaba un ANC más beligerante en la mesa de negociación, estalló el escándalo *Inkathagate*. La prensa escrita publicaba[163] el mismo día en que se iniciaba el Congreso, un reportaje donde se desvelaba la financiación clandestina del partido IFP por parte de las Fuerzas de Seguridad sudafricanas. Financiación, que se había puesto en marcha desde la liberalización de Nelson Mandela, para ayudar a preparar acciones directas de violencia política contra miembros del ANC. Será en la región de KwaZulu-Natal, de mayoría zulú y baluarte del partido *Inkatha*, donde se concentraron los actos de violencia política patrocinados o ejecutados por la *Third Force*. El objetivo gubernamental era presentar la violencia política como un mero conflicto tribal entre africanos negros, y así minar el apoyo social e imagen exterior del ANC.

Si en los primeros 18 meses de la primera fase de conversaciones bilaterales, la iniciativa había estado claramente en el lado del Gobierno, la nueva dirección del ANC, surgida del 48 Congreso Nacional, revertió esta dinámica utilizando el caso de *Inkathagate* en su beneficio y presionando en su contra al Presidente De Klerk. Gracias a la nueva maniobra estratégica del nuevo equipo del ANC, liderado por Cyril Ramaphosa, el ANC supo utilizar este escándalo a su favor para presionar al Gobierno a que aceptara su demanda de instaurar un gobierno interino, sobre la base de que el escándalo de *Inkathagate* había puesto en evidencia que no se podía esperar, del Gobierno del NP, un juego imparcial durante las negociaciones.

La mayor víctima del escándalo del *Inkathagate* fue el líder del IFP, Buthelezi. La credibilidad del partido del IFP en el proceso de negociación sufrió un debacle. A partir de entonces, esta organización nacionalista zulú fue presentada como un obstáculo dentro del proceso de transición. Tras ello, el NP se cuestionó su idea de construir una estrategia de alianza electoral[164] con este movimiento, ante la amenaza de un hipotético

[162] *Business Day*, 8 de julio de 1991, p. 1.
[163] *Weekly Mail*, 2 de julio de 1991, p.5
[164] Las relaciones entre los dos partidos no se verán entorpecidas por el escándalo de *Inkathagate*. Prueba de ello, fue la participación de altas autoridades del NP en el Congreso Nacional de *Inkatha q*ue tuvo lugar a finales del mismo mes de la publicación del caso de *Inkathagate*. La decisión de mandar a miembros de la directiva del partido (dos jefes de las negociaciones del Gobierno, ministro de desarrollo constitucional, Viljoen, y el viceministro Meyer) fue vista como un signo de la cada vez más cercana relación entre los dos partidos. Al principio del año 1991, el NP indicó que las dos partes habían estado hablando sobre una relación más cercana de trabajo, e incluso de alianzas

castigo electoral que acabaría afectando el resultado electoral a favor del partido de los Nacionalistas, además de la amenaza de perder su fuerza legitimadora para liderar el proceso de transición iniciado. El NP emergió, a partir de este momento, como la única alternativa electoral fuerte de oposición al ANC, en las primeras elecciones democráticas.

La tensión en las calles, acuciada con la revelación del escándalo de *Inthakagate*, se trasladó a la mesa de conversaciones bilaterales entre el Gobierno y el ANC, quien acusaba al Gobierno de orquestar la violencia política para desestabilizar a su movimiento de liberalización. El ANC publicó una carta abierta al Gobierno de F.W. de Klerk en el que se pedía el inmediato cese del Ministro de Defensa, Magnus Malan y del Ministro de Ley y Orden, Adriaan Vlok, a no más tardar del 9 de mayo. En el caso de no aceptar esta petición de cese, el ANC amenazaba con suspender todas las negociaciones constitucionales. El ANC, también detalló una serie de demandas específicas sobre las Fuerzas de Seguridad, y pedía el cese de todos los oficiales implicados en las unidades especiales de contra-insurgencia conocidos como los *askaris*[165]. En la carta, el ANC denunciaba abiertamente la complicidad del Estado en la perpetuación de la violencia, y acusaba al IFP de jugar un papel en ello. La respuesta del líder del IFP, Buthelezi, no se hizo esperar, y amenazó con abandonar las negociaciones y con la guerra civil[166]. La respuesta del Gobierno no se hizo esperar, acusando al ANC de utilizar sucias estrategias para frenar y desestabilizar el proceso de negociación[167].

A finales de abril, la cuenta atrás del ultimátum que el ANC había dado al Gobierno estaba cerca, y con ello una de las crisis más serias acontecidas durante la primera fase de la transición sudafricana, que hizo peligrar la ronda de conversaciones sobre la eliminación de los obstáculos que seguían impidiendo el avance en el proceso de negociación. Entre esos obstáculos, el predominante fue el de la liberación de prisioneros, los desacuerdos, acusaciones y contra acusaciones, entre las dos partes, protagonizaron esta crisis en las negociaciones. Según F.W. de Klerk, la liberación de prisioneros estaba muy bien orientada y era el ANC quien soslayaba su resolución[168]. La crisis, finalmente, desembocó en la convocatoria por el ANC de una huelga general de dos días, masivas protestas sociales, boicot de consumidores, y un día de ayuno en solidaridad con los prisioneros políticos. El alto nivel de malestar social evidenciado en el seguimiento de las acciones de masas, junto a la voluntad de los actores políticos a continuar por la senda de la negociación, condujo a una exoneración de sentencias

---

entre los dos partidos para una futura conferencia multipartidista sobre negociaciones constitucionales (*Business Day*, 19 de julio de 1991, p. 1.).

[165] Los *askaris* era una unidad especial de contra insurgencia muy conocida por su agresividad y violencia que operó en Namibia durante la lucha por la independencia.

[166] *Business Day*, 9 de abril de 1991, p.2.

[167] *Business Day*, 9 de abril de 1991, p.2

[168] El desacuerdo era acerca de 50 prisioneros con sentencias por asesinato de *necklace* (se ponía una rueda de automóvil en el cuello de la persona y se encendía fuego) y 150 combatientes de la MK encarcelados, mientras que la categoría de 4000 familiares de prisioneros enfadados era otra área de desacuerdo (*Business Day*, 29 de abril 1991, p.1.).

anunciadas por el Ministro de justicia, Coetsee, además del acuerdo de liberar, antes de finalizar el mes de mayo, a un millar de prisioneros clasificados por la Comisión de Derechos Humanos como prisioneros políticos[169].

El Presidente F.W. de Klerk, entendió que la situación era extremadamente delicada y grave en la crisis en las conversaciones, y accedió a la demanda del ANC del cese de los dos Ministros claves en el escándalo de *Inthakagate*, y representantes de la facción de blandos moderados en el Gobierno: Adriaan Vlok y Magnus Malan, degradándolos a ministerios que no participaban en el proceso de negociación. Con ello además de mantener su lealtad, solapó un reconocimiento implícito en el cese y despido del Gabinete[170]. La forma que fue resuelta la crisis por el líder del NP, y el debacle de las organizaciones políticas de extrema derecha y débil movilización del CP, reforzó a los Nacionalistas para presentarse como el partido fuerte en la oposición contra el ANC.

El cese de Malan y Vlock desbloqueó las conversaciones, y en agosto, tras conversaciones informales entre representantes del Gobierno y del ANC, se confirmó un "*grado de consenso significante*"[171] sobre los mecanismos para convocar una conferencia multipartidista. Ese mismo mes se sucedieron las iniciativas y el avance en las conversaciones entre los principales actores. Una organización de representantes de empresarios y líderes religiosos lanzó una iniciativa de "paz nacional", que acabó convirtiéndose en el primer acuerdo multilateral desde el inicio de las conversaciones, tras casi dos años de *talks about talks*. El acuerdo de *Peace Nacional Accord* del 14 de septiembre de 1991, significaba el fin de las hostilidades entre los bandos enfrentados, y la transformación del proceso negociado de reforma política desde un canal bilateral de negociaciones a otro canal multilateral. El terreno de acción, en el conflicto entre partidos que previamente habían estado en guerra, ahora se jugaba en el terreno del debate constitucional. En conjunto, los cinco obstáculos enumerados en la *Declaration of Harare* del ANC habían sido eliminados, y el clima necesario para una negociación multipartidista había sido alcanzado (Ebrahim, 1999:83).

Cinco días después del Acuerdo Nacional de Paz, el ANC, el Gobierno, y el IFP declararon públicamente que estaban preparados para empezar, inmediatamente, la conferencia multipartidista, anunciando que en el camino para las negociaciones constitucionales ya no existían obstáculos[172]. El 25 de septiembre, dos de las organizaciones abiertamente contrarias a una conferencia multipartidista, el PAC[173] y AZAPO[174], anunciaban su voluntad de unirse al ANC en la convocatoria de un congreso de todos los partidos y trabajar para la formación de un frente patriótico[175]. A finales de

[169] *Business Day*, 3 de mayo de 1991, p.2
[170] *Business Day*, 30 de julio de 1991, p.1
[171] *Business Day*, 2 de agosto de 1991, p. 1.
[172] *Business Day*, 20 de septiembre de 1991, p.1
[173] A pesar que las dos organizaciones políticas, PAC y el ANC, habían sufrido desavenencias a nivel de la bases, con acusaciones del PAC acusando a miembros del ANC de llevar a cabo una guerra entre las bases de los respectivos partidos (*Business Day*, 7 de enero de 1991, p. 2; *Business Day*, 9 de enero de 1991, p. 2).
[174] Ver anexo 1.
[175] *Business Day*, 26 de septiembre de 1991, p. 1.

septiembre, ya se había alcanzado un acuerdo informal para celebrar la conferencia de todos los partidos en el mes de noviembre. El ANC, junto a otras 91 organizaciones de la oposición, formó un frente común[176] para seguir abogando por una asamblea constituyente electa y un gobierno interino.

Mientras se hilaban todos los detalles sobre la organización y funciones de la futura convención multipartidista entre los dos principales actores. El NP, ya estaba considerando positivamente, a finales de noviembre, la opción de un "fórum constituyente" elegido por sufragio universal adulto para redactar la nueva constitución, una vez que los principios básicos fueran acordados en la convención multipartidista. Este fórum, aparentemente, tendría una estructura y función similar a la asamblea constituyente electa propuesta por el ANC. A su vez, el ANC estaría de acuerdo en que unos principios constitucionales fuesen determinados por la convención multipartidista, y no por la asamblea constituyente encargada de la redacción y adopción de la futura constitución. Una vez que la convención multipartidista hubiese alcanzado substanciales acuerdos sobre las directrices y parámetros para una nueva constitución, se podría realizar un referéndum bajo sufragio universal[177].

Si todo se precipitó en un tiempo record desde el Acuerdo de Paz para la convocatoria de una convención en que todos los partidos políticos tuviesen su espacio[178], también en un tiempo record afloraron los resquemores, las desconfianzas y las acusaciones de alianzas secretas entre varias organizaciones políticas y Gobiernos de las *Homelands* sobre la real voluntad del ANC y del NP de seguir imponiendo un proceso básicamente unilateral dentro de la futura convención multipartidista. A poco menos de un mes de iniciarse oficialmente la convención multipartidista, esas acusaciones afloradas entre algunas organizaciones políticas acabó con la retirada de su participación en la convención multipartidista del partido PAC y el IFP.

3.1.1. *Propuestas electorales de los principales actores durante talks about talks*

Durante esta etapa, en el que se desarrollan negociaciones y compromisos para eliminar los obstáculos que entorpecían un proceso de transición negociada, se discutió, internamente y públicamente, las estrategias de los actores sobre el modelo de sistema de representación que beneficiaba más a cada uno de los bandos en el conflicto. El debate, las propuestas, y declaraciones sobre el futuro modelo constitucional fueron paralelos al debate de cómo debía realizarse la segunda fase de la transición.

---

[176] Una conferencia celebrada en Durban durante el 25-27 de octubre estableció un Frente Patriótico con todas 92 organizaciones políticas de la oposición para hacer un frente común contra el Gobierno y el NP. En su resolcuión constitutiva abogaban por una asamblea constituyente elegida con representación proporcional y el establecimiento de un gobierno interino que supervisara el proceso de convocatoria de elecciones y administración del país mientras se redactara y aprobara la constitución final.
[177] *Business Day*, 15 de noviembre de 1991, pp1.
[178] *Business Day*, 6 de noviembre de 1991, p.1; *Business Day*, 15 de noviembre de 1991, p.1; *Business Day*, 27 de noviembre de 1991, p. 1; *Business Day*, 28 de noviembre de 1991, p.1.

A mediados de los años 80 y principios de los 90, en una atmosfera de continua escalada de la violencia[179], las propuestas de ingeniería constitucional en sociedades divididas estuvieron profundamente debatidas por políticos y académicos en el país. El debate, dentro de la literatura de ingeniería constitucional, de cuál eran las mejores estructuras de gobierno para atenuar el conflicto racial y étnico en sociedades divididas estaba liderada por dos visiones competidoras[180], y tuvo su reflejo en las negociaciones políticas con dos enfoques competitivos. La literatura sobre las divisiones étnicas encontró una resonancia muy positiva entre el partido del NP y el Gobierno y su idea de utilizar mecanismos constitucionales para proteger a las minorías y a los grupos étnicos en una sociedad dividida como la sudafricana. En contraste, el ANC estaba comprometido con la construcción de una sociedad no racial desde la *Freedom Charter*, y entendió que la perseverada aspiración del NP de retener la identidad racial, como una característica organizativa del sistema parlamentario y electoral, así como la noción de poder compartido, era simplemente una vía para preservar el privilegio blanco[181].

Al ser preguntado por la teoría de Horowitz sobre divisiones étnicas, el Ministro de Desarrollo Constitucional, Viljoen Gerrit, admitía que el NP abandonó su inicial posición de proteger constitucionalmente a los grupos definidos racialmente, o en términos de color, a una de proteger a los grupos definidos en términos de procedimientos constitucionales, para finalmente llegar a la conclusión de proteger a las minorías a través de especiales acomodaciones de los grupos políticos minoritarios.[182]

En claro contraste, el pensamiento detrás de las directrices constitucionales del ANC para una sociedad post-*Apartheid* estaba fundada en la promoción de "hábitos de pensamiento no racial, inculcando la práctica de un comportamiento anti-racista"[183]. Y para conseguir estos valores básicos "el sistema electoral debe promover cohesión antes que estrechez mental; tendencias centrífugas antes que separatistas; unidad sobre partición en el comportamiento."[184]

El debate académico, acerca de las divisiones étnicas y sistemas de partidos en sociedades divididas, ha estado comúnmente enfocado sobre la elección del tipo de sistema electoral entre sistema pluralista y sistema de representación proporcional[185]. Varios tipos de propuestas académicas se presentaron como soluciones para la realidad social sudafricana, dividida étnicamente y socialmente. Lijphart calculó su teoría de democracia *consociacional*[186] en la presente transición negociada que estaba ocurriendo en Sudáfrica, y concluyó que una constitución ideal, para la nueva dispensación, era una

[179] Ver Herbert M. Howe (1994).
[180] Ver Arend Lijphart, (1977; 1985; 1987; 1990); Donald Horowitz, (1985; 1991).
[181] Kader Asmal (1988).
[182] Padraig O'Malley, Entrevista a Gerrit Viljoen, 26 Jul 1991.
[183] Kader Asmal (1988).
[184] Idem
[185] Ver Pippa Norris (2004); Andrew Reynolds (1999).
[186] Los cuatro pilares del concepto de *Consociacionalismo* de Lijphart (1969) son: proceso de decisión conjunto por representantes de todos los significantes grupos; autonomía para los diferentes segmentos de la sociedad multiétnica o multicultural; un sistema de voto proporcional; y derecho a veto de las minorías.

en que los grupos pudieran autodefinirse, y que el mejor modo para ello era a través del sistema electoral de representación proporcional.[187] Las propuestas, que defendían la representación proporcional con lista de partidos, aducían que era el más aconsejable sistema electoral para sociedades divididas porque permitía la representación de los grupos minoritarios en el parlamento, y por ende la consolidación de la democracia. Por otro lado, los críticos de la utilización de sistemas electorales de representación proporcional en sociedades divididas, como Horowitz, defienden que las sociedades presionadas por fuertes divisiones étnicas tienden a desarrollar un sistema de partidos que exacerba el conflicto étnico[188], y los sistemas pluralistas resisten la tendencia inherente de los sistemas proporcional y *consociacionales* a producir divisiones étnicas[189]. Estas dos visiones competidoras fueron trasladas a la práctica política con dos enfoques en competencia durante la transición política sudafricana.

El NP estaba en medio de una metamorfosis. Transformarse en un partido para el cambio, mientras desmantelaba una oligarquía colonial de más de 40 años ideada por ellos. Un nuevo partido[190] no basado en una identificación racial sino abierto a todos los sudafricanos, sin distinción étnica. Y era necesario idear una nueva dispensación que ofreciera ventajas a su nueva identidad política en minoría. Nelson Mandela describe la percepción del ANC del proyecto inicial que el Gabinete de F.W. de Klerk quiso introducir en el diseño de la nueva dispensación:

> *"Su objetivo era crear un sistema de poder compartido basado en derechos de grupos, lo que preservaría una modificada forma de poder para las minorías en Sudáfrica. Era totalmente opuesto al gobierno de la mayoría, o regla de la mayoría, como él siempre lo llamaba, porque eso significaba acabar de un golpe con la dominación blanca. Supimos pronto que el gobierno estaba ferozmente opuesto a un sistema parlamentario Westminster, el ganador se lo lleva todo, y abogaba por un sistema de representación proporcional con estructuras garantistas incorporadas para proteger a la minoría blanca. Aunque estaban preparados para permitir a la mayoría negra votar y legislar, querían retener un veto de las minorías. Desde el principio, evité ese plan. Describí ese ideal de F.W. de Klerk como un disfraz para enmascarar el Apartheid, un sistema donde los perdedores lo poseen todo".*[191]

El mismo año que el Presidente anunció el principio del fin de régimen oligárquico colonial, tanto F.W. de Klerk, como su Ministro de Asuntos Constitucionales, Gerrit Viljoen, se embarcaron en una campaña de presentación de las claves de su reforma constitucional en los cuatro congresos provinciales del NP que se sucedieron,

[187] *Sunday Times*, 31 March 1991, p. 5
[188] Donald Horowitz (1985: 291).
[189] Donald Horowitz (1991:173).
[190] De Klerk anunció el nuevo camino no circunscrito a defender los intereses de la comunidad afrikáner pero en su totalidad durante el Congreso Provincial del NP de Natal a finales de agosto de 1990. (De Klerk, 1999:191).
[191] Mandela (1994:692).

principalmente defendieron las ideas del poder compartido y de los derechos de grupos, que contraponían a un gobierno de mayoría, ante los miembros de su partido.

Las proposiciones de modelos de representación electoral de los principales actores en el proceso bilateral fueron apareciendo durante la etapa de *talks about talks*. El líder del NP dejó claro que el sistema electoral utilizado bajo la oligarquía colonial, y que les había permitido rentabilizar los votos en escaños durante el sistema *Apartheid*, no sería aceptado en la nueva dispensación constitucional. Justo dos meses después del discurso anunciando el fin del régimen autoritario, el Presidente, declaraba:

> *"El NP está a favor del sufragio universal dentro de una dispensación constitucional, basada en el principio de no dominación, en el que los siguientes mecanismos de protección, entre otros, serán desarrollados: poder descentralizado; devolución de la autoridad, equilibrio de poderes constitucionales, decisiones por consenso y sistema judicial independiente. Un sistema electoral de first past the post no es aceptable para el NP. No provee protección adecuada para las minorías, no de las diferencias religiosas, culturales, y lingüísticas de Sudáfrica. Sin embargo, un sistema electoral de representación proporcional, dentro de los mecanismos constitucionales de protección mencionados, es efectivamente una posibilidad alcanzable".* [192]

Consciente de las tensiones generadas por la activación de la transición hacia la democracia y el alto nivel de incertidumbre dentro de su partido y su electorado respecto a las reformas políticas que pretendían impulsar, el líder del NP se embarcó en una cruzada dialéctica sobre su proyecto constitucional. Todo ello, bajo la presión ejercida por el principal partido de la oposición que podía disputar votos en su natural circunscripción nacionalista afrikáner, el CP, que no había dejado pasar la oportunidad de socavar a los Nacionalistas con acusaciones de traidor al proyecto nacionalista afrikáner y de estar desmantelando el sistema *Apartheid* para instaurar un gobierno de mayoría que arrinconaría a las comunidades minoritarias al ostracismo bajo un gobierno de mayoría de la comunidad africana negra. F.W. de Klerk, en esta etapa inicial de la transición, sostuvo públicamente que los Nacionalistas rechazaban el principio de la regla de la mayoría, y que apoyaban la inserción de los derechos de grupo en la futura nueva dispensación. En el Congreso Provincial de Transvaal, el 18 de octubre de 1990, el Presidente de la República habló de construir una nueva Sudáfrica que reconociera: "La necesidad del pueblo y comunidades de seguir siendo ellas mismas, siendo capaces de proteger sus valores, que son lo más preciados para ellas, así los zulús, xhosas, sothos, y blancos, cada uno pueda proteger su propia peculiaridad" (Sparks, 1995:99).

F.W. de Klerk tuvo que defenderse de las acusaciones que interpretaban que el Gobierno negociaba un nuevo sistema basado en la regla de la mayoría, en la que la

[192] Discurso de F.W. de Klerk, 19 de abril de 1990. El líder del partido DP, De Beer, abogaba también por una constitución negociada por consenso, ya que con casi con toda la seguridad recibiría el apoyo del parlamento actual (*Business Day*, 19 de marzo de 1991, p. 3.).

comunidad africana negra iba a convertirse en esa mayoría, que los radicales de derechas del partido CP habían difundido:

> *"Es mentira. El NP ha dicho repetidamente que lo rechazamos, eso llevaría a la dominación de las minorías. Abogamos por el poder compartido y no por la simple típica regla de la mayoría. No somos traidores de nadie. Lo vamos a hacer con garantías para nuestros descendientes y los descendientes de todos los sudafricanos".*[193]

El Ministros de Desarrollo Constitucional, Viljoen, fue el encargado de presentar en todos los Congresos Provinciales del NP del año 1990, las propuestas constitucionales de la ejecutiva del partido. Un conglomerado de mecanismos influenciados por la literatura sobre conflicto en sociedades divididas étnicamente de Horowitz, y el modelo de democracia *consociacional* de Lijphart. Para ello se abogaba por:

- un parlamento bicameral de 300 representantes elegidos por sufragio universal con sistema proporcional.
- un senado de 130 senadores, que distribuía 10 senadores por cada una de las 10 regiones federales o Estados (coincidiendo con las *Homelands* tribales bajo el *Apartheid*), más 10 senadores por cada uno de los tres grupos históricos: ingleses, afrikáner y asiáticos[194].

En definitiva, una cámara alta estructurada racialmente. La legislación sería aprobada por ambas cámaras, pero requeriría dos terceras partes de los votos en el senado, lo que significaba que los grupos blancos y sus aliados, serían capaces, sin grandes dificultades, de bloquear cualquier intento de cambio en la estructura social-económica de Sudáfrica.

El ejecutivo integraría un gabinete de 26 ministros, la mitad procedentes de las regiones federales o Estados y los grupos históricos, y la otra mitad nominados por el presidente. En contraparida, el presidente sería rotativo. Viljoen lo calificó "gabinete colegiado" y las decisiones se alcanzarían por consenso. Viljoen y De Klerk pusieron como ejemplo la práctica en Suiza de formar un gobierno de coalición entre sus tres principales partidos políticos, cuyos líderes rotaban anualmente como presidentes del gabinete.

A ello se añadía otro mecanismo de poder compartido, un consejo consultivo de 26 miembros, la mitad elegidos por las 10 regiones y los tres grupos históricos en el senado, y la otra mitad elegidos por la cámara baja. Este consejo tendría que decidir, por una mayoría de dos terceras partes, cuál, de dos versiones contrapuestas de un proyecto ley en ambas cámaras, se convertiría en ley. Una vez más, ello significaba un poder de veto sobre la voluntad popular emanada de la cámara baja. En la nueva Sudáfrica

[193] Sparks (1995:99).
[194] El NP quiso reconocer al grupo de los *coloured* de habla afrikaans, proponiendo una cohesión racial dentro del grupo afrikáner.

democrática diseñada por el NP el poder del "no" permanecía en manos de la antigua élite de la oligarquía colonial (Sparks, 1995:98).

El Presidente de la República, un año antes, había pedido al Consejo Presidencial recomendaciones sobre mecanismos de decisión y resolución de conflictos. En el mes de octubre se hizo público el informe final con las recomendaciones de su Comité de Asuntos Constitucionales, donde se establecía un parlamento bicameral, con una cámara elegida bajo un sistema electoral de representación proporcional con circunscripción nacional, y una segunda cámara representada por grupos étnicos y grupos de otro tipo de intereses. La reacción del ANC no se hizo esperar, y abiertamente expuso su total rechazo a ese tipo de parlamento. El experto constitucional del ANC, Zola Skweyiya, acusó al Gobierno de intentar perpetuar los privilegios y derechos de las minorías con una cámara alta con derecho a veto sobre la cámara baja que era elegida por sufragio universal adulto[195].

En este momento del proceso de negociación el NP introdujo cinco mecanismos en la agenda de las conversaciones bilaterales: (a) una carta de derechos; (b) la evolución del poder a niveles de gobierno regionales y locales"; (c) descentralización del poder; (d) equilibrio de poderes "división del poder a nivel horizontal"; (f) y finalmente, representación proporcional, "para actuar como vehículo para las minorías"[196]. Como observamos, el sistema proporcional era un mecanismo a introducir en la nueva dispensación en un temprano momento del primer estadio del proceso de transición para el Gobierno del NP.

Si durante el primer año del periodo de *talks about talks* se cimentaron los pilares para que un proceso de transición hacia la democracia negociada fuera posible, también fue el año de siembre de las ideas constitucionales y diseño de la futura Sudáfrica democrática. En este año, no sólo se eliminaron los obstáculos para la transición política, también se hicieron públicas las propuestas constitucionales de los principales actores (ANC el 12 de abril, NP y DP el 29 de agosto)[197]. Esto supuso un importante salto en el proceso, marcando un cambio en el escenario político que pasó de ser un conflicto entre fuerzas rivales en guerra a un conflicto entre visiones constitucionales rivales.

Durante un discurso para la universidad de Rand Afrikaans, el Presidente, F.W. de Klerk, dio una detallada visión de la idea de la nueva Sudáfrica de los Nacionalistas, exhortando a los sudafricanos que temían al cambio y a lo desconocido, en definitiva a reglas ciertas y resultados inciertos, a romper las "restrictivas cadenas de un obsoleto pensamiento colonial de la tradición Westminster"[198]. Desechando el modelo parlamentario que había funcionado muy bien para el partido del NP bajo el régimen

[195] *Bussines Day*, 25 octubre de 1990.
[196] Padraig O'Malley, Entrevista a Roelf Meyer, 17 de diciembre de 1990.
[197] *Business Day*, 29 de agosto de 1991, p.2.
[198] *Business Day*, 25 de septiembre de 1991, p.4.

autoritario, alegando que nunca podría funcionar en una sociedad multirracial, y que el sistema *first past the post* debía ser reemplazado por un sistema más "justo" como el sistema de representación proporcional:

> *"La subyacente causa del miedo es la percepción de que en una sociedad multicultural, el pueblo pueda solamente dominar o ser dominado, y esto es imposible para sociedades con diferentes grupos de población, aunar esfuerzos unidos. Esta percepción tiene sus orígenes en el enfoque del modelo de Westminster en el que el ganador se lleva todo, el cual ha sido parte de la historia de Sudáfrica. El modelo Westminster no puede funcionar en una sociedad multirracial, y ha fracasado en muchas partes de África porque ha conllevado dominación, abuso del poder, opresión, guerras civiles, dictaduras de un partido, y militares. En todas las regiones de Sudáfrica los blancos son minoría. Nuestra demanda es ser parte de una gran nación sudafricana, donde no tiene que haber ganadores y perdedores. Un sistema en el que es posible que cualquiera pueda ganar".*[199]

Por su parte, el ANC había aceptado la inviabilidad de abogar por un sistema que, aunque le beneficiara y encajara en su idea del tipo de representación electoral como era el *first past the post*, ésta nunca iba a ser aceptado por los Nacionalistas. Entre algunos miembros del Gobierno y académicos se habían realizado apreciaciones reiteradas sobre que el ANC quería mantener el sistema electoral utilizado bajo la oligarquía colonial[200], a pesar de que el ANC ya había debatido internamente, en los años en el exilio, sobre las posibilidades de un cambio de sistema electoral a uno proporcional desde los años en el exilio. Durante un seminario sobre asuntos constitucionales de una futura Sudáfrica democrática, celebrado en la sede en el exilio del ANC en Lusaka, el experto de derecho constitucional del ANC, Kader Asmal, presentó un análisis comparado sobre los principales tipos de sistemas electorales, en el que se comparaban las diferentes alternativas posibles teniendo en cuenta la realidad social y política de Sudáfrica, así como los desafíos a los que se enfrentarían, en el caso de que la reforma electoral se realizara dentro de un proceso de transición democrática, para finalmente debatir sobre cuáles de ellos se ajustaban mejor a los requerimientos del movimiento de liberación. En este trabajo de investigación se sugiere que el sistema electoral que más ventajas ofrecía al ANC era un tipo de sistema electoral pluralista, pero al mismo tiempo se reconocía que las condiciones en las que pudiese devenir una transición democrática en el país, un sistema electoral proporcional era más apropiado "pragmáticamente":

> *"Las ventajas principales del sistema first past the post son: primero este sistema generalmente refleja el cambio de humor de la sociedad al apoyar gobiernos efectivos al asegurar que el humor del pueblo es reflejado en el número de escaños obtenidos; segundo, minimiza el rol de los partidos basados en la raza, casta, o etnicidad (al menos que estén regionalmente organizados) y enfatiza la*

[199] Idem
[200] Ver Amanda Gouws y Paul Mitchell (2005:353-373).

política y la ideología; tercero, promueve y asiste partidos nacionales con políticas nacionales; cuatro, fomenta un enfoque nacional sobre los temas y provee un vínculo unificador y de lealtad; Finalmente, permite reflejar un cambio mayor de la opinión pública en el número de escaños conseguidos".[201]

El documento realizaba un análisis exhaustivo sobre las ventajas y desventajas de implementar este tipo de sistema electoral para el ANC durante el proceso de transición. Entre las desventajas señaladas estaba la preocupación de que "depende fuertemente de la imparcialidad de quienes delimitan las circunscripciones y quienes organizan el registro de los votantes"[202]. Al valorar el sistema de representación proporcional, Kader Asmal, reparaba en que un sistema de representación proporcional de lista nacional no necesitaba una delimitación de circunscripciones o incluso un registro de votantes, y los "partidos minoritarios podían continuar siendo representados, que es una reclamación hecha desde muchos frentes"[203]. Un asunto de vital importancia, como veremos más adelante, cuando se debata y negocie la ley electoral para la convocatoria de las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica.

Tres años más tarde, en abril de 1991, un documento de debate del ANC, para su 48 Conferencia Nacional, sobre la estructura de una constitución para una Sudáfrica libre, detallaba una propuesta de reforma electoral para la nueva dispensación democrática. En la que la rama legislativa del Gobierno consistirá en dos cámaras del parlamento. La primera cámara será la Asamblea Nacional elegida sobre la base de representación proporcional por sufragio universal en la que todas las personas tendrán un voto igual sin distinción de raza, género, origen étnico, lengua, o credo. La razón detrás de la elección de un sistema electoral de representación proporcional, defendida en ese documento, estriba en los siguientes factores:

- promueve la participación de los partidos políticos que alcancen un apoyo suficiente. Esto es más favorable que forzar actividades políticas o subversivas fuera del parlamento. Partidos marginales serían excluidos con la imposición de un umbral del 3.5% de votos;
- conduce a un más exacto reflejo político de la popularidad de los partidos;
- evita el tiempo, el dinero y acusaciones de manipulación en el proceso de delimitar las circunscripciones. Un proceso que puede alargarse meses o años.

Sobre el sistema de lista de partidos de ámbito nacional, el ANC manifestaba su preocupación sobre este sistema porque no existe forma de garantizar una representación regional adecuada. Así como del peligro de que los burócratas de partido fuesen beneficiados a expensas de las estructuras locales o acuerdos locales del partido, y, además, de la ausencia de una rendición de cuentas directa a las circunscripciones. El ANC favoreció incorporar elementos de una lista nacional, y algún tipo de rendición de

[201] Kader Asmal, (1988).
[202] Idem
[203] Idem

cuentas a nivel regional en el sistema electoral, simplemente combinando listas nacionales con regionales. Por ejemplo, las regiones podían ser distribuidas entre la mitad del total de los escaños de la cámara, y divididas por el número de las diferentes regiones establecidas, en proporción con los votantes registrados en cada región. La otra mitad del total de escaños se distribuiría en una única lista nacional. Los votantes votarían por un partido dentro de una región y los escaños de la región se repartirían entre los partidos, según el porcentaje de votos obtenido en cada región por ese partido. El porcentaje nacional de los votos totales de cada partido se distribuiría en la lista nacional.

El objetivo final era un tipo de representación por partido político, en proporción a sus votos totales en la cámara baja, pero al mismo tiempo reflejando un componente de representación regional de los diputados. En este estadio de las negociaciones, el ANC también ya planteaba un sistema de voto único, justificado para facilitar su administración, y según la organización "fácil de entender para los votantes". Y recomendaban el sistema de representación proporcional de lista de partidos, como el modelo electoral preferido de la organización para el senado, elecciones generales y otros tipos de elecciones. [204]

La propuesta constitucional del ANC, detallada arriba, señalaba una estructura legislativa de dos cámaras electas por representación proporcional que intentaran equilibrar los intereses nacionales y regionales, garantizando que los partidos, con base regional antes que nacional, pudieran tener acceso a escaños en el parlamento.

Si las posiciones de los principales actores sobre la reforma electoral habían llegado a puntos de encuentro, a pocos meses de la convocatoria de la conferencia para las negociaciones constitucionales, que aglutinaría a todos los partidos y organizaciones políticas del país que aceptaran participar, todavía observamos algunos puntos de desencuentro entre el NP y el ANC. Los Nacionalistas rechazaban vehemente la idea de un gobierno interino no electo supervisando el proceso de transición, así como una asamblea constitucional electa para la redacción y adopción de la constitución final. El NP y partidos en la oposición, como el IFP y el DP[205], eran favorables a que una convención multipartidista fuera el órgano constituyente y responsable de diseñar la ley electoral para las primeras elecciones generales democráticas.

La estrategia de los actores estratégicos del NP era diseñar mecanismos constitucionales que protegieran los grupos minoritarios, así como arreglos que establecieran una amplia descentralización del poder hacia los niveles regionales y locales, oponiéndose a la idea de un poder centralizado abogado por el ANC. Los Nacionalistas mantenían su rechazo

[204] *Discussion Document on the Structure of a Constitution for a free South Africa*, 10 de abril de 1991.
[205] EL DP cambio de postura un mes antes de iniciarse el proceso formal transicional. El 15 de noviembre el Congreso Nacional del DP votó a favor de una propuesta de Colin Eglin apoyando una conferencia constitucional electa para diseñar la constitución. Defendieron un proceso en cuatro fases: primera fase con una conferencia multipartidista; segunda fase con una conferencia constituyente; tercera fase con la celebración de un referéndum; y cuarta fase con la celebración de las elecciones. (*Sunday Star,* 24 noviembre 1991, p.2).

a un gobierno interino, que en palabras del Presidente, F.W. de Klerk, representaba "gobernar por decreto a través de un gobierno interino en un vacío constitucional es totalmente inaceptable"[206]. El modelo ejecutivo que proponía el NP se componía de un gobierno de tres niveles con funciones legislativas y ejecutivas. La autoridad se confería a un gobierno central, mientras las autoridades regionales y locales gozarían de su propia base de impuestos, con una total devolución de poder y autonomía a los niveles segundos y terceros (regionales y municipales). Una presidencia colegiada, de tres a cinco miembros, que debían alcanzar decisiones por consenso, sin importar la proporción de los votos individuales recibidos por cada partido político. Un parlamento bicameral, con la cámara baja electa por representación proporcional y la cámara alta por representación regional equitativa. También el modelo diseñado por el NP incluía un voto extra para los propietarios, arrendatarios y contribuyentes a nivel de la autoridad local[207].

El periodo de *talks about talks* llegaba a su fin con el acuerdo alcanzado de continuar la reforma política del país, a través de una convención en la que todos los partidos y organizaciones políticas estuviesen incluidos. El proceso, exclusivamente bilateral, de las conversaciones, *talks about talks*, se transformaba, así, en un proceso multilateral en donde todas las organizaciones políticas que quisieran participar en la negociación sobre la nueva dispensación constitucional, tenían espacio. La Convención para una Sudáfrica democrática (CODESA) se celebraría antes de finalizar el año 1991. Casi dos años después del discurso del Presidente de la República que dio inicio al proceso de negociaciones para transformar Sudáfrica en un país democrático.

Los preparativos últimos, previos a la celebración de CODESA, no estuvieron exentos de contratiempos. El PAC insistió[208] en el último momento en que este foro negociador se celebrase fuera del país para mantener el carácter neutral de, "en un lugar neutral", y objetó a los dos candidatos para presidir la Convención, el juez Ismael Mohamed y Piet Schabort. Finalmente, no fue posible alcanzar un acuerdo sobre ello y el PAC, junto al líder del partido nacionalista zulú, Buthelezi, fueron las dos organizaciones políticas que desestimaron participar en la Convención[209].

3.1.2 *El proceso formal de negociación multipartidista: CODESA y MPNP*

La formalización oficial de las negociaciones para la transformación de Sudáfrica, desde un régimen autoritario de tipo oligárquico colonial a una democracia, se desarrolló a través de una plataforma de negociación multipartidista que buscaba ser lo

[206] Declaraciones realizadas durante el Congreso federal del NP (*Business Day*, 5 de septiembre de 1991, p. 1).
[207] Idem.
[208] PAC acusó a ANC y al NP de alcanzar acuerdos secretos, y consecuentemente violar el espíritu del Frente Patriótico. Las alegaciones se fundamentaron en una rueda de prensa dada por Mbeki a los embajadores africanos, en la que Mbeki confirmó un acuerdo secreto con el NP acerca de un gobierno interino, una asamblea constitucional. PAC alegó que tenía la transcripción de la rueda de prensa. El ANC lo negó. (*Sowetan*, 20 noviembre 1991).
[209] *Chief* Buthelezi boicoteó la Convención porque no fue permitido tres delegaciones independientes para el partido IFP, el Gobierno de KwaZulu, y una tercera para el rey zulú, Goodwill Zwelithini.

más inclusiva posible. A finales del año 1991, se iniciaba el proceso formal de negociación y fue culminado con la celebración de las primeras elecciones democráticas en el país para elegir una asamblea constituyente que redactara y adoptara la constitución final de Sudáfrica. Las convenciones multipartidistas inauguran la segunda etapa de la primera fase de la transición democrática sudafricana.

3.1.2.1 *CODESA y las propuestas de la reforma electoral*

Las convenciones multipartidistas fueron los pilares en que se apoyó el proceso formal de la transición política hacia un futuro democrático en Sudáfrica. Los principales actores políticos entendieron que era necesario desarrollar un espacio de negociación en la que todos los actores políticos, que quisieran involucrarse, pudieran participar y envestir, así, el proceso de una legitimidad democrática, al mismo tiempo de obtener una amplia aceptación de las reformas políticas. Pero si hubo una concordancia en la forma que debía tomar el proceso, no así en las funciones y finalidad que el foro negociador multipartidista debía de ejecutar. El NP y sus aliados (el IFP y los Gobiernos de los *Homelands*, y Estados independientes) aspiraban a un proceso formal multipartidista y a un gobierno compartido lo más alargado en el tiempo, con el poder de determinar todos los aspectos de la estructura institucional del futuro estado democrático, y donde se deberían de tomar las decisiones claves sobre la futura dispensación[210]. Mientras que el ANC y sus aliados (SACP y COSATU), querían un proceso de transición hacia la democracia que se desarrollara en un espacio de tiempo lo más corto posible, y que durante la primera fase de la transición no fuese determinado los detalles institucionales de la futura dispensación. El ANC y sus aliados querían que un gobierno interino, y un cuerpo constituyente electo, fuesen los responsables de las decisiones claves sobre la nueva dispensación durante la transición a la democracia. En definitiva, nos encontramos con un bando postergando la cesión del poder ejecutivo[211], y por ende un desgaste del apoyo social de la contraparte, y otro bando presionando por una transferencia de poderes y democratización lo más raudamente posible en el tiempo para empezar su revolución social pacífica prometida a su circunscripción.

En esta primera fase del proceso se pretendía *levelling the playing fields* (nivelar el terreno de juego), cimentando un terreno político democrático en igualdad de condiciones y en un clima de participación política en libertad, además de la creación de un Consejo Ejecutivo Transicional (una especie de gobierno interino en la práctica), durante el cual el Gobierno del NP estaría al mando del ejecutivo junto al Parlamento Tricameral, y, por otra parte, los Estados TBVC seguirían estando vigentes.

---

[210] Ver De Klerk (1999:218); Mandela (1994:712-714); Siptz y Chaskalson (2000:19); Sparks (1995:103).

[211] Gerrit Viljoen, insistió que el Gobierno debería, en todo el proceso, mantener la autoridad última en la transición y que no existía intención de abdicación de poder (lo que tenía en mente el Gobierno era establecer un consejo formal de líderes involucrados en el proceso de negociación. Esto fue indicado por Gerrit Viljoen en el parlamento de delegados cuando rechazó una moción para la disolución de consejo de tres ministros y su reemplazo por un gabinete consultivo (*Star*, 28 febrero 1991).

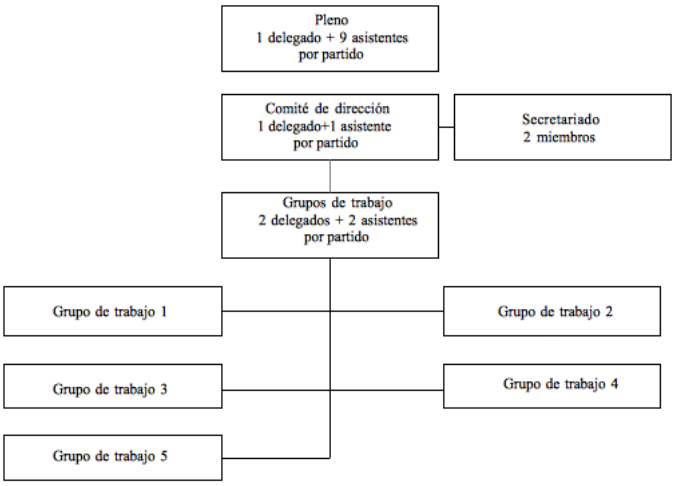
Los trabajos para organizar la estructura del foro negociador multipartidista fueron encomendados a un comité directivo, el cual se encargó de su planificación y su establecimiento. Este comité tuvo que hacer frente a varias amenazas al proceso formal de negociación. Entre ellas, la insistencia del IFP de que sólo ellos, junto el NP y el ANC, deberían ser los responsables de la dirección del proceso formal de negociación multipartidista. Este problema sólo pudo ser resuelto después del encuentro entre el Ministro de Desarrollo Constitucional, Gerrit Viljoen, y el jefe nacional del IFP, Frank Mdlalose, en el cual resolvieron la inclusión de representantes de cada uno de los 22 partidos participantes en las negociaciones multipartidistas[212]. Un anuncio conjunto de los tres partidos reveló que la primera sesión del foro multipartidista para la transición política se celebraría el 20 y 21 de diciembre. Todos los partidos políticos respondieron positivamente excepto tres partidos de extrema derecha el *Conservative Party* (CP), el *Afrikaner Weerstandsbeweging* (AWB) y el *Herstigte Nasionale Party* (HNP), y tres partidos de extrema izquierda y nacionalistas africanos, el *Pan African Party* (PAC), AZAPO, y el *Black Consciousness Movement* (BCM). El AWB llegó incluso a amenazar con prepararse para la guerra, si no se consideraba su petición de una nación Boer[213]. Aunque una delegación del IFP acordó participar en la Convención, su líder, *Chief* Buthelezi, boicoteó[214] el foro multipartidista con su ausencia.

La Convención para una Sudáfrica Democrática fue el foro constitucional más importante, desde la Convención celebrada en 1909 para constituir la Unión de Sudáfrica. 19 delegaciones[215] con cerca de 300 delegados participaron en la primera sesión de CODESA 1, presidida por dos emblemáticos jueces, Piet Schabort e Ismail Mohamed[216]. El trabajo de CODESA se asignó a cinco grupos de trabajo[217] (ver gráfico 2), especializados temáticamente, con el mandato de presentar sus recomendaciones a la segunda sesión plenaria de CODESA 2, a no más tardar de mayo de 1992. Los grupos de trabajo empezaron a ser operativos a inicios de 1992. Se decidió que la conferencia fuese conocida como CODESA y las decisiones serían alcanzadas por un generalista concepto de "suficiente consenso", el cual nunca fue un protocolo definido, pero en la práctica significaba que ante la imposibilidad de alcanzar consenso, el acuerdo entre el Gobierno y el ANC, y la mayoría de los partidos, comportaba un "suficiente consenso".

---

[212] *Business Day*, 15 noviembre 1991, p.1; *Business Day*, 20 noviembre 1991, p.1.
[213] Un nación exclusiva para afrikáners.
[214] Buthelezi quería que el rey Zulú, y el Gobierno de KwaZulu tuvieran delegaciones independientes en CODESA
[215] Las 19 delegaciones en CODESA: Gobierno sudafricano, NP, ANC, PAC, IFP, LP, *Inyandza National Movement*, *Transvaal and Natal Indian Congresses*, Gobierno de Venda, Gobierno de Bophuthatswana, Gobierno de Ciskei, *United People's Front, Solidarity Party*, DP, *National People's Party*, *Dikwankwetla Party, Intando Yesizwe Party, Ximoko Progressive Party*, y el SACP.
[216] Mohamed era el primer juez negro del país, quien había ganado su reputación como abogado en los juicios contra políticos, mientras que Schabort tenía una reputación de competente y justo juez, y era uno de los pilares del sistema judicial establecido (Friedman, 1993: 21).
[217] CODESA 1 introdujo al último momento, además de los cinco grupos de trabajo, un Comité asesor en género que demostró una tendencia positiva por parte de los líderes políticos a dar relevancia en el proceso de los especiales intereses de las mujeres sudafricanas. Pero su limitado mandato no pudo garantizar la inclusión efectiva de los intereses de las mujeres. Tras el colapso de CODESA en mayo de 1992 no se le dio una oportunidad para demostrar que no era más que un simbólico mecanismo.

Gráfico 2: Estructura de CODESA



Fuente: Datos de CODESA Volumen 1

Las negociaciones se estructuraron en grupos de trabajo especializados por temas:

- Grupo de Trabajo 1 (GT1): tenía como función crear un terreno político donde la participación democrática se desarrollara en igualdad de condiciones. Entre las tareas de este grupo estaba el proceso de reconciliación, incluyendo el destino de los prisioneros políticos, exiliados, y las leyes discriminatorias; la violencia política y el futuro de las fuerzas de seguridad; y el futuro de los Estados independientes y los *Homelands*[218]; y el papel de la comunidad internacional en el proceso de transición.

- Grupo de Trabajo 2 (GT2): su lista de tareas era acordar un conjunto de principios constitucionales[219] de obligada inclusión en la futura constitución, y el diseño del cuerpo constituyente encargado de redactar la nueva constitución. Dentro de este grupo de trabajo afloraron las discordancias y enconamientos más importantes de las negociaciones. Controvertidos fueron los temas de un estado centralizado o descentralizado; el equilibrio entre el gobierno central, provincial, y local; y la significativa participación de las minorías políticas. Y entre sus principales funciones estaba el método por el cual se iba a formar el órgano constituyente y por lo tanto el sistema electoral para elegir a dicho órgano.

- Grupo de Trabajo 3 (GT3): estaba encargado de realizar las recomendaciones sobre el poder ejecutivo durante la transición. Quién gobernaría y administraría

[218] Ver nota 69.
[219] El uso de principios constitucionales era relativamente un nuevo enfoque, Namibia es el único precedente donde se establecieron principios constitucionales que determinaron los parámetros del diseño de la nueva constitución durante la transición a la democracia. En Sudáfrica un tribunal constitucional tenía que supervisar que la nueva constitución cumplía los principios constitucionales (Ebrahim, 1999:178).

el proceso de transición política hasta la adopción de la futura constitución democrática.

- Grupo de Trabajo 4 (GT4): encargado del futuro de las Estados independientes: Transkei, Bophuthatswana, Venda y Ciskei (Estados TBVC) sobre la base de que las poblaciones residentes en ellos deberían de participar en el proceso de diseño y adopción de la nueva constitución, así como en todos los acuerdos transicionales que se llevaran a cabo. Básicamente el conflicto estaba en dos visiones contrapuestas. El ANC no reconocía el sistema territorial del apartheid en *Homelands* y Estados independientes, sólo reconocía las fronteras de 1910, y por tanto requería la reincorporación de esos Estados al territorio nacional de Sudáfrica. Mientras, los Gobiernos de los Estados TBVC se resistían a perder su poder.

- Grupo de Trabajo 5 (GT5): se encargó de diseñar los tiempos, identificando las etapas que eran necesarias dar, por los participantes en CODESA, para la implementación de los acuerdos alcanzados dentro de la Convención.

La agenda acordada para la primera sesión plenaria de CODESA 1 consistía en unos principios generales constitucionales; el cuerpo o proceso para diseñar la Constitución; los arreglos transicionales o gobierno interino; el futuro de los TBVC; y el papel de la comunidad internacional dentro del proceso transicional. El primer pleno de la Convención fue inaugurado con el discurso del *Chief Justice* (Jefe Judicial) Corbett:

> *"Todo depende con el espíritu con el que realizamos este trabajo. El fracaso es certero si lo iniciamos desde la desconfianza y sospecha entre nosotros, y con el único deseo de garantizar las máximas ventajas que podamos alcanzar para nuestros respectivos partidos políticos o nuestras respectivas colonias. El éxito es certero si damos a cada uno de nosotros nuestra completa confianza y actuamos sobre el principio de, sin traicionar los intereses de aquellos que nos han mandado aquí, ser representantes de toda Sudáfrica en un todo".*[220].

Los temas claves recurrentes en los discursos ofrecidos durante el primer pleno de CODESA 1 fueron el poder compartido y la participación de las minorías en la nueva dispensación. El Gobierno de Sudáfrica, el NP, el IFP, y los Gobiernos de los Estados independientes, abogaron por el desarrollo de mecanismos de poder compartido, como una administración descentralizada con garantías para los grupos minoritarios dentro de una sociedad dividida como la sudafricana, mientras que el ANC, encarecidamente, defendía una Sudáfrica no racial con un estado unitario. El jefe de la delegación del Gobierno del Estado independiente de Ciskei, O.J. Gqozo, expresó su visión de una futura dispensación y sus recomendaciones de la siguiente manera: "*Sociedades*

[220] CODESA Volumen 1, p1

divididas a lo largo de líneas raciales y étnicas y también polarizadas a lo largo de líneas ideológicas, encuentran la democracia difícil de alcanzar"[221] y avisó de que:

> *"El gobierno de simple mayoría es una simplista solución que comporta sus propios problemas. Podría exacerbar más que resolver problemas. Me parece que nuestra sociedad se ha convertido en una dividida y polarizada, y si continúa así tendremos que pagar las consecuencias de la anarquía, caos y violencia. Claramente no queremos que esto ocurra y deberíamos de hacer frente este escenario sugiriendo un sistema federal con contrapesos regionales y nacionales, con un parlamento nacional bicameral que provea esos necesarios contrapesos. Apoyamos el uso de referéndums y elecciones en ambos niveles, central y regional, para determinar los respectivos líderes. Apoyamos la inherente justa representación proporcional. Recomendamos un sistema de voto alternativo[222]. Este resuelve problemas de coaliciones gubernamentales y permite segundas y terceras preferencias de los votantes hasta alcanzar una mayoría necesaria para un candidato. Esto ayudará a crear gobierno comprometido en políticas moderadas".*[223]

Por su parte B. Holomisa jefe de la delegación del Gobierno del Estado independiente de Transkei anunciaba que "*Transkei no suscribe el concepto de ganadores se quedan con todo sino el sistema el ganador se queda con la mayoría*"[224].

Las voces a favor de una administración territorial descentralizada surgieron de los participantes que representaban las *Homelands* y Estados independientes, los partidos políticos nacionalistas con una base étnica, y los partidos con representación parlamentaria bajo el sistema *Apartheid*. El jefe de la delegación del partido del IFP, F.T. Mdlalose, expresó el temor a un estado centralista "*no puede haber una solución política centralista a los problemas de Sudáfrica, como no puede haber soluciones racistas*"[225].

La delegación del Labour Party, encabezada por A. Hendrickse señalaba:

> *"Sudáfrica es una federación geográfica de estados no raciales con una devolución del poder centralizado a los estados federados, y que habrá una clara división de los poderes y funciones del ejecutivo, legislativo y judicial. El legislativo comprenderá un parlamento bicameral, que es una cámara alta en la forma del senado federal en la cual todos los componentes del estado tendrán una representación igual; una cámara baja elegida sobre la base de una*

[221] CODESA, Volume 1, p27-28
[222] Horowitz indujo al debate con su recomendación de un sistema de mayoría absoluta con voto alternativo para la futura dispensación sudafricana, y que fue recogida por algunos de los actores políticos del proceso transicional negociado.
[223] CODESA, Volume 1, pp. 30-31
[224] CODESA, Volume 1, p. 105
[225] CODESA, Volume 1, p. 46

representación proporcional, y una legislación aprobado por las dos cámaras".[226]

A su vez, el representante del NP, D.J. de Villiers manifestó:

"Una verdadera y duradera (sostenible) democracia está basada en la regla de la mayoría pero en sociedades plurales esta regla siempre es condicional al justo tratamiento de, significativa participación por, las minorías. Este principio debería estar incluido en nuestra constitución. En un país con las diversidades del nuestro, la concentración de poder en un gobierno central poderoso, simplemente no podría servir a los mejores intereses de la gente. El NP cree que el gobierno debería estar cerca de la gente, que la interacción de la gente en los niveles locales y regionales, con aquellos que ostentan la autoridad para gobernar, debería ser lo más próxima y directa posible. El NP, por lo tanto, cree determinantemente que debería haber tres ramas de gobierno, local, regional, y nacional, con los poderes y funciones de cada uno siendo protegidos en la constitución"[227].

Los representantes de los partidos políticos, con representación parlamentaria en el Parlamento Tricameral, se posicionaron a favor de una estructura descentralizada en el futuro estado democrático, y por una reforma del sistema electoral que ofreciera garantías de acceso al proceso de decisión por los grupos minoritarios. El jefe de la delegación del partido nacionalista indio *National People's Party* (NPP), abogaba por "*un gobierno federal con una fuerte devolución de poder a las regiones*."[228]. Otro de los partidos en el Parlamento Tricameral, representante de los intereses de la minoría india, J.N. Reddy del *Solidarity Party*, también abogó por la protección de las minorías a través de una "*tendencia inclusiva en todos los niveles del gobierno*", como la principal consideración a tener en cuenta en la nueva dispensación democrática, defendiendo un sistema garantista de los grupos minoritarios que reflejaba el debate académico sobre el gobierno en sociedades divididas:

"En Sudáfrica, etnicidad ha sido utilizada como una fuerza divisoria que dirigía a la sospecha, desconfianza, y cinismo. Etnicidad crea una identidad y sentimiento de pertenencia, y no debería ser vista como mal interpretado o irrelevante. Ignorarlo es un error, condenarlo no lleva a nada. El debate sobre las minorías ha tendido a ser distorsionado, parcial y emotivo con la intención de crear la percepción de que aquellos que reconocen a las minorías están dividiendo sociedades. […] En la formulación de sus principios constitucionales, Solidarity ha intentado por todos los medios tratar el tema de las minorías dentro de los parámetros de un sistema democrático. La gran mayoría de los partidos profesan apoyo a un futuro gobierno en el que ningún grupo sea dominante. El

[226] CODESA, Volume 1, p. 61
[227] CODESA, Volume 1, p. 73
[228] CODESA, Volume 1, p. 82

seguro camino para matar la idea de democracia en una sociedad plural es adoptar un sistema de first past the post. En una heterogénea sociedad, el objetivo debería ser alcanzar el máximo acuerdo para mejorar la legitimidad de las decisiones. Para Solidarity, es deseable tener un presidente elegido por un sistema electoral que provea fuertes incentivos para un candidato a ganar apoyos entre aquellos grupos que no son los suyos propios, con el riesgo de que si no perdería las elecciones. El candidato reflejará la heterogeneidad del pueblo sudafricano y la presidencia servirá para reforzar el principio de la significativa inclusión de las minorías, así como simbolizar la unidad de la nación. Esto representaría una expresión positiva de una democracia inclusiva. Recomendamos sufragio universal adulto basado en la representación proporcional".[229]

Mientras, partidos africanistas y opositores al sistema *Apartheid*, perseveraban en un sistema no basado en grupos raciales, ni en estructuras administrativas que fomentaran la división del país en grupos étnicos. J.S. Mahlangu, jefe de la delegación de *Itando Yesizwe Party* manifestaba:

"*Las actuales autoridades regionales están basadas definitivamente en el apartheid. Sería muy desmotivador por lo tanto, encontrar a algunos de nuestros líderes enquistados en ellas sin renunciar a esas estructuras*."[230]

El partido político de la minoría india que rechazó ser cooptado por el sistema *Apartheid* dentro del Parlamento Tricameral, *Natal and Transvaal Indian Congress* alegó:

"Históricamente hemos rechazado el principio de la creencia que a las minorías raciales étnicas se les deberían de dar especiales privilegios políticos y constitucionales. Esto sería incongruente con nuestro compromiso básico a alcanzar igualdad para todos los ciudadanos. La opción lógica para la propuesta de derechos políticos de las minorías sería la creación de estados étnicos fragmentados y empobrecidos como opuestos a una Sudáfrica unida y no racial. En el análisis final, los miedos de las minorías sólo desaparecerán una vez que nazca un verdadero estado democrático no racial y multicultural. Esto conducirá al final de la cultura de la desconfianza y el conflicto nacido de la protección estatutaria de los derechos de la minoría blanca, a expensas de los derechos básicos de la mayoría"[231].

El ANC y su socio, el SACP, centraron sus discursos en la necesaria legitimidad democrática del proceso de transición. Instando a crear un gobierno de unidad nacional que supervisara la celebración de las elecciones para una asamblea constituyente, con

[229] CODESA, Volume 1, p. 88
[230] CODESA, Volume 1, p.50
[231] CODESA, Volume 1, p.70

legitimidad democrática para redactar la constitución final. Expresaron su disconformidad con un proceso multipartidista que fuera el encargado de diseñar y redactar la nueva dispensación por no tener una base democrática emanada de unas elecciones generales por sufragio universal. "*No vemos ninguna razón para que no se pueda celebrar unas elecciones para la asamblea constitucional durante 1992*"[232]. El líder del SACP, Chris Hani, fue más vehemente con la apelación a un gobierno de unidad nacional que se emplazara inmediatamente:

> *"Creemos que el actual gobierno ha mostrado su no voluntad o incapacidad para poner fin a esos casos (violencia política). Por ello pedimos la inmediata instauración de un gobierno de unidad nacional interino para auditar el proceso de transición hacia una constitución democrática. Cuanto más retrasemos la instauración del gobierno de unidad nacional, más perpetuaremos la continuación de la violencia, peligrarán no sólo nuestras vidas en el momento presente, sino que también estamos introduciendo en nuestra cultura un sentimiento de normalidad respecto esa violencia. No hay razones para que este proceso se alargue. Creemos que los partidos deberían comprometerse a asegurar que el establecimiento de un gobierno interino y las elecciones para una asamblea constitucional debería completarse dentro de 18 meses"*[233].

La primera sesión de CODESA 1 se cerró con la escenificación de las dificultades y complejidades que comportan los procesos de transición negociada. Los principales protagonistas del proceso negociador realizaron públicamente acusaciones mutuas sobre quién era el responsable de obstaculizar el progreso en las negociaciones[234]. En contrapartida, la primera sesión plenaria de CODESA 1, con su exposición pública, principalmente por televisión, hizo aflorar la esperanza entre los ciudadanos de una exitosa y rápida transición negociada. Se vertieron expectaciones optimistas expresadas por comentaristas y analistas políticos en los medios de comunicación sobre una nueva Sudáfrica. Los participantes en la Convención multipartidista habían acordado establecer una Sudáfrica no racista, no sexista, con una democracia multipartidista basada en el sufragio universal. ¿Qué más era necesario discutir? Para aquellos ajenos a los asuntos que se dirimían en los corredores y salas de negociación, era inminente el desenlace final, ya que el acuerdo sobre la transformación de Sudáfrica en país democrático parecía resuelto, y sólo quedaba trabajar en los detalles. Paradójicamente, fueron los detalles de la nueva dispensación, y la forma de llegar a ella, lo que casi hizo quebrar las negociaciones en más de una ocasión.

---

[232] Discurso de Nelson Mandela (CODESA, Volume 1, p.16).
[233] CODESA, Volume 1, p.101
[234] De Klerk pidió a Nelson Mandela finalizar el cierre de CODESA 1 con su discurso, a pesar que se había acordado que fuera el líder del ANC quién cerrara la sesión. De Klerk hizo uso de la palabra para acusar al ANC de no cumplir con el Tratado de *Peace National Accord* al no suministrar la información sobre armamento y desmovilización de MK. Nelson Mandela dio replica a las acusaciones lanzadas por el líder del NP con un fuerte alegato contra el Gobierno y su implicación con la presente violencia política, acusaciones sustentadas por los artículos de prensa sobre *Intakagate*.

Los discursos de los participantes en CODESA 1 evidenciaron los dos principales enfoques de las posturas contrapuestas de los actores con intereses divergentes. Por un lado, una ansiedad política por proteger los derechos de las minorías basados en una entidad racial, y por otro lado una ansiedad política por la transformación a una nueva sociedad no racial e igualitaria. El ANC defendía una democracia representativa de gobierno de la mayoría con una marcada administración territorial centralista, consciente de su posicionamiento como organización líder en cualquier resultado electoral bajo sufragio universal. Y dejando poco margen de maniobra a las fuerzas regionales que podrían contrarrestar un fuerte gobierno de la mayoría. Por su parte, el Gobierno, como representante de la minoría en el poder bajo la oligarquía colonial, junto a sus aliados bajo el *Apartheid*, Gobiernos de los *Homelands* y los partidos políticos opositores con representación en el Parlamento Tricameral, defendían su supervivencia en la futura dispensación democrática, y eso pasaba por defender mecanismos de poder compartido, y rechazando cualquier sistema que perpetuara la tendencia "el ganador se queda con todo".

Llevar la iniciativa era fundamental para marcar los tiempos y la agenda. El Presidente de la República fue consciente de la importancia de ello, y se sirvió de CODESA 1 para recuperar la iniciativa en el proceso de transición. Durante su discurso anunció una propuesta para el proceso constitucional a desarrollar:

> *"Una percepción se ha creado de que el Gobierno se opone a cualquier forma de gobierno transicional. La posición del Gobierno es la siguiente: estamos listos para empezar a negociar, inmediatamente, una enmienda de la Constitución de la República que haga posible un modelo de poder compartido interino sobre una base democrática. Estamos convencidos de que esto es lo mejor para el interés de Sudáfrica y de todo su pueblo. Nosotros estamos dispuestos a instituir rápidamente, como una primera fase, un gobierno representativo que no sólo se encargará de la administración del país, sino que también será capaz de dirigir la reforma constitucional final. Estamos igualmente convencidos, también, de que la composición del Parlamento debería ser cambiada durante esta fase inicial para incluir a la población total de una forma equitativa. A este respecto, estamos casi listos para publicar específicas propuestas, naturalmente que serán negociadas intensamente conjuntamente con las propuestas de las otras partes. ¿Por qué no estamos listos para considerar la suspensión de la actual Constitución de la República? Cualquier sustancial enmienda, incluso si tienen sólo el objetivo de medidas transicionales, tendrá que ser adoptada por el Parlamento después de un mandato que sea obtenido por medio de un referéndum. Tal referéndum tendrá que producir, entre otras cosas, un mandato positivo del electorado de cada uno de las cámaras del Parlamento. Estamos también fundamentalmente opuestos a una forma de gobierno transicional el cual, en las palabras del ANC esta mañana, no sea participativo. El Gobierno debe estar compuesto en los términos que emane de la Constitución del momento. Para resumir, desearía aclarar hoy, en unos términos claros, que el Gobierno*

está abierto a que una forma negociada de gobierno transicional sea implementada rápidamente de una forma constitucional y democrática. Un nuevo parlamento constituido podría ser parte de ello. Esto podría abrir una nueva dimensión en el debate sobre una asamblea constituyente. Nadie será capaz de discutir la legitimidad de tal gobierno transicional y un nuevo parlamento que fuese emanado de la actual CODESA y otras estructuras".[235]

El Presidente de la República quiso dar un golpe de efecto para recuperar la iniciativa en la agenda del proceso negociador. Durante su discurso en el pleno de CODESA 1, F.W. de Klerk hizo pública la propuesta de una transición en dos fases, en la que una nueva constitución interina sería diseñada por CODESA, y por el que un nuevo parlamento representativo sería electo para redactar y aprobar la constitución final. Los participantes en CODESA 1 serían los encargados de redactar la constitución interina, la cual sería adoptada por el Parlamento Tricameral, en el que el NP ostentaba la mayoría necesaria. Un nuevo parlamento representativo electo bajo la constitución interina actuaría también como asamblea constitucional. En definitiva, el órgano responsable de redactar y aprobar la constitución final que incorporara unos preacordados principios constitucionales de obligado cumplimiento. Durante este periodo, el país sería gobernado por un gobierno interino electo, también, bajo la constitución interina.

La *Declaration of Intent* surgida de CODESA 1, resultó en un compromiso, entre la mayor parte de los partidos políticos, para continuar con negociaciones sustantivas. Un compromiso de los partidos y organizaciones políticas a trabajar por construir una Sudáfrica no dividida, a un cambio constitucional pacífico, a la instauración del sufragio universal, de una democracia multipartidista con separación de poderes, y a una carta de derechos fundamentales. Y en el que se blindó el proceso de negociación de la nueva dispensación con la reforma del sistema electoral que pasaría a ser de representación proporcional.

"Habrá una democracia multipartidista con el derecho a formar e introducir partidos políticos y con elecciones regulares sobre la base del sufragio universal adulto en un registro común de votantes; en general el sistema electoral básico será representación proporcional"[236].

Los compromisos alcanzados con la *Declaration of Intent* fueron importantes avances en el proceso de transición, pero también se evidenciaron los fundamentales desacuerdos políticos pendientes de resolver. Principalmente, el desacuerdo sobre la esencia bilateral, a pesar de su forma multilateral, en que se había desarrollado y concluido las negociaciones en CODESA 1. En un primer momento, el partido del IFP y el Gobierno del Estado independiente de Ciskei rechazaron firmar la resolución de CODESA 1, mientras que el Gobierno del Estado independiente de Bophuthatswana nunca llegó a firmarla, como un acto de protesta a lo que denominaron una imposición

[235] Discurso de F.W. de Klerk, CODESA, Volumen I.
[236] *Declaration of Intent* 21 de diciembre de 1991.

de un acuerdo bilateral entre el ANC y el Gobierno del NP. A pesar de la controversia expuesta por los críticos de CODESA, ésta quedaba oficialmente establecida como "*un mecanismo cuyo objetivo será, en cooperación con las administraciones y el gobierno de Sudáfrica, red*actar *el borrador de toda la legislación requerida para dar efecto a los acuerdos alcanzados en CODESA*".[237]

El nuevo año, tras la celebración del primer pleno de CODESA, se inauguraba con el laborioso trabajo de negociar los detalles del proceso constituyente y diseño de la nueva dispensación. Las conversaciones fueron desplazadas, desde los focos del escenario principal de CODESA 1, a la confidencialidad de las salas de los comités. Era el momento de discutir, a puerta cerrada, sobre las fases de la transición y sus principales temas: el gobierno de unidad nacional y el órgano constituyente que diseñara y adoptara la futura constitución, para finalizar con la celebración de las primeras elecciones generales democráticas del país.

El 20 de enero, cerca de 300 delegados representando a las 19 delegaciones que participaban en CODESA, se reunieron en el *World Trade Center* en Kempton Park, Johannesburgo, para empezar a preparar las agendas de las reuniones de los Grupos de Trabajo y para nombrar, por consenso, los comités de dirección[238] adscritos a los grupos de trabajo. Los comités de dirección de los grupos de trabajo estuvieron nombrados por el Gobierno, el ANC, el NP, IFP. Las reuniones tenían que finalizar con informes de recomendación que serían presentados en el mes de marzo en el segundo pleno de CODESA 2. El jefe de negociación del partido DP, Colin Eglin, describe los desafíos a los que se enfrentaron dentro de la convención:

> *"Dos cuestiones surgieron inmediatamente en las mentes de los negociadores en el World Trade Center: si las elecciones iban a ser justas y libres, ¿qué gobierno o agencia o cuerpo debería estar a cargo de supervisar y dirigir el proceso electoral? la respuesta fue unánime: no el actual Gobierno, porque no es representativo y porque es uno de los competidores en las elecciones. No podía ser al mismo tiempo árbitro y jugador; la segunda cuestión tenía que ver con el equilibrio del campo de juego político. Cómo uno podía garantizar que el Gobierno del NP no usaría los poderes y recursos del estado para influenciar a los votantes a favor del NP en las elecciones; Cómo uno podía garantizar que varios partidos políticos que tomaban parte de las elecciones no serían discriminados porque no formaban parte del Gobierno. La respuesta a esas cuestiones dirigió al establecimiento de una estructura constitucional única, el Consejo Ejecutivo Transicional (CET)".*[239]

---

[237] *Declaration of Intent* 21 de diciembre de 1991.

[238] El presidente del Comité de Dirección de CODESA, De Beer, explicó que los comités consistían en un representante de cada grupo que participaba en la Convención. Se hizo una nueva invitación formal al PAC y el CP para que participaran en los grupos de trabajo pero fue declinada por ambas organizaciones políticas (*Business Day*, 14 de enero de 1992, p.3).

[239] Colin Eglin sobre el CET (10 de marzo 1994).

La reforma del sistema electoral, ya incluida en la *Declaration of Intent*, fue debatida dentro del grupo de trabajo que tuvo como tarea la negociación de los principios constitucionales generales. Mohammed Valli Moosa del ANC, Co-coordinador del Grupo de Trabajo 2, y co-coordinador del comité de dirección del grupo, describe el funcionamiento del Grupo de Trabajo 2 de la siguiente manera:

> *"Dos asuntos fueron negociados en este grupo de trabajo. El primero era una serie de principios constitucionales generales que deberían ser consagrados en la nueva constitución. El segundo encargo era negociar el órgano constituyente, qué tipo era el más adecuado como cuerpo constituyente. El grupo de trabajo estaba compuesto por dos delegados por cada una de las 19 delegaciones en CODESA, y estaba dirigido por un pequeño comité de dirección compuesto por 8 personas".*[240].

La forma de llegar a tomar decisiones dentro de los grupos de trabajo fue un asunto controvertido. La composición de los grupos de trabajo, con 19 delegaciones, hizo muy difícil introducir un método de decisión por consenso, como deseaba el Gobierno del NP. El ANC facilitó el dilema del método de decisión con la introducción del concepto de "suficiente consenso" que evitara bloqueos, o puntos muertos, dentro de las salas de negociación, y la consiguiente prolongación indefinida del proceso de negociación dentro del foro negociador multipartidista. La descripción de este concepto realizada por los documentos de CODESA, es suficientemente general para no generar críticas sobre la preponderancia de unos participantes sobre otros:

> *"Suficiente consenso significa que cuando una propuesta ha sido valorada para convertirse en acuerdo y si el apoyo entre los distintos partidos políticos representados en las negociaciones para esta propuesta tiene suficiente apoyo para que su declaración de acuerdo no entorpece que se continúe con el trabajo de CODESA".* [241]

En la práctica, se intentaba evitar que dado un hipotético caso en el que el Gobierno, y otros cinco partidos políticos en las negociaciones, estuviesen totalmente opuestos a cierta propuesta, pero sin embargo el Presidente del Grupo de Trabajo lo decretara como un acuerdo alcanzado, dándole el estatuto de decisión, ello podía implicar una salida del foro de negociación del Gobierno, y esos cinco otros partidos, lo que comportaría el bloqueo de CODESA, al carecer de la legitimidad necesaria para negociar cualquier acuerdo sin la presencia del Gobierno y del NP. Por lo cual, "suficiente consenso" fue un mecanismo para evitar que un acuerdo se convirtiera en decisión sin el respaldo de las principales partes, el Gobierno y el ANC, ya que la ausencia de uno de ellos resultaría en un bloqueo del proceso de negociaciones.

[240] Padraig O'Malley entrevista a Valli Moosa, 17 de julio de 1992.
[241] Idem

La iniciativa presentada por el Presidente de la República, durante el cierre de la primera sesión plenaria de CODESA 1, de desarrollar una transición en dos fases, fue acompañada con el desglosamiento de los "tempos" en las diferentes etapas del proceso transicional. El Ministro para Desarrollo Constitucional, Viljoen, explicó: "*Nuestro objetivo es que el gobierno y la constitución transicional pueda suceder al Parlamento y continuar con el trabajo de CODESA y la asamblea constituyente*"[242]. Según Viljoen, el concepto de gobierno transicional era diferente, por definición, al concepto de gobierno interino, el cual no contenía la connotación "*capciosa*" de suspender la Constitución y el Parlamento para gobernar por decreto.

El ANC rechazó, inmediatamente, las propuestas del NP de un gobierno interino que también actúa como una asamblea constitucional para redactar una nueva constitución. En una declaración publicada en los medios de comunicación, la organización criticó las propuestas del NP para la celebración de unas elecciones generales, antes de que los mecanismos constitucionales interinos se establecieran:

> *"Confirma la sospecha de que el NP quiere ser un jugador y el árbitro al mismo tiempo en las futuras elecciones. El ANC cree que los acuerdos alcanzados en CODESA, incluyendo las enmiendas a la actual Constitución, deberían de darse fuerza de ley por el Parlamento Tricameral. Casi la total mayoría de los partidos en ese Parlamento están presentes en CODESA, y por lo tanto están obligados a facilitar la implementación de las decisiones que sean acordadas. La organización repite su objeción a un referéndum basado racialmente sobre cambios constitucionales necesario para el establecimiento de un gobierno interino"*[243].

El ANC hizo pública su propia oferta[244] sobre los las etapas en el proceso y sus tempos, la reforma política del país, sugiriendo que un gobierno interino fuese establecido en mayo, y unas elecciones para una asamblea constituyente en septiembre del mismo año. La propuesta también sugería que la asamblea constituyente se convirtiese en la primera asamblea nacional, y las elecciones para la segunda cámara se celebrarían a principios de 1993.

Finalmente, el Gobierno sucumbió a las demandas del ANC de una asamblea constituyente electa. Fue el Ministro de Desarrollo Constitucional el encargado de presentar el cambio y acercamiento a la petición del ANC de un órgano constituyente democrático. "*El gobierno transicional tendría dos funciones esenciales: redactar la nueva constitución para Sudáfrica, mientras gobierna el país al mismo tiempo*" explicó Viljoen. De este modo se cumple con la petición del ANC de un cuerpo electo y representativo para redactar la nueva constitución. Los pasos para el proceso de transición democrática propuestos eran que: (a) El Gobierno ponga sobre la mesa su

[242] *Business Day*, 29 de enero de 1992, p.1.
[243] *Business Day*, 30 de enero de 1992, p.2.
[244] *Business Day*, 24 de enero de 1992, p.2.

plan en CODESA y negociar en el foro una constitución interina; (b) Una vez se haya acordado la constitución dentro de CODESA, se pondría en circulación públicamente para ser debatido el borrador, y se formulará una pregunta sí/no para un referéndum; (c) un referéndum se convocaría para calibrar el apoyo de los ciudadanos bajo los términos de la Constitución Tricameral; (d) Después de un voto mayoritario al "sí", la nueva constitución interina sería presentada en el Parlamento Tricameral para ratificarla como ley; y (e) Unas elecciones se celebrarían bajo los término de la constitución interina adoptada, el actual Gobierno y Parlamento serían disueltos y el nuevo ejecutivo y legislativo representativo designado y electo. Este nuevo gobierno y parlamento gobernaría, bajo la constitución interina, el país mientras se continúa con el proceso de negociación para redactar y adoptar la constitución definitiva. El Ministro Viljoen explicó que los planes del Gobierno seguirían de cerca las propuestas constitucionales del NP, que hacen provisión de una cámara alta y baja con las garantías necesarias de un equilibrio de poderes, para que los partidos minoritarios tengan una efectiva voz en el Gobierno. El líder del Gobierno, F.W de Klerk también ordenó una investigación sobre la viabilidad de la representación proporcional como sistema electoral[245].

La prensa escrita sudafricano informó detalladamente sobre los remarcables compromisos que se estaban alcanzando. El líder del DP y Presidente del comité de dirección de CODESA, Zach De Beer, explicó que a pesar de las "*enormes convergencias*" entre las propuestas e ideas del ANC y el Gobierno/NP todavía existían serias diferencias que podrían dificultar el proceso. La promesa del Presidente de la República de celebrar un referéndum, exclusivamente, para blancos no era una provisión constitucional, sino principalmente una promesa política a la circunscripción del NP[246]. La impresión general de optimismo por el ritmo en el que se desarrollaban los acontecimientos hizo aflorar la esperanza en alcanzar una nueva dispensación en un periodo corto de plazo. Si la etapa de *talks about talks* había resultado un proceso más difícil y largo de lo que nadie hubiera previsto, por el contrario, la etapa de la Convención multipartidista todo parecía desencadenarse extremadamente rápida. De Beer así lo expresaba "[…] *tengo la impresión de que el NP y el ANC están más apresurados que hace seis meses. Creo que CODESA procederá mucho más rápido de lo que habríamos esperado hace unos pocos meses atrás*"[247]. El Secretario General del NP, Stoffel van de Merwe, remarcó, también, en un foro internacional que hubiera sido imposible predecir un año antes que hubiese tal convergencia de posiciones del ANC y del NP (Meer, 1993:84).

En definitiva, la atmosfera emanada de la mesa de negociación parecía esperanzadora, pero al mismo tiempo también engañosa. Los acuerdos alcanzados eran vagos y tentativos, dejando a cada partido político suficiente espacio para estipular sus propias especificaciones. El NP había cedido que un gobierno interino electo representativo de todo los partidos participantes en CODESA, eventualmente reemplazaría CODESA y al

[245] *Business Day*, 24 de enero de 1992, p.2.
[246] *Business Day*, 30 de enero de 1992, p.3.
[247] Idem

Parlamento Tricameral, pero sujeto a la propuesta de un referéndum-mandato exclusivo para votantes blancos. Las informaciones publicadas en la prensa sobre los avances en acortar distancias entre las distintas posiciones del Gobierno y el ANC provocaron nerviosismo entre los Gobiernos de los *Homelands* y los Estados independientes, como en las organizaciones políticas de extrema derecha, quienes temían ser apartados del gobierno transicional electo. Organizaciones de extrema izquierda y nacionalistas zulús, se unieron a las voces discordantes sobre el proceso multipartidista y las negociaciones bilaterales. *Chief* Buthelezi acusó al ANC y al Gobierno de confabulación sobre importantes temas. El *Marxist Workers Tendency* (MWT) criticó los acuerdos alcanzados bilateralmente. El PAC, AZAPO, *New Unity Movement* y el *Workers Organisation for Socialists* se reunieron en Cape Town para condenar públicamente el proceso multipartidista de CODESA (Meer, 1993:84).

El optimismo seguía circulando por los alrededores de Kempton Park, ubicado en el centro urbano y financiero más importante del país, pero otra cosa muy distinta se sucedía en el resto del país. Seis semanas después de CODESA 1, el partido del NP tuvo que hacer frente a una importante prueba. La elección parcial (*by-election*) en Potchefstroom, una ciudad universitaria conservadora afrikáner en el Transvaal, tradicional feudo electoral del partido. Los últimos resultados electorales a nivel nacional habían mostrado la incipiente emancipación del partido ultra conservador, CP de Treurnicht. Estas elecciones fueron un revulsivo para el NP, debilitados por unos resultados desalentadores en un momento incierto para el partido e inmerso en la transición democrática de la oligarquía colonial. La elección parcial fue ganada por el partido nacionalista ultra conservador afrikáner, CP, quien había centrado su campaña electoral en un vehemente rechazo a la política reformista del Gobierno y a las negociaciones con el ANC. El CP no había dejado pasar ninguna oportunidad, desde el inicio del fin del apartheid, de acusar al líder del NP de ser un traidor de la comunidad afrikáner.

Bajo la presión del cuestionamiento de sus reformas por parte de las fuerzas ultra nacionalistas afrikáners que empezaban a resonar fuertemente en algunos sectores de su circunscripción natural, el NP necesitaba legitimar sus reformas políticas frente a su electorado. El fracaso en las *by-election* en Potchefstroom ponía en jaque al Presidente de la República como líder del NP, y su apuesta por una reforma del régimen quedaba en entredicho entre algunas facciones conservadoras del partido. La necesidad de fortalecer su posición dentro de su partido, y aislar a las facciones duras moderadas opuestas a una reforma de ruptura democrática, incitó a F.W. de Klerk a anunciar, tras el devastador resultado de las elecciones, la convocatoria de un referéndum nacional[248] para electores blancos el 17 de marzo, con el exclusivo objetivo de preguntar directamente a su electorado sobre su política reformista y sobre las negociaciones con

[248] El ANC se opuso al referéndum en principio porque excluía a los votantes no blancos. Al mismo tiempo conscientes de la crisis que provocaría un fracaso en el referéndum para F.W. de Klerk en el proceso transicional, el ANC hizo campaña pidiendo al electorado blanco su apoyo a las reformas políticas iniciadas por el Gobierno del NP.

el ANC. Si el resultado del referéndum era un no a las reformas, F.W. de Klerk dimitiría como jefe de Gobierno y líder del NP.

El Gobierno anunció la convocatoria del referéndum con la siguiente pregunta:

> *¿Apoyas la continuación del proceso de reforma que el Presidente del Estado empezó el 2 de febrero de 1990, y que tiene como objetivo una nueva constitución a través de la negociación*?[249]

Mientras los Grupos de Trabajo realizaban la ardua labor de discutir sobre los detalles del cambio constitucional democrático, los principales actores exponían sus posiciones estratégicas públicamente. Los debates y análisis que se sucedieron en los medios de comunicación interpretaron que el ANC había relajado su insistencia sobre un gobierno interino, reemplazando al existente Parlamento Tricameral, y había aceptado un acuerdo para que un gabinete multipartidista supervisara la elección del gobierno interino y la asamblea constituyente, lo que conllevaría a un nuevo gobierno democrático. En definitiva, un acercamiento a la propuesta del Gobierno del NP de un proceso en dos fases.

Un nuevo documento del ANC abogaba por que un consejo para el gobierno interino debería ser nombrado por CODESA para supervisar la administración existente. Este consejo sería envestido con poderes legislativos y ejecutivos ejercidos bajo la autoridad de CODESA.

> *"Ninguna legislación contenciosa debe ser promulgada, y ninguna acción ejecutiva contenciosa debe ser realizada durante este periodo. Lo veremos como un periodo durante el cual debería de haber un gobierno por consenso o sustancial consenso. Una vez que las elecciones han sido celebradas para una asamblea constitucional, dos posibilidades podrían ser consideradas: el consejo de gobierno interino continuaría o la asamblea constituyente podría ser envestida con los poderes soberanos".*[250]

El documento enfatizaba que la principal función de la asamblea era adoptar una nueva constitución. Entre los principios constitucionales del ANC expuestos estaban: un estado unitario multipartidista, reconociendo la diversidad de las lenguas, cultura y religiones; una democracia multipartidista con el derecho de formar partidos políticos, y elecciones regulares bajo un sufragio universal adulto en un único censo electoral. Cada voto tendría que tener igual valor y un sistema electoral basado en la representación proporcional.[251]

---

[249] *Business Day*, 25 de febrero de 1992, p.2.
[250] *Business Day*, 12 de febrero de 1992, p.2.
[251] Idem

A pesar del contraste entre las propuestas del NP de que un gobierno interino electo debería redactar la nueva constitución y de la propuesta del ANC de que una asamblea constitucional debería realizar esa labor. Un compromiso entre ambas partes empezó a vislumbrarse en el que se permitía al Gobierno del NP mantener el Parlamento Tricameral y al ANC su asamblea constituyente. Si los dos principales actores políticos acortaban distancias en sus respectivas posiciones, organizaciones políticas como el IFP se alejaban del camino trazado por ellos. El partido nacionalista zulú del *Chief* Buthelezi propuso que unos principios constitucionales debían ser acordados y blindados antes del establecimiento del órgano constituyente. El IFP también sugirió que las propuestas constitucionales fuesen sujeto de un referéndum, pero rechazaba la sugerencia del NP de que fuese un referéndum exclusivamente para votantes blancos. De acuerdo con la propuesta del IFP, el próximo paso era que un foro CODESA más representativo redactara la constitucional final, tras la que se convocaría unas elecciones duales para elegir a la nueva legislatura democrática y un referéndum sobre la nueva constitución[252]. Por su parte, el partido DP defendía el establecimiento de un gobierno transicional de reconciliación nacional.

El ANC presentó formalmente en el Grupo de Trabajo 2, sus propuestas detalladas sobre las fases del proceso de transición democrática. El jefe de negociación del ANC, Cyril Ramaphosa, dijo que dichas propuestas habían sido acordadas por todas las ramas del ANC y los socios de la alianza SACP y COSATU, miembros del *Patriotic Front* que participaban en CODESA, y en principio, por el Gobierno[253].

La propuesta constaba de un proceso en dos fases: la primera era para "nivelar el campo de juego", culminándola con la celebración de unas elecciones para la asamblea constitucional; y una segunda fase donde se redactaría una nueva constitución y con un gobierno asambleario, hasta que la constitución final fuese adoptada.

La primera etapa implicaba el establecimiento de un poderoso consejo gubernamental interino, una vez que el acuerdo fuese alcanzado en todos los temas dentro de CODESA. El consejo constaría de todos los participantes de CODESA, y posiblemente otros partidos también (previamente auto excluidos) y supervisaría: (a) dos comisiones no partidistas independientes, una comisión electoral en la cual la comunidad internacional participaría, y una comisión sobre medios de comunicación; (b) cuatro comités sobre seguridad, presupuesto, relaciones exteriores, y gobierno local; y (c) las actividades del Parlamento Tricameral, el Gabinete (que continuaría como es) y todos los Gobiernos de los *Homelands*[254].

En la propuesta del ANC se especificaba que en no más de seis meses, después de que CODESA alcanzara un acuerdo sobre el proceso, se celebrarían las elecciones para una asamblea constituyente de 300 a 400 representantes. Los partidos que alcanzaran el 5%,

[252] *Business Day*, 7 de febrero de 1992, p.1.
[253] *Business Day*, 25 de febrero de 1992, p.2.
[254] Idem

o más de los votos, conseguirían escaños en base a una representación proporcional. Tras un periodo de seis a nueve meses de ser constituida, la asamblea redactaría una nueva constitución con la aprobación de una mayoría de dos terceras partes de los representantes. Este cuerpo también actuaría como una legislatura interina, con el Parlamento Tricameral disolviéndose una vez que la asamblea esté operacional. Entonces, se nombraría un gabinete multipartidista.

A pesar de que el ANC hizo pública que el Gobierno del NP participaba positivamente de estas propuestas. No obstante, el Gobierno seguía objetando que los miembros de CODESA participaran en el gobierno interino de la primera fase. Cláusula inaceptable para el ANC quien temía que sus miembros pudieran ser cooptados por el régimen en el proceso. El Gobierno también seguía abogando por una coexistencia del Parlamento Tricameral y la asamblea constituyente en la segunda fase, lo cual en el ANC también consideraba inaceptable[255].

Entre las propuestas concebidas como mecanismos de protección de las minorías que el NP introdujo dentro de los Comités de CODESA, estaban[256]:

- una presidencia colegiada,
- representación proporcional,
- autonomía constitucional de las instituciones en todos los niveles del gobierno.

El ANC rechazó cualquier poder compartido y derechos de las minorías en CODESA, argumentando que esas provisiones resultarían en un gobierno convertido en efecto en un sistema de partido único.[257]

En marzo, hubo confusión sobre en qué puntos se habían alcanzado acuerdos entre los principales actores del proceso formal multilateral de negociación. El comportamiento estratégico de los actores reflejó la importancia de dar una imagen específica a sus circunscripciones. Cada parte en el conflicto reclamaba "victorias" en los acuerdos, incluso recurriendo a cambios de terminología para crear la deseada impresión en sus respectivas circunscripciones de que no se estaba cediendo. Un claro ejemplo es cómo los actores resolvieron presentar el acuerdo sobre el futuro Consejo Ejecutivo Transicional (CET). Tertius Delport, jefe de la delegación del Gobierno del NP, interpretó el acuerdo sobre el CET como el mayor avance dado en el proceso de negociación porque había sido eliminado el problema de un "vacío constitucional" presente en la propuesta inicial del ANC. Por otro lado, Cyril Ramaphosa, describió este CET como el más poderoso cuerpo ejecutivo en el país con autoridad sobre el Parlamento, el Gabinete, y los Estados TBVC (Meer, 1993:85).

[255] *Business Day*, 25 de febrero de 1992, p.2.
[256] *Business Day*, 26 de febrero de 1992, p.2.
[257] *Business Day*, 3 de marzo de 1992, p.1.

Los tiempos también apremiaban en las filas de las dos partes beligerantes. El ANC quería un gobierno interino operativo en el plazo de seis meses, con control soberano de los departamentos claves del Gobierno y una vida limitada a 18 meses; el Gobierno veía el gobierno interino operando de cinco a diez años, conjuntamente con el Parlamento Tricameral y por lo tanto con limitada autoridad, sin estipular cuándo el Parlamento Tricameral sería disuelto.

Así, mientras hubo un acuerdo acerca de un gabinete transicional, hubo problemas acerca de cómo se alcanzaría establecer ese gabinete, y exactamente cuáles serían sus funciones y sus relaciones con el gabinete existente. Y por encima de todo, hubo problemas acerca de hasta cuándo serviría el Parlamento Tricameral tras el establecimiento del gobierno interino y la asamblea constituyente. Sin embargo, en el mes de marzo, el ANC parecía estar bastante seguro que un gobierno interino se establecería en unos pocos meses y que las elecciones para una asamblea constituyente se celebrarían a finales de año. Valli Moosa, negociador del ANC, pronosticó un paquete de medidas a tiempo para CODESA. "*Los Nacionalistas están bajo tremenda presión. No pueden obtener préstamos (internacionales) hasta que haya un gobierno interino. Después del referéndum se moverá*." (Meer, 1993:86).

El NP parecía haber promovido una falsa sensación de confianza en su futuro electoral. Seguro de que una amplia mayoría de la comunidad blanca y considerables sectores de la comunidad *coloured*, indios, e incluso africanos negros estaban oscilando a su favor, en una hipotética futuras elecciones generales democráticas. Los resultados del referéndum exclusivo para votantes blancos que confirmaron el indiscutible apoyo de la población blanca a las reformas iniciadas por el Gobierno dieron confianza e afianzó la estrategia del NP. El 68,73% de votantes contestaron un sí en el referéndum a las reformas políticas y negociaciones con el ANC. Sólo una de las 15 regiones convocadas al referéndum, Pietersburg, el sí no obtuvo la mayoría. La participación excedió significativamente la del referéndum de 1983, con un total del 85% de participación, frente al 66% de participación[258] de 1983. Sobre la reacción del NP tras la victoria del referéndum, Valli Moosa describe el cambio de actitud del NP percibido por los negociadores del ANC en el proceso:

> *"Creo que F.W. de Klerk malinterpretó el arrollador apoyo electoral de las reformas políticas iniciadas por el Gobierno. De repente, pensó que su posición salía reforzada de tal manera que el ANC no sería capaz de resistir las voluntades del NP en las negociaciones, y creo que como resultado de esto, volvieron a las negociaciones muy confiados, pero también obstinados y muy tercos. Ahora querían ganar una victoria, tras derrotar a la extrema derecha, querían derrotar al ANC y se creyeron suficientemente fuertes para ello, y creo que calcularon erróneamente".*[259]

[258] *Business Day*, 19 de marzo de 1992, p. 1.
[259] Padraig O'Malley entrevista a Valli Moosa, 17 de julio de 1992.

La atmosfera política estaba convulsionada en aquellos momentos del proceso. Movimientos de realineamiento político entre las organizaciones políticas con representación en la cámara de representación blanca en el Parlamento Tricameral se sucedieron, justo después de la victoria del partido NP en el referéndum sobre las reformas políticas. Durante el debate presupuestario en el Parlamento Tricameral, el diputado del CP, Andries Beyers, reconoció que no era posible "*volver al pasado*" y estaban preparados para participar en unas negociaciones "*significativas*"[260]. Mike Tarr, diputado del DP, también mostró su apoyo al posicionamiento del NP, como la única organización capaz de llevar a cabo una oposición factible al ANC *"para millones de individuos su casa natural estaría en un partido moderadamente en la derecha o centro, y no en el centro izquierda, como el ANC parece identificarse*"[261]. Ese realineamiento, incluso, desembocó en la primera representación parlamentaria del ANC de facto, cuando cinco diputados del DP anunciaron que se habían unido al ANC y que se quedarían como independientes en el Parlamento[262]. El ANC vio también una oportunidad para intentar frenar el avance del NP dentro de la comunidad *coloured*, cuando ofreció su apoyo al partido político de la cámara de representación *coloured*, *Labour Party*, en la *by-election* de circunscripción *coloured* celebrada ese año[263].

El ANC tomó conciencia del peligro de ser identificado ante el electorado como un partido de extrema izquierda subyugado al partido comunista sudafricano. La lucha armada en el ANC y el diseño de parte de sus políticas, estaban fuertemente ligados a los líderes del SACP. Con una afiliación al partido restringida exclusivamente para africanos hasta los años 70, los exiliados no africanos, normalmente en una posición más privilegiada económica y académicamente, encontraron un hogar en el SACP en el exilio, el cual se convirtió en el virtual *think-tank* del ANC. La lucha armada dependió casi exclusivamente del apoyo de la Unión Soviética, y esto fue promovido y negociado principalmente por el SACP, que también controlaba el brazo armado del ANC, el MK (Ellis y Sechaba, 1992). Una evolución lógica del movimiento de liberación, tras abrir la puerta de su afiliación a todas las razas, fue virar hacia ideas enraizadas en la ideología marxista promovida por los miembros del SACP. Las resoluciones emanadas de la Conferencia Nacional, celebrada en julio de 1991, aseveró esta evolución, con la elección de al menos la mitad de los miembros de la ejecutiva de la organización, NEC, entre los miembros del SACP. La comunidad internacional financiera observó la afiliación dual de gran parte de la ejecutiva del ANC con preocupación. El Secretario General del ANC, Alfrez Nzo, mencionó en un informe confidencial para la Conferencia Nacional de 1991, el lastre que esto constituía para el ANC. A pesar de la desconfianza del sector financiero a las futuras políticas que un gobierno del ANC pudiese implementar, forzando al SACP a salir abiertamente en apoyo de una democracia multipartidista en Sudáfrica, una encuesta sobre la alianza del ANC con el

[260] *Business Day*, 22 de marzo de 1992, p.2.
[261] Idem
[262] *Business Day*, 16 de abril de 1992, p.3; Business Day, 22 de abril de 1992, p.2.
[263] *Business Day*, 3 de junio de 1992, p.2.

SACP mostró un fuerte apoyo de la circunscripción del ANC para seguir colaborando con el partido comunista sudafricano (Meer, 1993:87).

3.1.2.1.1 *Propuestas de reforma electoral dentro de CODESA*

El realineamiento político, y la transformación de los principales partidos políticos ante las nuevas circunstancias políticas y sociales del país, fueron paralelas al desarrollo de las ideas constitucionales sobre la nueva dispensación sudafricana. Entre las ideas constitucionales, que los delegados y técnicos de los partidos políticos encargados de introducirlas y defenderlas en los debates que se sucedieron en la mesa de negociación, estaba el tipo de sistema electoral que iba a ser aplicado en las primeras elecciones democráticas en el país.

Entre las tareas asignadas al Grupo de Trabajo 2 de CODESA estaba el diseño del sistema electoral, como parte integrante del diseño institucional de la nueva dispensación democrática. En este grupo afloraron las discordancias y enconamientos sobre fundamentales temas en el proceso de negociación. Aquí se desarrollaron las discusiones sobre los mecanismos a diseñar para la protección de las minorías y sobre el cuerpo constituyente encargado de redactar y adoptar la nueva constitución.

Durante el mes de febrero y marzo de 1992, los partidos políticos presentaron sus propuestas al Grupo de Trabajo 2 para discutir sobre ellas y llegar a un entendimiento entre los 19 participantes, que conjuntamente presentarían recomendaciones para su debate y aprobación en el pleno de CODESA 2. Aquí es donde observamos las preferencias del tipo de sistema electoral de los principales actores y participantes en el proceso. A través de las propuestas enviadas al comité de dirección del GT2 sobre la composición de un órgano constituyente electo observamos las preferencias por los distintos tipos de sistemas electorales:

- *Inyandza National Movement*, el partido de representación india en el Parlamento Tricameral, abogó por una asamblea constituyente compuesta por un escaño por cada 50.000 votantes registrados (aproximadamente 340 escaños); la elección de la asamblea constituyente debería de ser por representación proporcional con un umbral electoral del 2% de los votos registrados en las elecciones; la lista para la elección de candidatos de partidos a la asamblea constituyente debería de estar dividida entre una lista nacional y una lista que refleje razonable una representación geográfica.

- El DP realizó una encarecida defensa por implantar mecanismos para una participación de las minorías "significativa". Con varias legislaturas funcionando a nivel nacional, regional, local. En su propuesta, la legislatura nacional podía incluir:

"una cámara baja donde la representación proporcional garantizaría la participación minoritaria, así como el derecho de las minorías para utilizar el parlamento y el proceso electoral como base para la persuasión y movilización política; una cámara alta electa por las legislaturas regionales, en turnos, garantizado la representación de las minorías sobre una base regional. Para la elección de la conferencia constituyente, el DP proponía en una asamblea de aproximadamente 200 miembros, electos sobre la base de sufragio universal adulto, con cada votante votando por un partido de su preferencia, y será constituido sobre una base de representación proporcional con un umbral electoral de 1%"[264].

- El Gobierno de Sudáfrica, por otra parte, propuso que la constitución transicional debería de hacer provisión, entre otros, de una legislatura electa: "*constituida de una cámara basada sobre representación proporcional y una segunda cámara basada sobre una representación regional y de partidos políticos minoritarios*"[265]. Una semana después del referéndum del 17 de marzo, el Gobierno presentó esta propuesta con la que supeditaba, la adopción de la nueva constitución por el órgano constituyente, a su adopción por las dos cámaras. Esto implicaba un potencial poder de veto ante una cámara alta donde el NP y sus aliados en las *Homelands* y Estados independientes serían mayoría.

- El partido ultra nacionalista afrikáner CP, con representación blanca en el Parlamento Tricameral, presentó una propuesta sobre el sistema electoral futuro, basado en una representación proporcional, "*un sistema inclusivo que permita a los individuos seleccionar las circunscripciones a las cuales desean pertenecer, y garantizar la representación de las voces de los grupos minoritarios*"[266].

- El UPF, en concordancia con el ANC, propuso un sistema electoral de representación proporcional para la asamblea nacional con circunscripciones uninominales para la elección de los representantes regionales, en orden de aproximar al electorado a sus representantes, pero a nivel del gobierno regional. El UPF tampoco reconocía el sistema territorial basado en *Homelands* del Apartheid, y pedía unas elecciones generales dentro del territorio concebido por las fronteras de 1910[267].

- El partido de representación india del Parlamento Tricameral, NPP, enfatizó la protección de las minorías políticas:

"Si tales grupos políticos están en minoría, sus intereses pueden ser mejor protegidos por un sistema de representación proporcional, particularmente en

[264] La propuesta del partido DP, fue diseñado siguiendo las pautas marcadas en la Conferencia Nacional del DP, 23 y 24 de febrero de 1992.
[265] 30 de marzo de 1992, Gobierno sudafricano Sumisión al Grupo de Trabajo 2.
[266] 30 de marzo de 1992, CP Sumisión al Grupo de Trabajo 2.
[267] 4 de mayo de 1992, UPF Sumisión al Grupo de Trabajo 2.

la legislatura. Entonces cada grupo o partido será representado en proporción al apoyo que obtenga entre el electorado. Idealmente, el sistema debería de ser suavemente favorecedor de los pequeños partidos políticos antes que de los partidos grandes, pero sin dar insignificante o incluso significante veto a las minorías sobre los deseos de la mayoría"[268].

- El LP, partido político de representación *coloured* en el Parlamento Tricameral, dio su apoyo a un sistema de representación proporcional, manifestando:

  *"Será necesario para CODESA examinar, investigar y debatir el modelo exacto de representación proporcional que debería de utilizarse para la elección del cuerpo electo constituyente. El modelo híbrido alemán combina las ventajas de ambas la representación por circunscripción y representación proporcional. El Labour Party propone que este modelo, con apropiadas modificaciones, debería ser seriamente considerado, teniendo en cuenta la posibilidad de que el cuerpo electo constituyente pueda simultáneamente servir como la alta cámara de la legislatura interina. Un umbral electoral del 1% sería más apropiado que un 5% para Sudáfrica. El tamaño del cuerpo tendrá que ser determinada tomando en cuenta la población, demografía y otros relevantes f*actores*. El Labour Party propone un cuerpo de 400 representantes"*[269].

- El Partido Comunista sudafricano, parte integrante de la alianza con el ANC, defendió un sistema de representación proporcional que garantizara la representación de los partidos políticos minoritarios que obtuvieran un mínimo porcentaje de votos[270].

- El ANC introdujo una detallada propuesta para la composición del órgano constituyente que redactara y adoptara la constitución final, en la que observamos los mismos argumentos que Kader Asmal ofreció en el documento interno de la organización sobre sistemas electorales en 1988. El ANC justificó su apuesta por una representación proporcional con estos argumentos:

  "Hace más de 15 meses, el ANC declaró su apoyo por un sistema de representación proporcional. Lo hicimos por dos básicas razones (en adición a los argumentos habituales a favor de la representación proporcional). Una permite a las diferentes categorías actuales en la sociedad sudafricana a ser alojadas sin referencia a grupos y, dos, evita los problemas de la delimitación de circunscripciones en un país dividido por áreas de grupo. El sistema de representación proporcional ayuda a promover alianzas y listas conjuntas para las elecciones. De esta manera, relativamente partidos pequeños, o

[268] 23 de marzo, NPP, Sumisión al Grupo de Trabajo 2.
[269] 30 de marzo, LP, Sumisión al Grupo de Trabajo 2.
[270] 24 de febrero, SACP, Sumisión al Grupo de Trabajo 2.

*partidos con un apoyo limitado a una región particular, son capaces de asegurarse representación legislativa aliándose con otros partidos en una situación similar. Es más, hay pocos países que usen la representación proporcional y que tengan gobiernos basados en un solo partido. Así la representación proporcional tiende a fomentar gobiernos de coalición. Aplicada a la elección de la asamblea constituyente, esto implicaría primero una mayoría que fuese compleja antes que una que fuese simple; Segundo, proponemos una mayoría cualificada, antes que una simple mayoría en relación con el proceso de decisión en el cuerpo constituyente; Tercero, habrá ciertos principios generales que serán vinculantes para la asamblea constituyente y que tendrán que ser consagrados en la constitución final, cualesquiera una mayoría de cualquier tamaño pueda decir. Estos son los principios generales que el Grupo de Trabajo 2 está actualmente debatiendo. La constitución es un documento muy especial que obliga a toda una nación y ser aceptada por todos los sud*africanos. *En consecuencia, cada intento debería hacerse para alcanzar consenso en su elaboración".* [271]

El ANC justificaba su defensa del sistema de representación proporcional porque apostaban por una asamblea constituyente lo más inclusiva posible, y para alcanzar este carácter inclusivo, proponían:

"Que los delegados a la asamblea constituyente sean electos por representación proporcional (tema que ya ha sido resuelto); que un umbral electoral o porcentaje mínimo en términos de la representación proporcional sea relativamente bajo; que sea cubierto todo el territorio de Sudáfrica dentro de las fronteras de 1910[272]*; y que la asamblea constituyente sea amplia antes que pequeña. Por un lado, es importante que el sistema electoral fomente partidos que tengan una visión nacional antes que puramente local, deberíamos de disuadir un sistema electoral que promueva estrechez mental y el autointerés. Por otro lado, es importante que las opiniones y las preocupaciones de todos los sudafricanos en todas las regiones del país, y reflejando tanto las opiniones de la mayoría como de las minorías, sean representadas".*[273]

El ANC ofrecía estimaciones sobre el número de potenciales votantes en la futura elecciones generales realizando un cálculo de entre 20 a 22 millones de votantes potenciales. Esto implicaría que un umbral del 2% requeriría 400.000 votos, un 3% requeriría 600.000 votos, mientras que un 5% necesitaría un millón de votos. El ANC mostró su preocupación de que "*bien establecidas organizaciones políticas en*

[271] 31 de marzo de 1992, sumisión al Grupo de Trabajo 2.
[272] El ANC nunca reconoció a los Estados TBVC, y quería que la integridad territorial de Sudáfrica fuese restaurada con la reincorporación de los estados TBVC. Para el ANC los problemas relacionados con la modalidad y el tiempo de la reincorporación de los estados TBVC en realidad no debería, en cualquier caso, impedir la participación en las elecciones para la asamblea constituyente de las personas que viven en esos Estados.
[273] Idem. En esta propuesta el ANC copia el argumento utilizado por Kader Asmal (1988).

Sudáfrica"[274], no fuesen capaces de alcanzar un umbral del 5%. Si se excluyesen esas organizaciones políticas se reduciría el carácter inclusivo de la asamblea constituyente buscado por el ANC, aunque siempre podría ser mitigado con la creación de pactos electorales o alianzas con listas conjuntas. En esta propuesta, el ANC, reconoce lo importante de acordar un umbral electoral apropiado, que garantice el carácter inclusivo de la asamblea constituyente, mientras que se evita una excesiva proliferación de los partidos políticos pequeños.

Sobre el tamaño de la asamblea constituyente, el ANC defendía que fuese "grande" antes que "pequeña". Sobre la base de que debería de haber un representante por cada 50.000 votantes, por ello con un estimado censo electoral de aproximadamente de 20 millones de votantes, iba a ser necesaria una asamblea de 400 miembros[275]. El ANC presentó una propuesta sobre la composición de la asamblea constituyente en el Grupo de Trabajo de CODESA mucho más detallada que su contraparte, el Gobierno del NP.

- A finales de abril, el IFP presentó su propuesta de tipo de sistema electoral al Grupo de Trabajo 2 sugiriendo que la elección de un sistema de representación proporcional era una "*cuestión política*", que surgía de lo que era "*deseable*" para cada partido. Y expresó su preferencia "*deseable*" por un sistema de representación proporcional con lista nacional y circunscripciones[276].

Finalmente, el Grupo de Trabajo 2 llegó a compromisos y el documento final de recomendación para ser debatido y aprobado en el segundo pleno de CODESA estipulaba para la elección de un órgano constituyente:

> *"El Steering Committee del Grupo de Trabajo 2 ha diseñado una propuesta para el cuerpo constituyente. Esta propuesta ha sido discutida hoy en Grupo de trabajo: Las elecciones para la Asamblea nacional sobre una base de representación proporcional por todos los sudafricanos dentro de las originales fronteras de Sudáfrica de 1910, la mitad de los escaños serán repartidos entre una lista nacional y otra lista regional".* [277]

Este periodo fue a la vez frenético y dramático en el proceso de la reforma política sudafricana. A mediados de mayo no había progresos significativos en las negociaciones dentro de CODESA 2, evidenciado por el fracaso del Grupo de Trabajo 2 para alcanzar un acuerdo sobre la mayoría requerida para aprobar la nueva constitución en el órgano constituyente. Al mismo tiempo, la intensidad de la violencia política en

[274] Idem
[275] El ANC puso como ejemplo la cámara baja del Reino Unido, que tiene alrededor de 650 miembros para una población aproximadamente mayor en proporción a una y media respecto a la de Sudáfrica.
[276] 27 de abril de 1992, IFP propuesta enviada al Grupo de Trabajo 2.
[277] Nota de prensa del 28 de abril de 1992 del Grupo de Trabajo 2.

las zonas de residencia exclusivas para africanos negros, *coloured* e indios en las ciudades se hacía insostenible[278].

CODESA 2 fracasó en cinco temas fundamentales:

(a) el porcentaje necesario para adoptar la constitución final en la asamblea constituyente[279];

(b) los futuros poderes regionales incluidos en la futura constitución;

(c) el poder de veto del Senado sobre la legislación de la cámara baja;

(d) la determinación a redactar una constitución interina diseñada y adoptada por la convención hasta que la constitución permanente fuese adoptada;

(e) y los tiempos en el proceso constituyente.

El Grupo de Trabajo 2 era incapaz de solventar los desacuerdos sobre los temas mencionados anteriormente. A pesar del acuerdo alcanzado sobre un proceso transicional en dos fases, quedaba por resolver: dónde y cuándo se iban a tomar las decisiones claves, y si en el órgano constituyente iba a ser basado en un poder compartido o en la regla de la mayoría. El Gobierno había aceptado que una asamblea constituyente electa redactaría la constitución final, a cambio de que una serie de principios constitucionales blindados fueran estipulados dentro de CODESA y de obligada inclusión en la constitucional final. El objetivo del Gobierno era conseguir el mayor número de principios constitucionales obligatorios adoptados dentro de CODESA, y no dejar en manos de una asamblea constituyente electa por sufragio universal un poder absoluto para determinar los artículos de la constitución final. En definitiva, incluir los mecanismos esenciales de su modelo de poder compartido como principios constitucionales, y así evitar que fueran excluidos en el proceso final de redacción y adopción de la constitución final sudafricana, donde el NP no podría conseguir una mayoría suficiente que le diera poder para imponer sus preferencias sobre los arreglos constitucionales en la asamblea constituyente.

Tras la victoria del partido del NP en el referéndum para el electorado blanco, el grupo de reformadores del partido salió reforzado dentro del partido y eso conllevó un cambio de estrategia en la que se impulsaron acuerdos que protegían su poder en la futura dispensación. Los reforzados actores reformadores del NP, supeditaron la adopción de la nueva constitución a las dos cámaras del órgano constituyente, con un senado donde el NP y sus aliados de los *Homelands* tendrían poder de veto, y ello desembocó en un

[278] *Business Day*, 15 de mayo de 1992, p.3; *Business Day*, 29 de mayo de 1992, p.3.
[279] Esencialmente un subterfugio veto.

intenso debate sobre los porcentajes necesarios para adoptar la nueva constitución que acabo arrastrando a las negociaciones a un punto muerto.

Los desacuerdos sobre los porcentajes de la mayoría necesaria para la adopción de la constitución dentro del Grupo de Trabajo 2 se mantuvieron hasta el 15 de mayo, el día de la celebración de la segunda sesión de CODESA 2. Tras cinco meses de discusiones, elaboración de informes para su debate, y aprobación durante el segundo pleno de CODESA2 en el Grupo de Trabajo 2, los dos diferentes enfoques de los principales actores no llegaron a puntos comunes sobre los porcentajes para la adopción de la nueva constitución por el órgano constituyente. Discordancia que no fue resuelta durante la celebración del segundo pleno de la Convención, y por ende fue imposible un acuerdo final que clausurara CODESA 2.

El ANC propuso que, a instancias de una norma internacional, para la aprobación de cláusulas ordinarias de la nueva constitución de Sudáfrica debería requerirse una mayoría de dos terceras partes en la asamblea constituyente. El Gobierno deseaba una constitución interina redactada por CODESA y adoptada por el principio de suficiente consenso. Tras lo cual, se celebrarían unas elecciones para una asamblea nacional o asamblea constituyente, que redactaría y adoptaría la nueva constitución, con la provisión de una mayoría requerida del 75% para la adopción de la carta de derechos fundamentales, y un 70% (en un principio sugirieron una mayoría del 75% pero fue rebajado) para el resto de la constitución. En la propuesta de diseño de la constitución interina del Gobierno del NP también se proveía un órgano constituyente bicameral, compuesto por una asamblea nacional electa por sufragio universal adulto y un senado compuesto por los representantes de las regiones electos a través de elecciones regionales y con una representación de las regiones equitativa en el senado. Este senado, junto a la asamblea nacional, debía de adoptar la constitución final. El ANC, ante la negativa del Gobierno y el NP de rebajar la mayoría requerida para la adopción de la constitución final, cedió un aumento de la mayoría necesaria del 66.6% al 70%, y a 75% para la aprobación de las cláusulas relacionadas con los derechos fundamentales, pero incluyendo un mecanismo de desbloqueo, por el cual, si se diera un bloqueo en la asamblea constituyente para llegar a la mayoría requerida para adoptar la nueva constitución de más de seis meses, entonces se activaría un mecanismo de desbloqueo por el que una mayoría suficiente del 51% pudiese adoptar la nueva constitución en la asamblea constituyente, ser publicada y sometida a un referéndum nacional para su ratificación.

Sobre la propuesta de un parlamento bicameral en el que la cámara alta de representación regional estaría basada en una representatividad equitativa de las regiones, y que junto a la cámara baja fueran las encargadas de adoptar la constitución final. El Secretario General del partido comunista sudafricano, Joe Slovo describía la trampa que esta propuesta del Gobierno del NP implicaba. Así declaraba:

"Está claro en la propuesta del Gobierno del NP que está abogando por un proceso constituyente en el que la minoría tendría, en la práctica, un veto. Han sugerido que en el proceso constituyente debe de haber una segunda cámara electa por todos los partidos que recibieran un cierto mínimo de votos, apuntando a un 10% en las regiones y tendrían una representación equitativa con los otros partidos. En práctica esto significaría que si el ANC consigue el 60% de los votos en cada región, y otros dos partidos, digamos el NP y el IFP, el 20% cada uno de ellos, el ANC estaría en minoría en la segunda cámara porque la representación se computaría equitativamente a partir de un cierto porcentaje".[280]

Más allá del diseño del órgano constituyente, el Gobierno también pretendía que la constitución interina, redactada y adoptada por CODESA, definiese los poderes, funciones, y fronteras de las regiones en la nueva Sudáfrica, y con ello blindar su propuesta de un estado descentralizado federalista para la nueva dispensación. Valli Moosa describió el temor del ANC ante este requerimiento en esta fase de la transición: "*una vez que se establecen las regiones, se convierte en una labor bastante difícil cambiar la situación dada*"[281].

Otro de los temas controvertidos, que desembocaron en desacuerdos enquistados en el tiempo, fueron los "tempos" del proceso. El ANC abogaba para que la asamblea nacional tuviese un periodo fijo, dentro del cual se redactara y fuese adoptada la nueva constitución. El Gobierno estaba totalmente opuesto a esto, quería que la asamblea nacional no estuviese sujeta a ningún periodo de tiempo fijo para adoptar la nueva constitución, sino que se diera flexibilidad a la asamblea constituyente para trabajar sin restricciones temporales sobre la constitución final.

A pesar de las dificultades en la negociación sobre los temas más controvertidos durante los días previos a la celebración del segundo pleno de CODESA2, los dos principales actores de la transición política estaban determinados a no dejar que el bloqueo de CODESA 2 erosionase mortalmente el proceso transición hacia la democracia. El Gobierno y el ANC acordaron continuar, a través de las conversaciones bilaterales, las negociaciones para llegar a una solución que desbloqueara el proceso multilateral de negociación y que hiciera avanzar la reforma política. Pero, una vez más, los trágicos acontecimientos de violencia política, que se sucedían en el exterior del foro de negociación multipartidista, volvieron a interferir con gran fuerza en la mesa de negociación resultando en el fracaso de CODESA 2.

Cuando la celebración del segundo pleno del foro multipartidista se acercaba en el tiempo, las negociaciones desarrolladas dentro de la mayoría de los Grupos de Trabajo estaban en un punto muerto, principalmente debido al fracaso de los principales actores políticos en infravalorar la fortaleza de la contraparte y su propia debilidad. Los negociadores del ANC en CODESA se encontraron en una delicada situación tras haber

[280] Padraig O'Malley entrevista a Joe Slovo, 9 de abril de 1992.
[281] Padraig O'Malley entrevista a Valli Moosa,17 de Julio de 1992.

tomado iniciativas y hecho concesiones que no fueron aprobadas por todas las estructuras ejecutivas de la organización[282]. Y el Gobierno y el partido del NP, quienes ostentaban una confianza extremadamente alta, optaron por imponer su voluntad en la mesa de negociación tras su triunfal resultado en el referéndum de marzo.

Los dos principales actores habían estipulado sus precondiciones para poder avanzar en la consecución de acuerdos. El Gobierno amenazó con bloquear el establecimiento de un gobierno interino, al que ceder el poder en la primera fase de la transición, si no se ponía fin a la violencia política, y el brazo militar del ANC, MK, no era disuelto. También insistió sobre la alta mayoría requerida para alcanzar una decisión constitucional. Por su parte, el ANC exigía un control multipartidista de los medios de comunicación, incorporación de los Estados TBVC, y una moratoria sobre la unilateral restructuración de instituciones socio-económicas y relaciones internacionales.

El campo de juego en la negociación había cambiado drásticamente, tras escenificarse un distanciamiento entre las posturas adquiridas por los dos principales contrincantes. Ambos, el ANC y el Gobierno del NP, se habían alejado uno del otro sobre la propuesta del gobierno interino. El Gobierno proponía una primera fase de arreglo interino, el cual dejaría al actual Parlamento Tricameral con un veto sobre todas las decisiones de CODESA. El ANC por su parte, mantenía su oferta para que en la primera fase un comité interino con poder legislativo, y el Parlamento Tricameral subordinado a ese comité, y encomendado con la función principal de aprobar todas las resoluciones de CODESA y así convertirlas en leyes (Meer,1993:90).

Los dos días de sesiones del segundo pleno de CODESA, celebrados el 15 y 16 de mayo, evidenciaron la distancia insoslayable entre los dos protagonistas del proceso negociador en ese momento. Los discursos realizados por los delegados y líderes de los partidos y organizaciones políticas participantes en CODESA 2, fueron un reflejo de la delicada situación en la que estaba sumida la transición política sudafricana:

> *"Es desafortunado que el Grupo de Trabajo 2 no ha podido alcanzar un acuerdo en su tarea de elaborar los principios generales constitucionales, y el órgano encargado de la redacción de la constitución. Una vez más debo enfatizar, como han hecho muchos líderes en el pasado, que nuestro futuro está ligado a la buena voluntad de los líderes para dar y tomar. Al menos que aceptemos esta buena voluntad, el camino en frente de nosotros está en peligro. Hoy en CODESA 2, el impasse que estamos sufriendo, con un Gobierno del NP que ha abusado contundentemente de su poder político, y que una vez más lo ha demostrado esta mañana. El Gobierno del NP sigue intentando mantener su monopolio político minoritario, no dándose cuenta que sólo representa el 5% del total de la población de Sudáfrica. El NP sigue sin estar preparado para incluir a la mayoría de las fuerzas democráticas dentro de las estructuras del Gobierno, sin*

[282] Joe Slovo, secretario general de SACP y miembro del órgano ejecutivo del ANC, así lo desveló durante una entrevista (Padraig O'Malley entrevista a Joe Slovo, 9 de abril de 1992).

prescindir de su minoritaria dominación de poder. Estoy convencido que este es el contexto por el cual el Grupo de Trabajo 2 ha fracasado en resolver los problemas derivados del diseño de un cuerpo para el desarrollo constitucional, y del malicioso objetivo del Gobierno de establecer un veto minoritario sobre las decisiones de un cuerpo elegido democráticamente. La idea de democracia que el Gobierno tiene ha sido claramente evidenciada en su propuesta para elegir al nuevo Concejo Municipal (ayuntamiento) de Kimberley, donde la minoría blanca elegirá 11 miembros, los coloured elegirán a 5 miembros, los africanos a 7 miembros, y los indios a 1 miembro, esto es una demostración del tipo de propuestas para la nueva Sudáfrica que el NP quiere, enquistando su poder. Creo que hoy se ha puesto en evidencia la imposibilidad del Gobierno del PN para cambiar. Los vemos ahora como obstruccionistas, distorsionadores, intransigentes".

"Llegamos a aceptar unánimemente contrapesos, pero esto no fue suficiente. Lo que el NP realmente quiere es que el cadáver podrido del Apartheid continúe reinando desde la tumba. Creemos que el Grupo de Trabajo 2 sufre de una agonía de consenso en el tema del órgano constituyente, y sin ese consenso no veo cómo podemos continuar en el proceso. Cuando el NP, y esto es lo perturbador, al borde de la ruptura llegó esta mañana con una propuesta de un senado con derecho a veto sobre el borrador constitucional, y adoptado por el parlamento elegido democráticamente. El Labour Party rechaza esta tentativa, en el último minuto, de descarrilar el tren del consenso sobre el órgano que redactará y adoptará la nueva constitución. El Labour Party quiere dejar bien claro que, a pesar de nuestra primera propuesta de una mayoría del 66,7%, estamos preparados para un compromiso y que la constitución sea aprobada por una mayoría de 70%, con la excepción de la carta de derechos humanos que debería ser aprobada por una mayoría del 75% en la asamblea nacional".[283]

"El partido Inyandza National Movement empezó con una posición por la regla de la mayoría con derechos de las minorías. Entre otros, acordamos como movimiento lo siguiente: acordamos a adoptar los principios constitucionales en CODESA y aprobados por la asamblea nacional. Llegamos a este acuerdo para evitar los recelos de los partidos minoritarios como el del Gobierno. También acordamos que habría una sustancial mayoría para que la asamblea nacional sea capaz de aprobar la constitución. Bien estos compromisos alcanzados parecen ser insuficientes para el Gobierno. Buscamos una regla de la mayoría con derechos de las minorías en un estado constitucional. Esto es lo que se está pidiendo aquí: en una nueva Sudáfrica, debería de haber el principio de la regla de la mayoría con los derechos de las minorías protegidas por una constitución de estado. Lo que el gobierno busca ahora es avocar por su regla de la minoría, no derechos para la mayoría. Lo que están haciendo de hecho con su propuesta

[283] Discurso de H.J. Hendrickse (*Labour party*), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, pp.321-322.

de una mayoría requerida del 75% en la asamblea constitucional, es perpetuar la regla de la minoría en este país. Esto es inaceptable para Inyandza National Movement. El Gobierno debería conceder el principio básico de que una mayoría obligue a una minoría. Hemos propuesto una mayoría de dos tercios para la adopción de la constitución. El gobierno necesita comprometerse si queremos progresar en esta Convención. Se debe de aceptar que la nueva Sudáfrica termina con la regla de la minoría. A pesar de la intransigencia del Gobierno sobre los requerimientos de mayoría para la votación de la asamblea nacional, ha habido sustanciales progresos dentro de CODESA".[284]

A pesar de las críticas sobre la actuación del Gobierno y del NP en el desarrollo de CODESA 2, el NP rechazaba categóricamente ser parte del problema:

"El NP ha sido una activo participante trabajando arduamente para llegar a consensos donde era posible alcanzarlos. Hemos realizado muchas concesiones en este sentido, por lo tanto rechazamos las alegaciones sobre el impasse en el Grupo de Trabajo 2 son atribuidas a la intransigencia del NP. El NP, que según todas las encuestas científicas tiene un apoyo del 30% de la población total de Sudáfrica, ha tomado muchísimas iniciativas para romper el estancamiento en el que se encuentra el Grupo de Trabajo 2, cosa que no puede decirse de todos los participantes. No apoyamos la regla de la minoría, sino la regla de la mayoría, queremos abandonar de la regla de la minoría. Pero nunca apoyaremos un gobierno de mayoría simple. Vivimos en un país de minorías, y es un aceptable principio de derecho en el mundo en que vivimos que los cambios en una constitución requiere un sustancial apoyo de la población. Es desde esta perspectiva que nuestra propuesta en el Grupo de Trabajo 2 puede ser considerada como justa y razonable. El hecho que no se haya alcanzado un acuerdo final en el Grupo de Trabajo 2 no debe de enturbiar lo alcanzado dentro de este grupo, como el acuerdo sobre que CODESA será el primer paso para diseñar una constitución transicional que hará las provisiones para un nuevo gobierno democrático. Es una pena que no se haya alcanzado un acuerdo final sobre el funcionamiento del parlamento y los procedimientos necesarios para la aprobación de la nueva constitución. Sin embargo las diferencias sobre este asunto no son inmensurables para que no pueda ser alcanzado un compromiso. Sin embargo para llegar a un punto de encuentro es necesario más tiempo, las negociaciones sobre asuntos tan importantes no deberían finalizar en una atmosfera similar a la presión de un chef. Es poco realista intentar alcanzar acuerdos y compromisos bajo mucha presión y con tiempo limitado. Las negociaciones necesitan paciencia y tolerancia. Las diferencias no resueltas dentro del Grupo de Trabajo 2 no son irreconciliables".

[284] M.C. Zitha (*Inyandza National Movement*), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, pp.327-328

"Un asunto del que quiero informar brevemente es referido a la propuesta del NP con respecto al parlamento con dos cámaras. Pudiera parecer que los méritos de nuestra propuesta no son plenamente apreciadas o son deliberadamente malinterpretadas como una cámara de perdedores. Es comúnmente conocido ejemplos de bicameralismo en democracias alrededor del mundo. El concepto de segunda cámara provee de una instancia más de control democrático y popular en las acciones del gobierno. Es internacionalmente reconocido, y hecho probado, que la vital cuestión de una adecuada y apropiada representación de los intereses regionales, y de las minorías, pueden ser mejor alcanzados en una segunda cámara. Uno puede ir más lejos y decir que esos intereses sólo pueden ser considerados en tal institución. Sudáfrica es, ante todo, un país de diversidades, y la democracia implica la justa y apropiada representación de todos los intereses de su población. En vista de la diversidad cultural y regional de nuestra tierra, es esencial que el sistema de gobierno debería inspirar a nuestra población con confianza y consecuentemente aliviar su incertidumbres y ansiedades respecto al futuro".[285]

En los discursos de los líderes se refleja claramente cuáles fueron los problemas que desembocaron en el fracaso de CODESA 2. Las dinámicas de las estrategias partidistas que se impusieron en el proceso por parte de los dos principales protagonistas, evidenciaban los objetivos establecidos a alcanzar, dentro de las premisas de un poder compartido y protección de las minorías, así como una sociedad e diseño institucional lo más igualitaria e inclusiva posible sin ninguna estipulación racial en la nueva dispensación. También podemos observar como los actores políticos hacen uso de los argumentos, a favor o en contra, que se han ido desarrollando en el debate académico sobre el gobierno de sociedades divididas. Los esfuerzos estratégicos del NP por imponer contrapesos a un gobierno y una legislatura donde una mayoría simple acabe imponiendo su visión en la nueva Sudáfrica, continuó protagonizando los discursos del segundo pleno de CODESA 2. El partido nacionalista zulú, visto como uno de los aliados posicionados junto al partido del NP junto a los Gobiernos de los *Homeland*s y Estados independientes, en el foro multipartidista apoyó la solución del Gobierno y del NP sobre las mayorías requeridas en la adopción de la nueva constitución: "*Inkatha Freedom Party apoya una mayoría del 70% para la constitución en general y 75% para la carta de derechos y para asuntos regionales*".[286]

Las críticas a la estrategia mantenida por el Gobierno en la mesa de negociación multipartidista fueron manifestadas por la mayoría de los participantes que no estaban cooptados por el régimen del oligárquico colonial (como los Gobiernos de los *Homelands* y los Estados independientes):

"Llegamos a esta Convención con el entendimiento de que haríamos cualquier concesión que fuera posible y que no pusiera en peligro los deseos de la gente a

[285] Dawie de VIilliers (NP), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, pp.330-332.
[286] F.T. Mdlalose (IFP), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, p.344.

la que representamos. Pero lo que ha pasado al final es que se nos ha pedido firmar un acuerdo sobre papel mojado para confundir al mundo, y prolongar, de esta manera, este no representativo Gobierno, y perpetuar la miseria y pobreza de la mayoría del pueblo sudafricano. Eso es lo que se nos ha pedido acordar y esos es lo que no podemos hacer. Al final fue un cheque en blanco para el voto minoritario. Señoría, acordamos que a pesar del hecho que uno podía acordar que una mayoría del 51%, es decir una mayoría simple sería suficiente para adoptar una constitución, dijimos no, permitiremos una mayoría necesaria más alta. Nos postulamos a favor de una gran mayoría de dos tercios de la cámara, bastante aceptable en todos los cánones de la ley, o formas de justicia en cualquier país. Pero tampoco fue suficiente. Lo que el Estado quería, o el Gobierno y sus aliados quieren, es una mayoría del 70%. Y entramos en el terreno de no una decisión mayoritaria, en el procedimiento constitucional, sino una imposición de leyes por una minoría, y esto da marcha atrás a cualquier progreso en el futuro".[287]

"Sin una satisfactorio acuerdo en el Grupo de Trabajo 2 sobre el central tema del proceso de decisión constitucional, no puede haber una efectiva implementación del resto de las medidas propuestas por los otros Grupos de Trabajo. La culpa, por esta situación de estancamiento, debe caer estrictamente del lado del principal bloqueador, el Gobierno de Sudáfrica. El problema no es un asunto de porcentajes. El problema crítico gira en torno al Gobierno, junto con los partidos de las minorías, haciendo todo lo posible en sus manos para socavar la democratización de nuestro país. Durante los pasados cinco meses el Gobierno sudafricano ha presentado una gran cantidad de propuestas en CODESA. Una por una, cada una de estas propuestas han sido rechazas por los respectivos Grupos de Trabajo. Todas ellas han sido diseñadas para afianzar el poder y privilegio minoritario".

"En las últimas semanas el Gobierno de Sudáfrica ha sido forzado, por un vasto consenso en CODESA, a aceptar en términos generales el eminentemente razonable y democrático escenario originalmente presentado por la alianza dirigida por el ANC. Aceptaron el marco, pero nunca aceptaron su espíritu democrático. Ese escenario tiene en su corazón un órgano de decisión constitucional electo. Nuestra propuesta es que ese órgano constituyente debería de diseñar la nueva constitución, trabajando sobre la base de una mayoría requerida para su adopción de dos terceras partes. Esto fue exactamente el método que el Gobierno de Sudáfrica acordó en Namibia. Hoy el Ministro de Exteriores, Pik Botha declara que el partido comunista sudafricano quiso imponer una constitución marxista-leninista en Sudáfrica. Sólo podemos asumir que Botha cree que más de dos terceras partes de la población de Sudáfrica quieren esa constitución comunista. Nos sentimos alagados. Pero esa no es para

[287] H.M. Coovadia (Natal Indian Congress/Transvaal Indian Congress), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, p.348-349.

nada nuestra intención. Queremos una constitución para todos los sudafricanos, no una constitución políticamente partidista".

"En las pasadas tres semanas, el partido comunista y sus aliados han hecho todo lo posible para facilitar un acuerdo. Dentro del contexto de nuestro amplio "escenario", hemos considerado varios detallados métodos y compromisos con una visión de facilitar una salida. El Gobierno de Sudáfrica ha decidido rechazar todo eso. El Gobierno de Sudáfrica sigue en su sueño de perpetuar el estigma, a través de la puerta trasera, del gobierno de la minoría. Esto es completamente inaceptable. El Gobierno sigue sin una voluntad seria de negociar. Lo que teme sobre todo es una democracia. Esto significa que ¿no hay futuro para las negociaciones? Queremos creer que CODESA puede y debe establecer un marco para la rápida democratización de nuestro país. La implicación popular es la esencia en la democracia. No es CODESA la que traerá la democracia, sino la movilización de las masas. Sólo la población movilizada de nuestro país pueden asegurar que exista una rápida y efectiva implementación de las medidas transicionales al nivel del campo del juego político".[288]

El líder del partido comunista sudafricano, Chris Hani, anunció en su discurso anterior el mecanismo estratégico que a partir de ese momento iba a utilizar el ANC para presionar en la mesa de negociación. El uso de las movilizaciones sociales para presionar al Gobierno y acelerar una salida negociada de la transición democrática. Mientras, en el otro bando de la mesa de negociación, entre los partidos cooptados por el sistema del *Apartheid* con su representación en el Parlamento de la oligarquía colonial, buscaron contrapesos en los arreglos constitucionales que paliaran el poder ejercido por la regla de la mayoría.

"Creemos que una nueva constitución debería ser diseñada por un órgano completamente democrático electo sin la interferencia de ningún lujoso senado. Creemos que la constitución debería ser ratificada en cada cláusula por una mayoría del 70%. Y la carta de derechos debería ser ratificada por una mayoría del 75%, por su significativo papel para proteger los derechos individuales, y entre ellos, los derechos de las minorías. En cuanto al tema del senado, el Democratic Party sigue creyendo que un senado puede jugar un papel importante, pero proveyendo un decente senado en una decente constitución. Queremos constatar que la actual situación de desconfianza entre nosotros es inadecuado para las negociaciones".[289]

"Una defensa, de un sistema de gobierno construido sobre unos gobiernos regionales fuertes, o estados federados, es, habitualmente, e incluso inmediatamente, tildado de sospechoso, e incluso de crueles condenas de intentos de reintroducir el privilegio blanco. En un país multiétnico y multicultural como

[288] C. Hani (SACP), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, p.353-355.
[289] Colin Eglin (DP), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, p.359.

el nuestro, regionalismo tiene un buen sentido. Pero es desafortunado que el Apartheid ha dado una mala reputación a ciertos conceptos constitucionales tales como el derecho a la autodeterminación, la protección de las minorías, estados nacionales, etc.".[290]

"Tras las consultas y negociaciones en el Grupo de Trabajo 2, mi partido está preparado para considerar estas opciones: sobre la enmienda y adopción de la carta de derechos en la constitución, una mayoría del 75% debería de ser requerida; en cuanto a la enmienda y adopción de secciones de la constitución, una mayoría del 70% debería ser requerida. Los temas regionales también se incluirían dentro de esta categoría de mayoría necesaria".

"Respecto al bloqueo en el Grupo de Trabajo 2, este partido apoya el principio de inclusividad en el tema de desarrollo constitucional. Siguiendo este argumento, hemos apoyado una alta mayoría necesaria para la enmienda constitucional de 70%".[291]

"Es un hecho que Solidarity Party representa una pequeña circunscripción en nuestro país, así que la disputa de si debería haber 70% o 75% no nos afecta realmente como partido, pero lo que es importante es el principio. El fracaso del Grupo de Trabajo 2 para presentar una recomendación conjunta refleja el hecho de que no hay unos pocos partidos representados en las mesas de negociación, y muestra que ha habido circunscripciones bien representadas, y debe entenderse que bajo estas condiciones era virtualmente imposible resolver todas nuestras diferencias en una semana. Pero creo, siendo justo con todos los partidos, que hubo sinceros intentos por avanzar en todos ellos. Los seis meses de preparación y trabajos de CODESA no van a resolver los años de desconfianza e injusticia".[292]

"Venda se congratula por los progresos alcanzados en los Grupos de Trabajo 1, 3,4 y 5, pero lamentamos el impasse para resolver los principios constitucionales del Grupo de Trabajo 2. Básicamente, Venda apoya una mayoría de dos terceras partes necesarias para cualquiera de los principios constitucionales que afectan a la enmienda de la constitución, y de la carta de derechos fundamentales. Pero desde un punto de vista democrático, aceptamos un 75% para la enmienda de la carta de derechos fundamentales, y un 70% para la enmienda el resto de los asuntos constitucionales. Si el gobierno está comprometido con la democracia, valorará estos compromisos seriamente. Rechazamos el establecimiento de un senado indefinido con poderes de veto. Es lamentable que en CODESA 2 el

[290] T.K. Mopeli (*Dikwankwetla Party*), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, p.362.
[291] H.W. E. Ntsanwisi (*Ximoko Progressive Party*), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, p.371.
[292] I. Omar (*Solidarity Party*), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen 3, p.373.

Gobierno de Sudáfrica ha fracasado en demostrar su buena voluntad en las negociaciones".[293]

La impresión general transmitida, durante el primer día de la segunda sesión de CODESA 2, fue de preocupación sobre la situación de peligro en la que se encontraba emplazada el proceso de reforma política, pero también se observa la aceptación de que era imposible revertir lo ya avanzado y un posible retroceso a lo alcanzado. En definitiva, la reforma política era irrevocable. Durante el segundo día y último del pleno CODESA 2, los líderes de los dos principales partidos políticos tomaron la palabra.

"En réplica con los anteriores acusaciones de que el Gobierno promueve una continuada dominación de las minorías y sus privilegios. No puedo permitirlo, porque simplemente no es verdad. Cuando dijimos que el libro del apartheid estaba cerrado, lo creíamos. Cuando dijimos que, en nuestro intento para desarrollar una nueva constitución, debemos de garantizar que no hay discriminación en el nuevo sistema constitucional, y en otras esferas de Sudáfrica, estábamos completamente comprometidos con ello. Insistimos en un apropiado sistema de contrapesos en el que ninguna minoría o mayoría se imponga. Para que ninguna mayoría pudiera nunca utilizar su poder para socavar la constitución o para dañar los intereses de las minorías. Nosotros, en el Gobierno, no estamos definiendo el concepto de minorías en ningún momento en términos de raza, color, u otro tipo de barómetros discriminatorios. Estamos comprometidos con la creación de una atmosfera y una situación en el terreno de juego que haga posible la celebración de unas elecciones libres y justas lo antes posible. Un objetivo común práctico que se ha ido materializando, es que necesitamos una CODESA inspiradora y negociadora de una constitución transicional e interina, y desde ahí resultará democráticamente elegido un gobierno multipartidista transicional que gobernará con el espíritu de la unidad nacional, y desde ahí emergerá y fluirá también un parlamento transicional, completamente representativo de todos los sudafricanos, en el que todos participarán. Desde donde al final, fluirá una nueva constitución acordada en el parlamento transicional, pero el método a seguir todavía lo estamos negociando. Hacemos nuestro el desazón por el retraso en el Grupo de Trabajo 2 causado por la tensión, e incluso el conflicto dentro de él. El Gobierno no tiene reparos en decir, dejemos atrás nuestras desavenencias y construyamos la nueva Sudáfrica bajo el espíritu de CODESA 1 y 2. Debemos de imponer un equilibrio entre darse prisa y perfección, entre la necesidad de acortar tiempo y evitar los errores que serán costosos en el futuro. Dejemos aquí un espíritu de cooperación de unidad de propósitos que nos salve en este país de los errores acontecidos en el pasado".[294]

[293] Brigadier M.G. Ramushwana (Gobierno del Estado Independiente de Venda), 15 de mayo de 1992, CODESA Volumen III, p.376.
[294] F.W. de Klerk, 16 de mayo de 1992, CODESA Volumen 4, p. 379-384.

"Intentemos acordar que las elecciones generales de las que hablamos sean conducidas y supervisadas por una comisión electoral independiente constituida por respetados miembros de nuestra comunidad, y asistidos por representantes de nuestra comunidad internacional. Al mismo tiempo hagamos posible un acuerdo en una serie de asuntos. Que antes de que finalicemos la sesión, el Parlamento Tricameral aprobará la necesaria legislación para crear un cuerpo estatutario con poderes ejecutivos, un consejo ejecutivo multipartidista transicional, encargado de preparar al país para la adopción de una constitución democrática, nivelando el nivel de juego y creando el clima de libre actividad política que hará posible la celebración de elecciones libres y justas. Vamos a ir más allá, y acordar que una vez celebrada las elecciones, el órgano electo también será el parlamento interino operativo con un nuevo gobierno interino electo, que permanecerá en el poder hasta la adopción de la constitución final. Nuestra gente quiere oír nuestras respuestas a estas proposiciones. Sin el claro compromiso de cada uno de los participantes en CODESA, no somos capaces de superar los bloqueos, incapaces de ofrecer el liderazgo que nuestra gente busca e incapaces de establecer las bases para que una negociación sea exitosa. Cuando hayamos llegado a un acuerdo sobre estos asuntos, debemos movernos rápidamente para terminar la operación concerniente a la asamblea constituyente electa, empezar discusiones sobre la composición, y otros asuntos relacionados con el gobierno interino electo, una constitución interina bajo el que el gobierno transicional funcionará. Para estos temas el Comité de Dirección debería de reunirse pronto, tras la conclusión de CODESA 2, para mirar cómo deberían reestructurarse los grupos de trabajo para conseguir que nos movamos con rapidez en estos asuntos presentados. El mismo Comité de Dirección deberá dirimir los tempos, en particular determinar cuándo las elecciones deberían de celebrarse, y la duración del proceso de diseño de la nueva constitución. En cuanto a la actitud del Gobierno, debe de entender claramente que los días de la dominación minoritaria blanca han finalizado. Durante el tiempo en que siga en el poder mientras sucede el cambio, no puede ser arbitro y jugador al mismo tiempo".[295]

El delegado del ANC en CODESA, Valli Moosa, describe las repercusiones que este delicado momento en el proceso de negociación significó para el ANC:

"Tras el fracaso de CODESA 2, y el punto muerto en las negociaciones, tuvimos una oportunidad, creo que de algún modo la situación nos forzó como organización a reflexionar sobre nuestra actuación y enfoque en el proceso de transición política negociada"[296].

Una de las características de la forma del proceso formal multilateral fue que las negociaciones estuvieron centradas y administradas por los negociadores dentro del foro multipartidista, mientras que el público fue un observador pasivo. El ANC consciente

[295] Nelson Mandela (ANC), 16 de mayo de 1992, CODESA Volumen 4, p. 389-391.
[296] Padraig O'Malley entrevista a Valli Moosa,el 17 de Julio de 1992.

de ello, utilizó un mecanismo estratégico de movilización social para forzar su posición dentro de la mesa de negociación. El Gobierno del NP había salido legitimado electoralmente tras la movilizando de su circunscripción con el referéndum de marzo, y con ello se dio un reforzamiento de su posición dentro del proceso de negociación. El ANC se sintió abocado a utilizar también un mecanismo de movilización social, como las campañas de acción de masas[297], que reforzara su posición dentro de la mesa de negociación[298].

La Convención multipartidista, en la práctica, se había desarrollado con una marcada visión "bipolar". Dos bandos, principales rivales de la contienda, junto a sus aliados, habían impuesto sus posiciones. El Gobierno había conseguido imponerse sin dificultad a las demandas del ANC. Los golpes de fuerza en la mesa de negociación tras la victoria en el referéndum exclusivo para el electorado blanco, había confirmado y fortalecido la voluntad del Gobierno y del NP de dominar la iniciativa política. Mientras, en el ANC se habían presentado algunas controvertidas situaciones en las que el órgano ejecutivo del partido había desautorizado[299] los acuerdos alcanzados en los Grupos de Trabajo, especialmente en el Grupo de Trabajo 2. El movimiento de liberación fue abocado a fortalecer su estrategia negociadora para presionar al Gobierno con una serie de campañas de movilización social que reforzaran su posición de fuerza negociadora dentro del proceso.

Mientras el fracaso de CODESA implicaba un freno en el proceso formal de negociación multipartidista, el sistema parlamentario de la oligarquía colonial mantenía su actividad ordinaria. El Gobierno seguía dando cuentas al Parlamento Tricameral, encargado de dar fuerza jurídica a todo lo emanado de CODESA. El nuevo Ministro de Desarrollo Constitucional y jefe negociador del Gobierno en CODESA, Roelf Meyer, durante uno de sus discursos parlamentarios rindiendo cuentas ante el Parlamento Tricameral de lo acontecido en el foro negociador multipartidista, explicó la posición del Gobierno y el NP sobre la reforma del sistema electoral:

> *"El Gobierno es de la opinión de que el sistema electoral de representación proporcional es el adecuado para establecer una democracia participativa en Sudáfrica. La mayoría de los partidos en CODESA, de hecho, consideran la representación proporcional como el sistema más apto para la sociedad sudafricana. Es la posición del Gobierno, que el sistema de mayoría relativa, que se sigue aplicando a Sudáfrica como un legado de ley constitucional inglesa, no es un sistema aceptable para utilizar en la nueva dispensación. Este sistema, first past the post, tiene la ventaja que es bastante sencillo y tiene pocos problemas en su implementación. La experiencia ha mostrado, sin embargo, que este método*

[297] Las acciones de masas consistían en llamamientos populares a boicots, manifestaciones y huelgas.
[298] Idem.
[299] Padraig O'Malley entrevista a Joe Slovo, el 9 de abril de 1992.

produce extraños resultados electorales[300]*. Para eliminar los defectos del método de mayoría relativa del sistema de distritos electorales uninominales, y con una visión de ofrecer a las minorías una oportunidad de conseguir representación y participar el procedimiento de decisión en el proceso legislativo, el Gobierno y el NP decidió aceptar un sistema electoral de representación proporcional".*

"El sistema de representación proporcional tiene específicas ventajas inherentes. En primer lugar, no es un sistema particularmente complejo. Segundo, es justo en el sentido que ofrece a las minorías políticas una oportunidad mejor para la participación. Otra ventaja que no siempre es apreciada, es la oportunidad que permite a minorías políticas, económicas, u otro tipo de minorías, a unirse por medio de la formación de partidos políticos. El partido político entonces sirve en realidad como el vehículo por el medio el cual las minorías en la comunidad pueden reivindicarse".

"Una de los más importantes trabajos es la delimitación de las divisiones electorales o las regiones electorales. En el sistema proporcional normalmente se habla de grandes distritos electorales o regiones electorales, y entonces puede ser aceptado que estas nuevas áreas geográficas tendrán que ser delimitadas. Aunque es aceptado que el tema de la demarcación formará parte del proceso constituyente, un órgano independiente de delimitación es de hecho necesario".[301]

El 16 de junio fue el día elegido[302] por el ANC para iniciar la campaña de acción de masas con boicots y manifestaciones a lo largo del país que finalizarían con una huelga general convocada el 3 y 4 de agosto. La noche siguiente, el clima de violencia política escaló a niveles trágicos. 46 personas, la mayoría mujeres y niños, fueron asesinadas en la *Township* de Boipatong[303], cerca de Johannesburgo, por un grupo de seguidores del IFP, como venganza a recientes ataques de miembros del IPF ejecutados por seguidores del ANC. Cuatro días después de los asesinatos, Nelson Mandela dirigiéndose a un público de 20.000 simpatizantes del ANC, anunció la suspensión de las negociaciones y cualquier acuerdo con el Gobierno. Valli Moosa, negociador del ANC, recuerda el desencadenamiento de los eventos que desembocaron en la ruptura de las negociaciones por parte del ANC:

"Dos razones desencadenaron la ruptura de las negociaciones tras el fracaso de CODESA 2: primero, la violencia política y la masacre de Boipatong; y dos, el punto muerto (en las negociaciones) no pudo ser superado, y creíamos que

[300] El ministro debía referirse a los resultados electorales de 1948 que dio como vencedor al NP, no siendo el partido con más votos registrados.
[301] Extractos del discurso parlamentario del 21 de mayo de 1992.
[302] El aniversario de la revuelta de Soweto en 1976.
[303] El gobierno fue acusado de complicidad. La policía no hizo nada para frenar la matanza ni para encontrar a los perpetradores; no hubo arrestos ni se inició ninguna investigación (Mandela, 1994:724).

simplemente engañaríamos al pueblo, si hubiésemos continuado con las negociaciones porque hubiésemos dado la impresión de que ciertas cosas eran posibles, cuando realmente sentíamos que no eran posibles en ese momento del proceso".[304]

El fracaso[305] de CODESA 2, y especialmente la masacre de Boipatong, provocó un estado de ánimo tremendamente desalentador entre la población y la militancia. En los días previos a la tragedia, el Gobierno había sido golpeado por dos escándalos. El primero sobre la corrupción y sobornos del departamento de ayuda al desarrollo encargado de mejorar las condiciones de vida de la población africana en los *Homelands* y, el segundo escándalo era la implicación de oficiales, al más alto nivel, de las Fuerzas de Seguridad en el asesinato de cuatro miembros de UDF. Estas revelaciones añadían más veracidad a las evidencias recientes que implicaban a la policía en asesinatos cometidos en Natal, y sospechas de que el departamento de inteligencia militar estaba conduciendo operaciones encubiertas contra el ANC, conocidas como la *Third Force*.

En junio 1992, un cúmulo de circunstancias negativas para el proceso de transición como fueron la intensificación de la violencia política contra los miembros del ANC, el bloqueo de CODESA 2 y las conversaciones bilaterales, provocó la firme resolución del líder del partido del ANC, Nelson Mandela, de abandonar todos los contactos dentro del foro de CODESA, hasta que no se resolviera las acciones directas de violencia política contra los activistas y miembros de la organización en el país.

Acompañando a su retirada de la mesa de negociación, el ANC decidió no sólo continuar con su campaña de acción de masas, que culminó con una huelga general a principios de agosto, sino también instigar una campaña de movilización de sus seguidores contra los Gobiernos de los *Homelands*. El 7 de septiembre de 1992, cerca de 80.000 manifestantes, movilizados por el ANC, marcharon por Bisho, la capital del Estado independiente de Ciskei. A la cabeza de la manifestación se encontraban importantes representantes del partido comunista, incluyendo a su líder Chris Hani, junto a los líderes del ANC, como Cyril Ramaphosa y Steve Tshwete. El ejército de Ciskei abrió fuego contra los manifestantes, provocando la muerte de 29 personas y más de 200 heridos. En el mismo momento del suceso se lanzaron rumores sobre la implicación del ejército de Sudáfrica en los hechos. Cyril Ramaphosa, secretario general y jefe de la delegación del ANC en los grupos de trabajo de CODESA, inmediatamente acusó[306] al Gobierno. Las acusaciones sobre la doble estrategia del Gobierno mantenida

---

[304] "*Decidimos que, junto con la continuación de las negociaciones en CODESA, teníamos que organizar un programa de acción de masas*" (Padraig O'Malley entrevista a Valli Moosa, el 17 de Julio de 1992).

[305] El bloqueo inquebrantable en el Grupo de Trabajo 2 se tradujo en el fracaso de CODESA 2. Partidos de la alianza de COSAG acuso al ANC: "*El ANC en realidad fue derrocado en el Grupo de Trabajo 2 de CODESA. No pudo imponer su voluntad a los delegados y no pudo alcanzar consenso para las políticas que fueron anunciadas en la Harare Declaration*", 6 de octubre 1992, COSAG: "*Rejection of the record of understanding reached by De Klerk and Mandela by Buthelezi.*".

[306] "*Culpamos a F.W. de Klerk por esto. Ciskei es una creación del sistema del Apartheid y es responsable de las atrocidades cometidas bajo su nombre*" (A. Butler, 2007).

en el proceso de transición democrática, por un lado el uso de la violencia política y por otro lado el uso de las negociaciones políticas, se sucedieron en los siguientes meses. A pesar de la situación de bloqueo, tras el abandono del ANC de CODESA por la implicación del gobierno en los actos de violencia política, el partido NP no quiso poner fin a sus alianzas estratégicas con el partido de IFP, y con otros conservadores Gobiernos de los *Homelands* y Estados independientes.

Tabla 12: Número de asesinatos políticos en Sudáfrica durante los años 1992-1994

Meses	**Año 1992**	**Año 1993**	**Año 1994**
Enero	110	175	332
Febrero	234	178	264
Marzo	437	180	482
Abril	356	259	487
Mayo	296	357	195
Junio	373	267	144
Julio	329	605	154
Agosto	348	562	112
Septiembre	279	489	125
Octubre	299	475	123
Noviembre	263	447	113
Diciembre	175	404	100
Total	**3 499**	**4 398**	**2 631**

Fuente: datos de *Human Rights Committe of South Africa*. I informes de 1992, 1993 y 1994

Como advertimos en la tabla 12, el número de asesinatos políticos no descendió del centenar mensual desde el inicio de las negociaciones dentro del marco de CODESA. El mes de marzo fue el que registro el número de asesinatos políticos más alto del año 1992, coincidiendo con la intensificación de los enfrentamientos políticos y posiciones irreconciliables entre las dos principales facciones, el ANC y el NP, en las mesas de negociación de los grupos de trabajo de CODESA. Y coincidiendo con las manifestaciones convocadas (agosto y septiembre) por el ANC en Ciskei, uno de los Estados independientes más proclives a apoyar las demandas institucionales del NP.

La voluntad de avanzar de los principales actores políticos, a pesar de las circunstancias adversas relacionadas con los índices de violencia política, se tradujo en una serie de reuniones secretas, varias veces por semana, entre los dos líderes de los equipos negociadores del Gobierno del NP y el ANC, Cyril Ramaphosa y Roelf Meyer, para intentar reconstruir la mesa de negociación rota. En esta atmósfera enrarecida con sangre y retórica, una serie de reuniones secretas regulares se desarrollaron justo antes de la tragedia de Bisho. Este canal bilateral de comunicación abierto cimentó los puentes entre ambos lados y culminó con una cumbre entre los líderes del ANC y el NP el 27 de septiembre y la posterior firma del *Record of Understanding*.

Lo particular en este periodo de alto nivel de incertidumbre en el camino hacia la democracia sudafricana, fue que los eventos trágicos ocurridos a lo largo del país forzaron la parálisis pero, al mismo tiempo, los progresos en el proceso. Si la masacre de Boipatong, de alguna manera precipitó la ruptura formal de las negociaciones, la tragedia en Bisho tuvo exactamente el efecto opuesto, precipitando la reanudación formal de las negociaciones que se encontraban en un punto muerto. La masacre de Bisho hizo entender al ANC que a pesar de la legitimidad del uso de la movilización social para apoyar sus posiciones y presionar al Gobierno a favor de sus propuestas, el uso desmesurado de la movilización social de sus bases podía acabar generando una transición marcada, principalmente, por la violencia política antes que por la misma campaña de acciones de masas contra el régimen oligárquico colonial.

> *"Lo que normalmente ocurrió en la primera parte del proceso de CODESA, durante la primera parte de 1992, fue un gran volumen de interacciones multilaterales entre los partidos políticos en el proceso que acabó roto tras la masacre de Boipatong, y entonces empezamos con las reuniones bilaterales entre el Gobierno y el ANC. La última parte de 1992, una gran cantidad de puntos en común se cimentaron en esas discusiones a través de un proceso bilateral, la primera el Record of Understanding en septiembre de 1992. Entonces seguimos con las discusiones bilaterales entre el Gobierno del NP y el ANC, en una amplia serie de temas para buscar llegar al mayor número posible de acuerdos que después eran puestos sobre la mesa en conversaciones multilaterales. Durante un largo tiempo, desde junio de 1992, tuvimos conversaciones bilaterales con el ANC, y no fue hasta marzo de 1993 que las conversaciones multilaterales se reanudaron, y fue entonces cuando muchos de los acuerdos alcanzados durante esa etapa de conversaciones exclusivamente bilaterales fueron presentados en MPNP".*[307]

Los acontecimientos externos, a lo que acontecía en la mesa de negociación, hizo entender a los dos principales actores la importancia de cada uno de ellos en el proceso de transición si querían, con éxito, transformar el régimen autoritario a uno democrático. La premura de no retroceder en las posiciones alcanzadas por los negociadores en CODESA, hizo cambiar la estrategia del ANC apostando, una vez más, por una salida negociada al conflicto. Los principales actores políticos entendieron que a pesar de sus propias percepciones de su fuerza en la mesa de negociación, la realidad del país era más amenazante, y juntos el país tenía alguna oportunidad de salir adelante. Así, el NP entendió que el recurso de la represión para estabilizar el país socialmente y económicamente, como había hecho anteriormente, era inaplicable en estos momentos de la transición hacia la democracia. Por su parte, el ANC entendió que no podía subyugar la capacidad militar del Gobierno, e imponer sus preferencias en la mesa de negociación sobre la nueva dispensación con el uso exclusivo de la movilización de sus

[307] Entrevista a Roelf Meyer, jefe negociador del Gobierno del NP, Pretoria, 12 de agosto de 2014.

bases. La inevitable realidad forzó a las dos partes a volver a la mesa de negociación a finales de 1992, a pesar de la violencia política que golpeaba el proceso.

El comportamiento estratégico aplicado por los actores políticos durante todo el periodo de la primera fase de la transición hacia la democracia había desembocado en una situación altamente peligrosa, de total ruptura y fracaso de las negociaciones. El Gobierno no había calibrado suficientemente bien su estrategia de ceder lo menos posible frente a su contraparte, el ANC. La intransigente postura tomada por el Gobierno del NP, tras su fortalecimiento popular con la victoria en el referéndum de marzo, puso en una controvertida tesitura a los negociadores del ANC frente a sus bases. Mientras el ANC mantenía un canal de comunicación abierto para trabajar en cimentar puntos de encuentro que facilitaran el alcance de acuerdos, pero el Gobierno se mantuvo inamovible. Esto era difícil de aceptar por los seguidores del movimiento liberación que, además, eran las principales víctimas de la violencia política. En esta situación, ambos protagonistas buscaron aparecer, ante cualquier resultado surgido de la mesa de negociación, como los vencedores del resultado negociador frente a sus circunscripciones. El Gobierno no fue lo suficientemente razonable para entender que era una necesidad estratégica ceder algo para hacer posible el avance en el proceso, no una necesidad política, ni siquiera una ideológica.

El *Record of Understanding* fue un rotundo cambio de estrategia y avance en este aspecto, que permitió al ANC presentarse como vencedor[308], a pesar de que el Gobierno y el NP no habían cedido nada esencial para su partido en las negociaciones. La percepción general, especialmente en los círculos del ANC, fue de victoria y, por lo tanto, se podía reanudar las negociaciones. Esta percepción general fue evidenciada por la reacción del líder del partido del IFP, Buthelezi, quien interpretó el *Record of Understanding* como una concesión del Gobierno del NP al ANC, ya que el acuerdo implicó la cesión en dos áreas[309] muy significativas para el IFP. Una de las reacciones tras alcanzar este acuerdo fue el distanciamiento del líder del IFP, *Chief* Buthelezi, de del NP, y en particular del Gobierno. El *Record of Understanding* fue la llave que abrió de nuevo la puerta del proceso negociador, así como un cambio de configuración de los negociadores en el nuevo periodo que se abría.

El *Record of Understanding* provocó que el IFP anunciara su abandono de todas las negociaciones con el Gobierno del NP y el ANC. Este acuerdo enfureció a tal punto al líder del IFP, *Chief* Buthelezi, que decidió romper las relaciones con el partido del NP, y formar una alianza con un grupo de desacreditados líderes de los Gobiernos de los *Homelands*, Estados independientes y partidos de extrema derecha blanca[310]. Buthelezi

[308] Los dos temas constitucionales, el procedimiento y el modelo, no significaron grandes cambios a lo alcanzado en el Grupo de Trabajo 2, al final de CODESA, pero la liberación de altos perfiles de prisioneros políticos, las cercas en los albergues de inmigrantes en los *Townships*, y la prohibición de llevar armas tradicionales durante los mítines, puestas juntas en un paquete, permitió al ANC presentarse como ganador en el acuerdo.

[309] Los dos temas que afectaban al IFP eran las concesiones en cercar los albergues de inmigrantes en los *Townships*, y la prohibición de llevar las armas tradicionales en los mítines, símbolo de la cultura Zulú.

[310] En octubre de 1992 se formó la alianza política de *Concerned South Aricans Groups* (COSAG) formada por el IFP, CP, AVU y *Afrikaner Freedom Foundation* fundada en octubre de 1992.

exigió la abolición del acuerdo de *Record of Understanding*, la liquidación de CODESA como marco de negociación multilateral y la disolución de *Umbkhonto we Sizwe*. Las amenazas vertidas por el movimiento nacionalista zulú, no conllevaron una desestabilización del canal de comunicación bilateral entre el ANC y el NP, que fue reforzado tras el *Record of Understanding*, sino una mayor exclusión y aislamiento del partido IFP. Las críticas vertidas por el IFP sobre al acuerdo entre el Gobierno y el ANC para reanudar las negociaciones, coincidían con las críticas realizadas por partidos de extrema derecha y de extrema izquierda a la esencia bilateral del proceso de negociación multipartidista, y que habían abanderado en su auto exclusión de CODESA:

> *"El acuerdo de Record of Understanding, firmado por De Klerk y Mandela, no sólo asume que los dos partidos tienen el derecho a declarar que la base para reanudar las negociaciones han sido acordadas, sino que F.W. de Klerk, sorprendentemente, firmó un documento que manifiesta que las negociaciones serían reanudadas, y que se continuará con las discusiones bilaterales. El IFP y el Gobierno de Kwazulu rechazan el derecho del Gobierno y del ANC a tomar el destino de Sudáfrica en sus manos. Al menos que haya un proceso genuino multipartidista dirigiendo a una nueva dispensación, esta dispensación no será democrática. El ANC abandonó CODESA y tomó las calles con programas de acción de masas, porque no pudo imponer su voluntad en CODESA".*[311]

El proceso de negociación multipartidista quedaba desbloqueado con el acuerdo *Record of Understanding*. El Gobierno finalmente aceptaba un órgano constituyente con una única asamblea constituyente electa que redactaría y adoptaría la nueva constitución, solamente obligada legalmente a unos principios generales constitucionales. Dicha asamblea actuaría al mismo tiempo como una legislatura transicional, tendría una duración fija para la redacción y adopción de la nueva constitución, contaría con un mecanismo de desbloqueo, y el proceso sería supervisado por un gobierno interino electo bajo una constitución interina[312]. Lo único que quedaba por negociar era la fecha de la convocatoria de las elecciones generales para formar la asamblea constitucional, y el porcentaje de las mayorías necesarias para adoptar decisiones en la asamblea constituyente.

Una vez más el IFP, consciente de la envergadura del acuerdo alcanzado, sobre temas fundamentales de la transición, entre los dos principales protagonistas políticos, y con la claudicación del Gobierno del NP, ante las demandas del ANC, en temas muy sensibles para la organización nacionalista Zulú, dejo constancia de lo que esto representaba para ellos y su posición respecto a ello:

---

[311] 27 de septiembre de 1992, Comunicado de prensa del IFP: "*Agreements between the State President and Mandela*".

[312] Los dos temas constitucionales, el procedimiento y el modelo, no significaron grandes cambios a lo alcanzado en el Grupo de Trabajo 2, al final de CODESA, pero la liberación de altos perfiles de prisioneros políticos, las cercas en los albergues de inmigrantes en los *Townships*, la prohibición de las armas tradicionales puestas juntas en un paquete, permitió al ANC ser el ganador esa parte.

"Una asamblea constituyente plebiscitaria electa, en un clima de intimidación y violencia sobre la base de principios de una ley electoral que no reflectará una estructura federal o regional para el Estado, está condenada a producir un estado totalitario y centralizado que elimina el pluralismo. Sin embargo, sólo pluralismo, como territorial, socio-económico y cultural, es nuestra garantía para una Sudáfrica democrática y libre".[313]

En esta declaración del partido nacionalista Zulu se hizo un remarcable esfuerzo para detallar y argumentar su posición sobre el sistema electoral, conscientes de que era la puerta de entrada al proceso de decisión democrático.

"Las elecciones tienen la finalidad de suministrar representación. La preferencia entre los diferentes tipos de sistemas electorales es siempre un problema de filosofía política. Los elementos de esas preferencias son: la formación de una circunscripción electoral, el sistema de elección, la formación de la lista electoral y el rol de los partidos políticos en el proceso electoral. La filosofía política del IFP e clara y bien conocida. Defendemos un sistema federal caracterizado por poderes residuales en los estados miembros y regionalización dentro de cada estado".

"Esto se traduce en precisas preferencias acerca del sistema electoral. Queremos asegurar que la representación del pueblo y sus intereses, no la representación de su afiliación a conceptos vagos utilizados para sumar gente a nivel nacional. También queremos asegurar que la elección del tipo de representación puede ser utilizado para todos los niveles de representación, desde el nivel nacional a la elección de la legislatura a nivel federal".

"Creemos en y pedimos circunscripciones uninominales en las cuales cualquiera pueda convertirse en representante, sin el control o aprobación de partidos u organizaciones nacionales. Queremos asegurar que los representantes políticos sean electos a través de un proceso electoral, antes que ser meros testigos de las elecciones, que para todas las finalidades prácticas eligen partidos políticos que a cambio adjudican sus votos a los individuos que previamente han escogido. Por estas razones, dudamos de formas de representación proporcional, incluyendo listas PR, STV, SNTV, y fórmulas matemáticas".

"El territorio debe de estar divido por una comisión electoral independiente con tantas circunscripciones como individuos a ser electos. En cada circunscripción cualquier persona puede ser candidato si un limitado número de votantes de la circunscripción firma una petición apoyando su candidatura. El individuo que colecta el mayor número de votos es electo. Habrá una posibilidad de recurrir a

[313] 6 de octubre de 1992, COSAG: *Rejection of the record of understanding reached by De Klerk and Mandela by Buthelezi*.

los tribunales si hay la sospecha de que la circunscripción ha sido diseñada a favor de una formación política. Sin embargo, la circunscripción debería ser diseñada respetando el área social y geopolítica para asegurar una representación completa (este sistema es utilizado en EEUU)".

"Una representación especial debería aplicarse para garantizar la presencia, en cualquier proceso de decisión, de los intereses que no son probablemente adecuadamente representados a través del proceso electoral, por condiciones históricas o sociales. Escaños deben ser reservados para mujeres y minorías étnicas infrarrepresentadas. Escaños también pueden ser reservados para grupos de interés especiales y formaciones sociales que serían representados como tales".

"Otro adicional, y necesario, requisito de cualquier ley electoral se relaciona con la transparencia en la financiación los partidos políticos, límites de las contribuciones políticas, y equidad de acceso a todos los medios de comunicación. Es inútil hablar de sistemas electorales, al menos que haya la garantía de que las elecciones pueden ser justas y verdaderamente democráticas. Financiación anónima no debería ser permitida sin cuestionar, y limites sobre esta financiación debería de establecerse. Y una comisión independiente debería regular el acceso equitativo a los medios de comunicación y garantizar que el debate electoral y campaña es justo y pacífico".[314]

La grave crisis fomentada, en parte, por el incremento de los actos de violencia política, generó dudas internas entre las filas del NP sobre la estrategia seguida hasta ese momento por F.W. de Klerk de intentar favorecer una alianza anti-ANC con el IFP con mirar a rentabilizar electoralmente las futuras elecciones generales. Las encuestas de opinión indicaban que el movimiento Inkatha estaba perdiendo apoyo entre los zulús, poniendo en entredicho su valor como aliado pre-electoral y post-electoral. Un grupo de jóvenes en plena ascensión en sus carreras políticas dentro del NP, como Roelf Meyer y Leon Wessels, comenzaron a replantearse sus propias perspectivas en sus carreras políticas. Mientras los antiguos miembros del Gabinete de F.W. de Klerk estaban preocupados en justificar sus propias actividades políticas pasadas, y abogando por reformas menores que maquillaran al régimen autoritario pero sin ceder una transferencia de poder. Las jóvenes promesas del NP empezaban a afrontar la inevitabilidad de una Sudáfrica no racial, y la alianza con organizaciones políticas, ancladas y sólo legitimadas por el sistema del *Apartheid*, no era conveniente en un futuro democrático para el partido. La sospechosa alianza del NP con el IFP para hacer frente electoralmente al partido mayoritario, entre la comunidad africana negra, tenía cada vez menos sentido para ellos.

[314] Idem

Mientras el Gabinete estaba dividido entre una vieja guardia de nacionalistas afrikáners que añoraban tiempos pasados y jóvenes promesas que querían desquitarse del pasado, una transformación similar ocurría dentro del movimiento de liberación. El líder comunista, Joe Slovo, sucumbió a la realidad del presente, y con ello a la imposibilidad de forzar una rendición incondicional del régimen. El compromiso era inevitable, y lo necesario era distinguir entre lo que él llamó compromisos "*cualitativos*" y "*cuantitativos*", una retirada estratégica versus el principio de rendición. Un compromiso temporal de compartir poder sobre la base de una representación proporcional en un gobierno interino sería una retirada estratégica (Slovo, 1992).

Si realizamos un análisis retrospectivo sobre el proceso formal de negociación multipartidista, CODESA presentó varios defectos de diseño: su estructura distribuida en cinco Grupos de Trabajo, no era factible. Con cada grupo constituido por casi 80 personas, la viabilidad de la negociación y el desarrollo de compromisos, no era muy factible. Además, el proceso establecido en los Grupos de Trabajo estaba condenado a desencadenar bloqueos. Cada una de las organizaciones políticas que participaron presentó sus posiciones sobre varios temas por escrito al grupo de trabajo, aunque también se dio la oportunidad de presentarlo oralmente. Esto no sólo significó la producción de grandes cantidades de papeles, sino también que hubieran organizaciones políticas con posiciones inmovilistas desde las cuales era muy difícil, si no imposible, avanzar en el desarrollo de acuerdos. CODESA, no tuvo una estructura que facilitara la generación de recomendaciones conjuntas, entre los distintos participantes, con un cuerpo centralizado donde negociar. El Comité de Dirección CODESA, a pesar de que era compuesto por todos los participantes, no estuvo orientado hacia la búsqueda de consenso.

En este contexto, también hubo una falta de contribución técnica o imparcial. Cada participante, se enfrentaba a otras 18 organizaciones políticas, y las dinámicas de negociación se enquistaban en las firmes postulaciones de 19 bandos, desembocando muchas de las veces, en enfrentamientos partidistas. A esto hay que añadir que las contribuciones hechas dentro de estos Grupos de Trabajo, principalmente fueron de los partidos políticos, no de técnicos especializados temáticamente. Merece la pena anotar que sólo el Grupo de Trabajo 3, cuya labor era negociar sobre el gobierno interino, produjo un compromiso que pudo ser utilizado más tarde dentro del nuevo marco de negociación multilateral. La razón principal fue que este Grupo de Trabajo sí utilizó contribuciones técnicas de expertos independientes que fueron políticamente aceptables por todos los participantes. Este protocolo fue más tarde utilizado por los comités técnicos establecidos en la reanudación del foro multipartidista de negociación. Todos los otros Grupos de Trabajo fracasaron en producir algo que fuera posible utilizar tras la reanudación de las negociaciones multipartidistas, básicamente porque los políticos no pudieron alcanzar puntos de compromiso en CODESA.

El fracaso en alcanzar compromisos entre las partes, que fueron manifestados abiertamente por casi todos los participantes en sus discursos plenarios en CODESA 2,

y de un mecanismo eficiente para romper bloqueos en los Grupos de Trabajo, minaron la estructura de negociación multipartidista de CODESA, abocándola al fracaso. Pero esos defectos prácticos, en la puesta en práctica del primer intento de proceso formal de negociación multipartidista, dio las claves para solventarlos en la instauración de un nuevo foro negociador multipartidista. Las lecciones aprendidas fueron esenciales para que las negociaciones multipartidistas acabaran convirtiéndose en un éxito y con ello la transformación del régimen autoritario a uno democrático.

Otro factor que se tuvo que tener en cuenta, y que distorsionó lo que ocurría dentro de CODESA, fue la postura intransigente del Gobierno sudafricano tras el referéndum de marzo de 1992. El Gobierno del NP congeló las reuniones bilaterales que se habían sucedido regularmente (casi semanales) entre el ANC y el Gobierno. El canal de comunicación bilateral fue cerrado y ello generó tensiones dentro de los Grupos de Trabajo de CODESA. La importancia del uso de un canal de comunicación bilateral durante el proceso multilateral fue entendida como indispensable en la reanudación de las negociaciones. El canal de comunicación bilateral fue visto, a partir de ahora, como un mecanismo vital para desbloquear controvertidos temas y así llegar a acuerdos y compromisos, en el nuevo foro de negociación multipartidista.

La legitimidad, o inclusividad, de CODESA también estuvo entre dicha. La principal crítica a CODESA, por algunas de las organizaciones políticas, era que a pesar de tener la forma de un foro negociador multipartidista, en la práctica era un proceso de decisión bilateral. La dinámica de la Convención estaba marcada por los dos grandes partidos políticos, y aquellas organizaciones que se alienaban a un bando o a otro. "*Había nueve aliados con el Gobierno y nueve aliados con el ANC. CODESA fue esencialmente un acuerdo bipolar.*".[315] Y la percepción de un secretariado "político" que consistía, sólo, por un representante del ANC y del Gobierno del NP. Otros partidos políticos, incluyendo IFP, siempre desconfiaron de este secretariado. Una desconfianza similar se dio en el Comité de Dirección, en el que sólo participaba un representante de Concerned South Africans Group (COSAG). La desconfianza también acabó enturbiando la atmósfera dentro de las salas de negociación.

3.1.2.2 *MPNP*

La reanudación de las negociaciones multipartidistas fue preparada en una reunión bilateral[316] entre el ANC y el NP celebradas del 2 al 5 de diciembre de 1992. Las dos delegaciones discutieron sobre el estatuto de las conversaciones bilaterales, las negociaciones multilaterales, los tiempos del proceso transicional, las elecciones, la comisión independiente de los medios de comunicación, el gobierno interino, el órgano constituyente, el consejo ejecutivo transicional, la actividad política libre, la violencia, y

[315] Padraig O'Malley entrevista a Colin Eglin, 24 de noviembre de 1993.
[316] La reunión se llevó a cabo en un centro de recreación, esta reunión bilateral celebrada el 5 diciembre es conocida como *Bos Beraads*.

la restructuración unilateral[317]. En esta reunión, y las que le sucedieron, no se alcanzaron sustanciales acuerdos, pero tuvieron la función principal de evitar las diferencias insoslayables entre los dos principales actores que obstaculizaban el alcance de acuerdos sobre fundamentales temas. Los actores políticos eran conscientes de las debilidades y fallos de la anterior estructura y operatividad de CODESA y no querían que volviese a repetirse las mismas disfuncionalidades que arrastraron el proceso al fracaso.

El nuevo año se inició con aires de esperanza para la transición política hacia la democracia en el país. Reuniones entre el Gobierno del NP con la alianza de COSAG, y otras organizaciones políticas, hicieron posible la reanudación del proceso de negociación multilateral. Una serie de reuniones bilaterales entre el ANC y el NP, celebradas entre el 20 de enero y el 4 de febrero, para resolver los puntos más controvertidos que quedaban para negociar, dio como resultado una convergencia de posiciones que fue la dinámica identificadora en la última etapa de la primera fase de la transición sudafricana. El partido del NP renunció a su idea de una presidencia colegiada del estado, y aceptó una presidencia única con un gabinete multipartidista. Un gobierno de unidad nacional compuesto por todos los partidos que obtuvieran un 5% de los votos en las elecciones, y con una duración de al menos cinco años. No era necesaria tampoco la celebración de unas elecciones o referéndum tras la adopción de la nueva constitución por la asamblea constituyente. El NP también renunció a su petición de que la negociación multipartidista debiese determinar los poderes, funciones, y fronteras de las regiones. En definitiva se acordó que la asamblea constituyente sólo estaría obligada a incluir los principios generales constitucionales emanados del foro MPNP. Por último se acordó el establecimiento de una comisión independiente electoral y la resolución de que los Estados TBVC serían reincorporados al territorio nacional sudafricano.

A principios de 1993 era evidente que todos los principales actores en la transición política veían necesaria la reanudación urgente de la negociación multipartidista. La cuestión que quedaba era dónde. El NP y el ANC querían que los acuerdos alcanzados en CODESA se restablecieran, y fueran ratificados sus acuerdos bilaterales, especialmente querían garantizar que el acuerdo sobre un órgano constituyente electo para redactar la constitución final fuera adoptado multilateralmente.

COSAG, por otro lado, reclamaba una conferencia para determinar la forma del estado y el proceso mismo de negociación. El nombre fue otro tema controvertido. COSAG no aceptaba que la reanudación del foro multipartidista mantuviera el nombre de CODESA. Para garantizar un proceso más inclusivo que CODESA los partidos acordaron acomodar sus visiones y convocar una conferencia de planificación: *Negotiation Planning Conference*. Las conversaciones bilaterales entre el ANC y el NP dieron como resultado la fecha de la Conferencia para el 4 de marzo, y la agenda propuesta era discutir sobre la reanudación de las negociaciones multilaterales. Un

[317] ANC *Negotiating Bulletin* nº19, 10 de diciembre de 1992.

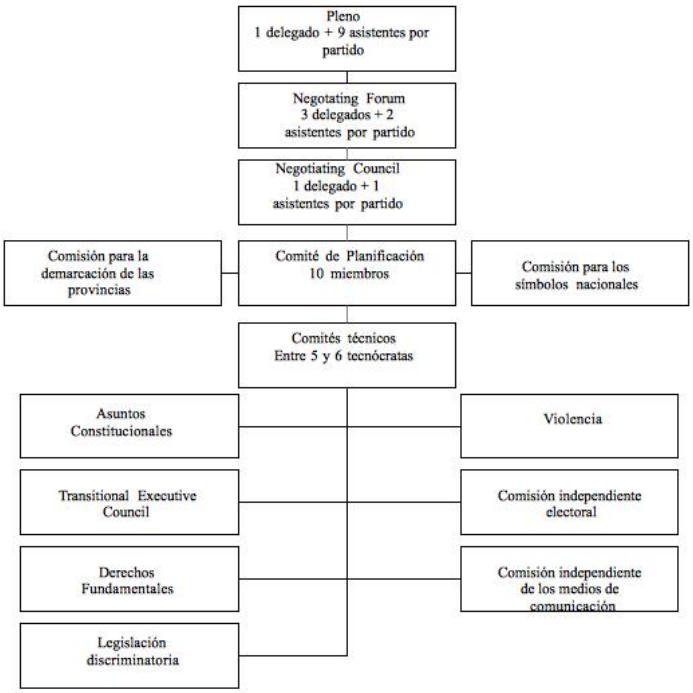
panel de presidentes fue seleccionado entre los partidos representados, y se acordó que tres delegados por cada partido u organización atenderían. El principio de inclusividad se tradujo en una invitación a todas las delegaciones que participaron en CODESA, incluyendo también a los que no aceptaron participar en ella: PAC, AZAPO, CP, AVU, AWB y el HNP.

Las conversaciones bilaterales entre los dos principales actores no dejaron de celebrarse hasta el día anterior a la convocatoria de la Conferencia. Los dos protagonistas políticos en la transición política intentaban cerrar acuerdos, en el mayor número posible de temas, para que cuando fueran introducidos en la agenda de las negociaciones multipartidistas hubiese más oportunidades de alcanzar un compromiso multilateral. Todos los principales partidos, incluyendo el CP y el PAC, por primera vez en el proceso formal de negociación multilateral, aceptaron la invitación a la Conferencia *Multiparty Planning Conference* en Kempton Park[318].

El día 4 y 5 de marzo, 26 organizaciones políticas (siete organizaciones políticas más que en la precedente CODESA) acudieron a la conferencia *Negotiation Planning Conference*, y adoptaron por unanimidad la reanudación de las negociaciones en un plazo de un mes en un nuevo foro de negociación multipartidista, que pasó a llamarse *Multiparty Negotiating Process* (MPNP). Las demandas hechas por los partidos como el PAC y el IFP de una nueva reestructuración del foro de negociación para convertirlo en más inclusivo, eficiente y neutral fueron posibles acomodarlas en el nuevo MPNP. Las lecciones aprendidas de CODESA se tradujeron en una nueva estructura más eficiente y dinámica.

[318] *Cape Argus*, 3 de marzo de 1993, p.3

Gráfico 3 : Estructura del MPNP



Fuente: sobre datos de los documentos del MPNP

En este nuevo foro no se establecieron Grupos de Trabajo especializados (ver gráfico 3) por temas como en CODESA. Un Consejo de Negociación (*Negotiating Council*) se convirtió en un efectivo foro de adopción de decisiones. El pleno del foro estaba compuesto por los líderes de los partidos y otros nueve delegados por partido, presidido por un presidente independiente. Este Pleno se convocaba muy raramente para formalmente ratificar los acuerdos alcanzados a propuesta del Foro Negociador (*Negotiating Forum*). Éste estaba compuesto[319] por tres delegados y dos asistentes por cada partido, con la labor de recibir y confirmar los informes y las propuestas que se presentaban desde el Consejo Negociador para el Pleno. El Consejo Negociador estaba compuesto por un delegado y un asistente por cada partido. Se reunía cado tres o cuatro días por semana en sesiones abiertas al público para informar sobre sus negociaciones al Foro Negociador. La necesidad de un Foro Negociador pronto fue desechada cuando se delegó sus poderes al Consejo Negociador, en consecuencia, todos los acuerdos negociados eran entonces ratificados exclusivamente por el Pleno.

Otra innovación fue el establecimiento de comités técnicos compuestos por expertos políticos no partidistas. En vez de presentar sus opiniones oralmente en el Consejo Negociador, los partidos realizaban sumisiones escritas para ser consideradas por los comités técnicos. Esto facilitó las dinámicas de la negociación, racionalizando las diferentes posiciones de las delegaciones. El comité técnico recogía todas las sumisiones, y sus informes incluían todas las posiciones de los diferentes participantes,

[319] Se decidió que al menos uno de cada grupo de delegados que participaba en el *Negotiating Forum* debía ser una mujer.

y los comités podían actuar como un mecanismo de desbloqueo buscando puntos de compromiso.

A diferencia de CODESA, que dependía de un Comité de Dirección como autoridad diaria, el MPNP estableció un Comité de Planificación con la misma funcionalidad. Reemplazando la secretaria política de CODESA, el MPNP estableció un Subcomité del Comité de Planificación. Para ocuparse de temas más especializados, el Consejo Negociador estableció dos comisiones no partidista que se encargaron de la delimitación de las regiones y de los símbolos nacionales. Dentro del MPNP el "juego político" se puedo mantener bajo control por el hecho de que los comités técnicos recibieron las sumisiones de los partidos políticos, y se llegaron a puntos de encuentro sobre los temas antes de que los medios de comunicación tuvieran acceso a las propuestas de los participantes, y acabaran resaltando las áreas de desacuerdo entre las delegaciones, y por lo tanto exacerbando las diferencias de los partidos, como había ocurrido durante la etapa de CODESA.

El 1 y 2 de abril, durante la primera sesión del Foro Negociador, se adoptó el mecanismo de decisión para el MPNP. Todos los acuerdos tienen que ser alcanzados por el método de decisión de consenso general. Si consenso general no podía ser alcanzado, el método de suficiente consenso era utilizado. Suficiente consenso significaba que:

> *"Si hay falta de consenso general, pero hay suficiente acuerdo entre los partidos participantes para posibilitar al proceso avanzar, los partidos que en desacuerdo pueden registrar sus objeciones u oposición formalmente, pero, dentro del espíritu de cooperación, no entorpecer el avance del proceso. El fallo de que hay o no suficiente consenso, debe ser tomado por el moderador en su criterio. Sin embargo, antes de que falle que hay o no suficiente consenso, el moderador garantizará que las partes en desacuerdo, especialmente aquellos que se consideren afectados materialmente, habrán tenido oportunidad suficiente para utilizar una variedad de mecanismos en orden de alcanzar el más amplio consenso posible. En particular, esos mecanismos deberán incluir aplazamientos para permitir discusiones informales entre los participantes, establecer comités técnicos compuestos como se estime apropiado para el asunto particular bajo consideración, así como permitir a los participantes consultar con sus superiores"*[320].

El 22 de abril de 1993 el Comité de Planificación del MPNP se reunió para preparar un informe sobre los acuerdos alcanzados en el anterior foro negociador multipartidista de CODESA, y así garantizar que la esencia y valor de las negociaciones previas quedaran en papel mojado. Este comité estaba compuesto por seis tecnócratas que no tenían ninguna afiliación partidista. Toda la labor negociadora y de documentación, surgida en

[320] *Negotiating Forum*, 1 y 2 de abril de 1993.

CODESA fue transmitida a la mesa de negociación multipartidista que ahora tenía el nombre de MPNP. El 30 de abril el Consejo Negociador resolvió establecer siete comités técnicos compuestos, siguiendo la línea marcada por el comité de planificación, por seis tecnócratas sin afiliación a partidos u organizaciones políticas.

Estos comités eran integrales, siguiendo el formato de "negociación de principios" promovido por el *Harvard Negotiation Project*. Representantes de este proyecto fueron invitados a dar seminarios a los partidos políticos en Sudáfrica, explicando el principio por el cual las visiones sobre la futura Sudáfrica deberían de estar basadas sobre los intereses que identificaban para el país antes que por particulares posiciones políticas (Siptz y Chaskalson, 2000:48-49).

Los comités técnicos trabajaron a puerta cerrada para identificar los "intereses" de cada partido y elaborar posiciones surgidas desde puntos de encuentro que facilitaban el debate y el alcance de acuerdos en el Consejo Negociador, la única instancia donde se desarrollaba las negociaciones. Se diseñaron siete comités técnicos (gráfico 2):

(1) sobre violencia;
(2) temas constitucionales (incluyendo la forma del estado y principios constitucionales, el cuerpo constituyente/asamblea constituyente, la constitución interina transicional, gobierno regional/local transicional, futuro de los estados TBVC, autodeterminación);
(3) derechos fundamentales durante la transición;
(4) la comisión independiente electoral;
(5) la comisión independiente de medios de comunicación y la autoridad independiente de telecomunicación;
(6) enmiendas o derogación de legislación que obstaculiza la libertad de Actividades políticas así como la legislación discriminatoria;
(7) *Transitional Executive Council* (CET) y los subconsejos del CET.

Cada comité técnico estaba compuesto por entre 3 y 9 miembros que eran tecnócratas sin afiliación a ningún partido u organización política. Cada partido eligió expertos en los que podían confiar y cuyas visiones eran correlacionadas a las suyas. El proceso básico dentro del cual los comités técnicos funcionaban era el siguiente: cada comité técnico preparaba documentación sistemática (la cual incluso podía tomar la forma de proyecto ley) para estructurar discusiones, enmiendas, etc... dentro del Consejo Negociador. Si no se llegaba a ningún acuerdo sobre los aspectos del informe del comité técnico, esos aspectos eran referidos otra vez al comité técnico para su más amplio desarrollo que tendría en cuenta lo discutido en el Consejo Negociador. El proceso era repetido hasta que los participantes en el Consejo Negociador alcanzaban un acuerdo. Richard Roshental, coordinador del Comité Técnico de la Comisión Independiente Electoral recuerda el funcionamiento de las negociaciones dentro del MPNP:

> *"Los comités técnicos fueron constituidos por individuos que eran tecnócratas, y con suerte, ese experto era representante, o de la confianza, de diferentes grupos.*

La función de los cinco miembros del comité técnico para la comisión independiente electoral que fueron nombrados por los principales partidos, no era tomar decisiones, su trabajo era procesar los temas para su debate e intentar llegar a propuestas comunes para ser presentados en el Foro, de forma que fuesen predigeridos. Ése era el proceso. Lo que ocurrió fue que se convirtió en un proceso interactivo, en el sentido de que aparecíamos ante en el Foro, a veces cada día o una vez a la semana, dependiendo del trabajo que estábamos desarrollando y los temas que fuesen discutidos y debatidos, producíamos borradores, esos borradores eran debatidos, y entonces nos pedían valorar lo que se había dicho en el Foro, y reconsiderar nuestras propuestas con la visión de intentar incorporar algunas de las ideas y sugerencias que hubiesen sido hechas en él con la visión de alcanzar lo mejor que fuese posible una propuesta de consenso. En el comité técnico esperabas interactuar entre nosotros y ver si podías encontrar puntos de encuentro y entonces postularlo. En nuestro comité todos éramos abogados".[321]

El Gobierno del NP nunca abandonó su estrategia de diseñar instituciones que beneficiaran a su partido y nueva posición en minoría en el futuro sistema político democrático. Un ejemplo de ello, fue que dos semanas después de la Conferencia de planificación de las negociaciones, se hizo público un plan del NP, que según el ANC pretendía "*estafar a los seguidores del ANC para que acabaran votando al NP en las primeras elecciones no raciales*"[322]. El NP, según los negociadores de la delegación del ANC, quería diseñar una papeleta electoral con doble columnas en la que el nombre y el logo del partido NP apareciera al lado del de ANC. La trampa denunciada por miembros del ANC era que la inmensa mayoría de los votantes de su organización eran primerizos en el derecho del sufragio, y por primera vez ejercerían el voto sin tener experiencia en rellenar las papeletas electorales. Ese diseño en dos columnas podría confundir a muchos votantes del ANC, al ver el logo y nombre del ANC a la izquierda de la papeleta del voto, confundiendo el espacio correcto para marcar la cruz para votar por el ANC, y erróneamente marcar una cruz a la derecha de la línea que conllevaba un voto para el NP. Los negociadores del ANC abogaban por una papeleta electoral con una simple larga columna de los partidos políticos emplazados en orden alfabético. Pero esto era criticado por el NP que se resistía a aparecer en una posición media del listado donde podía ser difícil localizarlo, mientras el ANC se localizaría arriba del listado de partidos políticos. Los negociadores del NP adujeron que este tipo de papeleta electoral en una simple columna daba una ventaja desproporcionada al ANC. Por ello sugirieron una papeleta electoral con dos columnas, con el ANC encabezando la columna de la izquierda y el NP la columna de la derecha, así sus nombres estarían una al lado de la otra. Pero el ANC inmediatamente vio la trampa, ya que la gente lee de izquierda a derecha. Sería muy fácil ver el nombre y el logo del ANC a la izquierda y marcar la cruz a la derecha de la papeleta, es decir al lado del nombre del NP. El negociador del

[321] Entrevista a Richard Rosenthal, Coordinador del Comité Técnico sobre el CEI del MPNP, Cape Town, 6 de noviembre de 2014.
[322] *Cape Argus*, 27-28 de marzo de 1993, p.4

ANC, Matthew Phosa, denunció este intento de manipulación electoral en la propuesta del NP. El ANC, ante la extensión del sufragio a una población que había estado excluida del sufragio hasta ese momento y con altos índices de analfabetismo, insistió en una papeleta electoral clara y simple para todo el mundo, "no debe de haber confusión"[323]. El ANC favorecía el uso de símbolos y fotografías de los líderes de los partidos políticos para asistir a los votantes analfabetos, conocedor, como los negociadores del NP, de los altos niveles de analfabetismo entre su circunscripción. Los movimientos estratégicos en la mesa de negociación basados en intereses partidistas se revelaron en distintas formas durante el diseño institucional y particularmente del sistema electoral.

A principios de abril de 1993 el nuevo MPNP estaba en marcha, y la estructura de negociación formal multipartidista comenzaba a estar operativa de nuevo. Pero una vez más, el proceso negociador fue golpeado por la violencia política. El 10 de abril de 1993 fue asesinado el secretario general del partido comunista sudafricano, Chris Hani. La transición política fue embestida, una vez más, por los trágicos eventos ocurridos fuera de los corredores de negociación.

Justo una semana después de la primera reunión del MPNP, Chris Hani, uno de los líderes más populares del movimiento de liberación, y Secretario General del SACP, fue abatido mortalmente en la puerta de su casa. Tanto el ANC y como el Gobierno del NP temieron una escalada insostenible de la violencia política. Los dos protagonistas respondieron inmediatamente para intentar calmar la tensión entre las bases y seguidores del partido, y dirimir pacíficamente los acontecimientos que estaban dejando un rastro de sangre demasiado caro para los sudafricanos. A pesar de los llamamientos de los líderes del ANC y de su alianza a renunciar al uso de la violencia, los asesinatos fueron *in crescendo*, alcanzando un trágico record en agosto de 1993 (ver tabla 13).

Pero, a diferencia de lo acontecido tras la masacre de Boipatong, el proceso de la transición democrática negociado no fue interrumpido por los trágicos acontecimientos. El nuevo dinamismo del MPNP ayudó a que los acuerdos se alcanzaran y el proyecto de la nueva Sudáfrica democrática estuviese más cerca de hacerse realidad. La voluntad de los dos actores políticos en avanzar en la transición política fue fundamental para que las dificultades inherentes en este tipo de procesos no socavaran una resolución definitiva.

Un momento peligroso, por los altos índices de asesinatos políticos, corresponde al mes de julio de 1993 con un registro de 605 asesinatos y coincidiendo con el asesinato del emblemático líder del partido comunista, Chris Hani. En la segunda mitad del año se registró la mayor intensidad de violencia política, coincidiendo con el momento en que se estaban cerrando las formas y los tempos de la elección que determinaría la composición de la asamblea constituyente.

[323] Idem

Las altos índices de asesinatos políticos de Gauteng[324], especialmente durante el año 1993 (ver tabla 13) fueron relacionados con las hostilidades en las *Townships* entre seguidores del ANC y seguidores del IFP residentes en los albergues[325] para inmigrantes, desde donde también se habían originado y ejecutado las masacres de Boipatong y Bisho (Minnaar, 1993). El aumento de muertes en abril de 1993 fue, en parte, debido a la tensión generada por el asesinato de Chris Hani, y las protestas que se sucedieron.

Tabla 13: Asesinatos registrados en las provincias de KwaZulu Natal y Gauteng (1990-1994)

Año	**KwaZulu-Natal**	**Gauteng**	**Total**
1990	1 685	924	2 609
1991	1 057	1 197	2 254
1992	1 430	1 822	3 252
1993	2 009	2 001	4 010
1994	1 603	688	2 291

Fuente: *Human Rights Committe of South Africa*: informes mensuales de 1990, 1991, 1992, 1993 y1994.

El distanciamiento del Gobierno y el NP del líder del IFP, el *Chief* Buthelezi, contribuyó a que el ANC pudiera seguir legitimando la continuación de las negociaciones, a pesar de ser la principal víctima de la violencia política. Los actores políticos de la alianza tripartita, ANC, COSATU y SACP, padecían una alta presión social de sus bases por lo que se sucedía en las calles de las *Townships*. En una reunión de la alianza, tras el asesinato de Chris Hani, se decidió que se impulsara un acuerdo con el Gobierno del NP lo antes posible sobre la fecha de la convocatoria de las primeras elecciones democráticas sudafricanas; sobre el establecimiento urgente del CET; sobre que todas las organizaciones armadas fueran puestas bajo el control de un órgano conjunto multipartidista; y por último se pedía que el proceso de negociación multipartidista fuese acelerado[326].

La voluntad de los reformistas en el Gobierno y los moderados en la oposición de llegar a una pronta salida negociada era inquebrantable, a pesar de los altos índices de violencia política en las calles de algunas de las más importantes *Townships* del país como Soweto o Alexandria. A semejanza de la masacre de Bisho, el asesinato del líder del SACP hizo comprender a ambos lados en la contienda de lo necesario de la inmediatez en el proceso, el tiempo para la resolución final de las negociaciones debía

[324] Región en la que se encuentra la capital, Pretoria, y el centro financiero del país, Johannesburgo.
[325] Los albergues para inmigrantes eran residencias destinadas a albergar a los trabajadores de las fábricas y minas que llegaban a las ciudades en busca de oportunidades desde sus zonas de origen rurales. El sistema del *Apartheid* también segregó étnicamente este tipo de albergues. Las intrusiones violentas desde ellas o en ellas fueron habituales en los actos de violencia política protagonizada por seguidores de *Inthaka* y ANC.
[326] *Sunday Times*, 30 de mayo de 1993; *Business Day*, 4 de junio de 1993.

de culminar lo antes posible. La presión social generada por la violencia fue recogida por las facciones radicales de la oposición, que no apoyaban que se siguiera trabajando sobre compromisos con la contraparte, ante la situación social de violencia que sufría sus circunscripciones, y contemplaban los acuerdos que se pudieran alcanzar en esos momentos como abdicaciones de la organización. Las presiones de los aliados del tripartido fueron ampliamente recogidas por la prensa. El secretario general de COSATU hizo explícitas sus críticas sobre los términos en que se estaba desarrollando la negociación, y amenazó con estar perdiendo la paciencia por el fracaso de los partidos políticos en avanzar en la transición política: "*Sudáfrica entera y la comunidad internacional están esperando ver qué acuerdos serán alcanzados sobre la fecha de las elecciones, el CET y el control conjunto de las fuerzas de seguridad*".[327] La premura era entendida como un factor clave para que se alcanzara una exitosa resolución del proceso sin desgastar innecesariamente a sus circunscripciones. Y así se tradujo en las dos inmediatas medidas acordadas, gracias a la vitalidad del canal de comunicación bilateral entre los dos principales jefes negociadores, Meyer y Ramaphosa: el establecimiento del Consejo Ejecutivo Transicional; y la fecha de convocatoria de las primeras elecciones democráticas en el país.

Los conflictos internos dentro del tripartito que afectaban a la estrategia política del ANC, fueron vistos por el NP como una oportunidad para presionar en la mesa de negociación a su favor. En plena vorágine de la situación crítica interna del ANC, los actores estratégicos del Gobierno del NP, que habían reconocido también la necesaria inmediatez de establecer lo antes posible el CET, no aceptaron la idea del ANC de llegar a un acuerdo conjunto sobre todos los temas fundamentales del proceso en la segunda fase de la negociación. La nueva estrategia del ANC de trabajar sobre un paquete de acuerdos varios dentro del canal bilateral con el NP y así presentar en el foro multilateral un paquete de acuerdos alcanzados por los dos partidos sobre los asuntos pendientes de resolución, fue minado por la voluntad del NP de negociar el órgano ejecutivo interino de unidad nacional en acuerdo separado que no tuviera en cuenta los otros temas que todavía estaban sobre la mesa de negociación. El ANC se negó a ello, por entender que si se establecía el CET sin progresar en los otros temas, quedarían supeditados al CET. Por ello, el movimiento de liberación ofreció un paquete de seis medidas que incluía todos los temas pendientes de la transición para ser negociado conjuntamente, no separadamente como requería el NP.

No sólo el tripartito se encontró en una delicada situación interna durante estos trágicos meses en que la violencia política parecía incontrolable. El NP tenía que hacer frente a la movilización de la extrema derecha contra los progresos alcanzados en el proceso de negociación, y presionando para que sus reivindicaciones fueran escuchadas. Varios generales retirados de las fuerzas armadas sudafricanas, incluyendo el popular general Constand Viljoen, formaron el Comité de Generales, con el objetivo de apoyar las

[327] *Business Day*, 4 de junio de 1993.

reivindicaciones de autodeterminación afrikáner[328]. El objetivo era presionar para que su reivindicación de un *Volkstaat* fuera incluido en la mesa de negociación, así como reforzar el apoyo popular de la alianza de COSAG dentro del proceso de negociación multipartidista. Dentro de una facción minoritaria del NP, y de una parte del electorado potencial del NP, esas reivindicaciones no caían en saco roto.

El 7 de mayo, el Consejo Negociador adoptó una *Declaration of Intent* (Declaración de Propósitos) por "suficiente consenso", en la que se anunciaba la celebración de las elecciones generales a no más tardar del mes de abril de 1994. El mes de mayo estuvo caracterizado, tanto por la escalada de asesinatos promovidos por la violencia política como por el progreso en las negociaciones. La Declaración de Propósitos adoptada[329] en el Consejo Negociador a inicios de mayo, apuntaba la necesidad urgente de recuperar la confianza del público en general en el proceso de negociación y, principalmente, en la habilidad de los partidos políticos de resolver los problemas pacíficamente. Era necesario, se señalaba en dicha Declaración, ofrecer una nítida visión de los principales pasos a dar en las negociaciones y en el proceso de transición política al pueblo de Sudáfrica, y crear las condiciones necesarias que eliminaran la violencia política en Sudáfrica. El acuerdo alcanzado para que las elecciones se celebrarán antes de finales de abril 1994, atribuyó inmediatez al proceso, con la fecha de convocatoria de las elecciones a un año vista, los partidos estaban apremiados en progresar en las negociaciones sobre los principios constitucionales de obligada inclusión en la constitución final, en la redacción de la constitución interina, y por ende en la ley electoral para celebrar las primeras elecciones bajo sufragio universal adulto.

A principios de junio, el Consejo Negociador acordó finalmente que la fecha para la celebración de las primeras elecciones democráticas en Sudáfrica fuese el 27 de abril de 1994, e instruyó al Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales a redactar un borrador de una constitución interina que dirigiera a la redacción y adopción de la constitución final por la asamblea constituyente electa. Sólo un mes más tarde se estableció que:

(a) el MPNP adoptará los principios constitucionales proveyendo tanto un fuerte gobierno nacional como regional;
(b) estos principios constitucionales deberán ser de obligada inclusión en la asamblea constituyente y deberán ser protegidos por la corte constitucional;
(c) una comisión de delimitación/demarcación hará recomendaciones sobre las fronteras regionales para el propósito de la celebración de las elecciones y gobiernos regionales durante el periodo transicional;
(d) el MPNP deberá de llegar a acuerdos sobre legislación para proveer una nivelación del terreno de juego y promover las condiciones para celebrar unas elecciones justas y libres.

[328] Amenazando la secesión y con un ejército de 500.000 oficiales blancos (*Star*, 5 de mayo de 1993, p.1)
[329] El partido del CP y el Gobierno de Ciskei se opusieron a la *Declaration of Intent*.

Los progresos alcanzados en la mesa de negociación eran tan notorios como la velocidad en que se desarrollaban, y con ello se vislumbraba una cercana solución negociada para la nueva dispensación. La nueva dinámica de negociación del MPNP, fortalecida por el canal bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC, facilitaba el avance en los acuerdos dentro del foro negociador multipartidista. A diferencia de lo ocurrido durante CODESA, la violencia política no se convirtió en un factor desestabilizador del proceso del MPNP. A pesar de que ésta llegó a altos niveles nunca visto antes desde el inicio del fin de la oligarquía colonial. Los principales actores políticos, y principalmente el ANC, no permitieron que la violencia minara los acuerdos suscritos y el desarrollo de las negociaciones.

La alianza de COSAG mantuvo su estrategia de obstaculizar las negociaciones con reiteradas amenazas de abandono, y no suscribiendo los principales acuerdos sobre el modelo de estado y proceso constituyente. Su oposición a que no se incluyera ninguna disposición en los principios constitucionales que impidiera el establecimiento de una administración descentralizado del futuro estado, y a la fecha escogida para la celebración de las elecciones democrática provocó, finalmente, su salida temporal de la mesa de negociación. Su reincorporación a ésta fue supeditada a aceptar la recomendación del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales de no expresar o excluir el diseño del modelo de estado, sea federado o unitario, en los principios generales constitucionales. Lo cual fue aceptado y COSAG y volvió a reincorporarse a las negociaciones dentro del MPNP.

Si el proceso de negociación multipartidista inicial de CODESA desestimó la importancia de tener abierto un canal de comunicación bilateral entre los dos principales partidos políticos, como mecanismo de desbloqueo y avance en la búsqueda de espacios comunes, el Subcomité (gráfico 3) que había sustituido al secretariado político de CODESA jugó un papel fundamental, junto al canal bilateral Rampahosa-Meyer, para desbloquear las situaciones enquistadas en la negociación, situaciones que incluso los comités técnicos eran incapaces de solventar (Siptz y Chaskalson, 2000:52-53). Los dos miembros del Subcomité, Mac Maharaj del ANC y Fanie van der Merwe del NP, complementaron su labor de facilitadores con el canal de comunicación bilateral de los jefes negociadores Roelf Meyer y Cyril Ramaphosa[330].

> *"Tanto el Foro Negociador como el Consejo Negociador comprendían a un gran número de participantes, y la idea general era que fuese totalmente representativo de los diferentes sectores de la sociedad, de todos los partidos políticos, incluyendo los grupos de interés tales como los líderes tradicionales, y algunos de los grupos más conservadores extremistas. Fue básicamente una especie de convención, reunión de las distintas versiones de los elementos de la*

[330] Un ejemplo del funcionamiento del papel del subcomité y del canal Meyer-Rampahosa, durante el MPNP es que el subcomité confió la redacción de muchas resoluciones a Meyer y Ramaphosa, dejando a ellos el escrito de la posdata de la constitución interina que trata sobre una condicional amnistía para crímenes motivados políticamente cometidos durante el Gobierno del NP (Siptz y Chaskalson, 2000:52).

sociedad alrededor de una mesa con la visión de intentar llegar a una propuesta para una nueva Sudáfrica, la cual alcanzara un apoyo mayoritario, que se tradujo en las nociones de consenso general y suficiente consenso. Consenso general era, indudablemente el objetivo primer, que implicaba que prácticamente todo el mundo estaba de acuerdo, hubo muchas temas en la que todos podíamos llegar a un acuerdo, pero desde luego, había otras cosas en las que había diferencias, y para esos temas con posturas diferentes se desarrollaba lo que fue conocido como "suficiente consenso", lo que realmente significaba era que cuando un tema había sido ampliamente debatido y los principales jugadores podían llegar a un acuerdo, los jugadores secundarios podían ser ignorados. Los principales jugadores eran el NP y el ANC, pero antes de que se llegara a este tipo de acuerdo bilateral entre ellos dos, había estadios donde los temas eran debatidos y los partidos negociaban e intentaban llegar a respuestas que gozara de suficiente apoyo. De esta manera, existían estructuras formales e informales que habilitaban sacar los temas del Foro principal a pequeños grupos donde eran debatidos, y automáticamente si el grupo pequeño no podía encontrar una solución, entonces Ramaphosa y Meyer salían de la sala, o algo parecido, mediaban entre ellos".[331]

Las negociaciones dentro de MPNP se desarrollaban a un ritmo no visto anteriormente en la primera fase de la transición. A pesar de los intentos de la alianza de COSAG, y otros grupos de extrema derecha blanca, por ralentizar[332] el ritmo en el que se cerraban pactos y temas, la nueva ágil dinámica de negociación del MPNP no fue erosionada. Uno de los más controvertidos asuntos fue el modelo de estado que se quería implantar en la nueva Sudáfrica, específicamente entre modelos federales versus modelos unitarios[333]. El Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales fue requerido hacer una valoración de los distintos modelos alternativos sobre administraciones centralizadas y descentralizadas. Las discusiones, finalmente, se centraron en cómo acomodar los intereses regionales en el proceso constituyente. Las dos posiciones más seguidas por los actores políticos sobre como introducir los intereses regionales en el órgano constituyente fueron: primero aquellos que abogaban por elecciones regionales acomodando los intereses nacionales a través del MPNP, y otros que pretendían acomodarlos a través de una elección nacional de la asamblea constituyente donde estuvieran representados los intereses regionales[334].

[331] Entrevista a Richard Rosenthal, coordinador del Comité Técnico sobre el CEI del MPNP, Cape Town, 6 de noviembre de 2014.

[332] A finales de junio un grupo de extremistas de nacionalistas afrikáner irrumpieron en el centro de negociación de *World Trade Centre* con armas en el que varias personas fueron heridas. A los pocos de este incidente el 2 de julio de 1993 el IFP, la delegación del Gobierno de Kwazulu, y el partido CP abandonaron el proceso de negociación, alegando como principal razón la fecha establecida para la celebración de las elecciones democráticas.

[333] En el sexto informe del comité técnico de asuntos constitucionales del 23 de junio de 1993 para el *Negotiating Council* se centró en el tipo de modelo de estado, y las diferentes alternativas para la inclusión de los intereses regionales en el proceso constituyente.

[334] Sexto informe del comité técnico sobre asuntos constitucionales del 23 de junio de 1993.

Los partidarios de mantener una descentralización territorial del estado y un proceso constituyente regional[335] abogaron que fuera dentro del MPNP donde se determinaría la forma de estado, incluyendo el diseño de las fronteras, poderes y funciones de las regiones. Sería entonces, después de incluir el diseño de la forma del estado y los poderes de las regiones en los principios generales constitucionales, cuando se convocarían unas elecciones regionales para las asambleas constituyentes por cada región con el específico mandato de formular propuestas constitucionales, y para elegir a los representantes de un consejo federal del MPNP. Estos representantes democráticos de las asambleas constituyentes regionales formarían, dentro del MPN, una estructura distinta, el consejo federal, de esta forma el MPNP se convertiría en una estructura bicameral constituida por representantes electos en el consejo federal, y los actuales representantes no electos del MPNP. Este consejo dirimiría todos los temas que afectaran a los futuros estados, regiones o provincias en el proceso constituyente para adoptar una constitución nacional. Este foro nacional de negociación bicameral debatiría propuestas constitucionales y también nombraría el órgano constituyente desde sus filas[336].

Ya en julio se reveló que los puntos de concordancia, entre los dos principales actores, eran más numerosos que los puntos de divergencia. Aunque la posición mantenida por el ANC había sido que la cuestión de las regiones debería ser estudiada y debatida por la asamblea constituyente, ya presentaron una propuesta favoreciendo la constitución de ocho provincias, mientras que el NP, por otra parte, abogó por la formación de siete provincias[337]. Uno de los puntos de concordancia alcanzados sobre éstas fue que las provincias deberían ser económicamente viables[338], y no sólo fundamentadas en una diferenciación étnica. Ningún partido, incluyendo el ANC, presentó un modelo de estado centralizado en el proceso de negociación multilateral. El Foro Negociador encomendó, entonces, al Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales un borrador de la constitución interina. El compromiso por todas las partes implicadas de ejecutar un proceso de transición democrática en dos fases ya estaba solventado[339]. De esta manera:

- primera fase en la que los principios constitucionales, la constitución interina (incluido el sistema electoral para la elección de una asamblea nacional y

[335] El partido IFP, AVU y los Gobiernos de Ciskei, y de KwaZulu apoyaron este enfoque de acomodar los intereses regionales dentro del proceso, mientras el partido del CP y el Gobierno de Bophuthatswana presentaron sendas propuestas sobre un estado confederado de la nueva dispensación (Informe especial sobre confederalismo del comité técnico sobre asuntos constitucionales del 22 de junio de 1993, pp.1-9).
[336] Sexto informe del comité técnico sobre asuntos constitucionales del 23 de junio de 1993, pp11-13.
[337] Business Day, 7 de julio de 1993.
[338] A pesar que la primera intención del ANC era que tras la eliminación de la fronteras de los *Homelands* y los Estados independientes se recuperara las cuatro provincias originales de la Constitución de 1910. Pero expertos dentro del ANC aconsejaron tener en cuenta la recomendación del Banco de Desarrollo de Sudáfrica de una división en un número de provincias que se basaran en el aspecto económico para el desarrollo económico de las provincias. La decisión final de constituir nueve provincias en el país fue en parte tras seguir las recomendaciones del *Development Bank* Banco de Desarrollo (Ebrahim, 1999:327).
[339] "*El Negotiating Council requiere que procedamos en la línea de un "proceso en dos etapas", y para formular las provisiones de una constitución para un periodo transicional durante el cual un cuerpo electo funcionará como legislatura y como órgano constituyente encargado con la responsabilidad de redactar una nueva constitución de acuerdo con los principios constitucionales acordados por el MPNP*", Octavo informe del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales 26 de julio de 1993.

regionales) y el CET iban a ser diseñados, redactados y adoptados dentro del marco del MPNP; el CET sería la autoridad responsable del proceso y de su supervisión hasta la convocatoria de las elecciones del 27 de abril de 1994.

- segunda fase se inauguraría tras la celebración de las elecciones generales a la asamblea constituyente hasta el momento en que finalmente se adoptara la constitución final[340].

Ese mismo mes, ya se había avanzado bastante en alcanzar un amplio consenso entre los participantes de MPNP sobre el diseño del futuro CET. El cuarto borrador de la ley del CET diseñaba una forma de gobierno interino a cargo de la administración, y promoción de la transición democrática, además de ser el responsable de garantizar un clima en libertad para la participación política, que condujera a la celebración de unas elecciones libres y justas. Todos aquellos participantes, en el Consejo Negociador, que renunciaban al uso de la violencia y se comprometieran a desarrollar las funciones adscritas al CET, podían obtener representación dentro del CET. Este gobierno de unidad nacional fue envestido de sustancial poder, y tuvo acceso a toda la información estatal que fuera menester para el desarrollo de sus funciones. El método de decisión dentro del CET se decidió fuera por consenso, y cuando no fuese posible llegar a una decisión consensuada, se requeriría una mayoría necesaria del 80% de sus integrantes. Este gobierno de unidad nacional contaría con subconsejos para: el gobierno regional y local; para ley y orden; defensa; relaciones exteriores; finanzas; y el estatus de las mujeres[341]. Como observamos, dentro del MPNP se estaba realizando importantes progresos, en un corto periodo de tiempo, sobre los borradores de la constitución interina y del establecimiento del CET.

El avance y progreso dentro del marco del MPNP, en conjunción con la estrategia seguida desde el inicio del proceso formal de negociaciones multipartidistas, fue criticado por los grupos nacionalistas extremistas afrikáner y el movimiento nacionalista zulú, así como por algunos Gobiernos de los *Homelands* y Estados independientes, quienes objetaron[342] públicamente los progresos alcanzados por el MPNP. Su principal objeción, en este estadio de las negociaciones, fue el compromiso del Gobierno del NP a delegar su autoridad al CET. De acuerdo con estos grupos extremistas de derecha encabezados por generales de las Fuerzas de Seguridad sudafricana, como Constand Viljoen o Tienie Groenewald, el Gobierno del NP estaba cediendo su autoridad ejecutiva, y entendieron la adopción de la ley que establecía el CET como una declaración de guerra[343]. El movimiento nacionalista zulú de *Inthaka* tampoco aceptó su reincorporación a la mesa de negociación y amenazaba con el uso de la guerra.

La discordancia entre las diferentes familias ideológicas del NP, presente desde los inicios de la reforma política promovida por su líder, empezó a resonar con más fuerza

[340] Octavo informe del comité técnico sobre asuntos constitucionales del 26 de julio de 1993, p.2.
[341] Cuarto borrador preparado por el comité técnico sobre el CET el 22 de julio de 1993.
[342] Pero no sólo la alianza de COSAG repudió las negociaciones, esta vez se unían las voces críticas del partido de extrema izquierdas nacionalista africano, PAC.
[343] *Business Day*, 20 de agosto de 1993, p.3.

dentro el partido, y voces internas del partido se alzaron contra el liderazgo de F.W. de Klerk en el NP. La velocidad, y el alcance, de los acuerdos que se estaban llevando a cabo, dentro del foro negociador multipartidista, habían exacerbado la disonancia pública entre algunos de los cuadros del NP (identificados como actores estratégicos blandos moderados dentro del Gobierno), los cuales seguían aspirando a un proceso de reformas no profundas sino "maquilladoras" del régimen, al estilo de las que inició el antiguo Presidente P.W. Botha. La visualización del final del acuerdo sobre la nueva dispensación no sólo provocó algunas voces críticas[344] dentro de las filas del NP sobre la estrategia seguida por su líder, sino también dentro del partido nacionalista zulú que había desarrollado una estrategia de alianzas con el NP. En el IFP empezaron a aparecer voces discordantes[345] sobre la estrategia seguida por el líder del partido. La amenaza de que su actitud pudiese aislar al movimiento nacionalista zulú en la nueva dispensación, y acabar siendo excluidos del proceso de la toma de decisiones en la era democrática del país, hizo que las voces críticas internas del partido se empezaran a oír públicamente. El líder del IFP, *Chief* Buthelezi, se mantuvo firme en su voluntad de proteger constitucionalmente la forma del estado, los poderes y funciones de las regiones futuras dentro del proceso del MPNP, y no dejar que fuese un órgano constituyente, en manos de la mayoría electa bajo unas elecciones no raciales, donde se diseñara y adoptara la futura administración territorial. Para ello movilizó a su circunscripción contra la nueva constitución interina[346]. A pesar de que ya en el primer borrador de la constitución interina, publicada a primeros de agosto por el Comité Técnico de Asuntos Constitucionales, ya incorporó una representación regional: "*La asamblea nacional y el senado en pleno conjunto será el órgano constitucional*"[347], y que entre los principios generales constitucionales se reconocía una administración territorial del estado descentralizada en regiones "*con gobiernos estructurados a nivel nacional, SPR*[348]*, y local*"[349] y se estipulara que en cada nivel de gobierno:

> *"Tendrá apropiados poderes legislativos y ejecutivos y funciones que capacitarán a cada nivel para funcionar efectivamente. La asignación de poderes entre distintos niveles de gobierno será realizado en base a contribuir a la viabilidad*

[344] El NP tuvo que negar que intentará hacer una alianza electoral con los grupos de extrema derecha sólo porque están opuestos al ANC. El NP rechazó una campaña lanzada por miembros conservadores de su Gabinete para un pacto electoral con algunos Gobiernos de las *Homelands* y Estados independientes, movimientos nacionalistas radicales afrikaaners e Inkatha. La idea de una alianza contra el ANC fue diseñada dentro de círculos del partido (*Cape Argus*, 6 de septiembre de 1993, p.5). Dentro del Parlamento Tricameral las aguas revueltas dentro del NP se evidenciaron con amenazas de revuelta en el Caucus del partido para obstaculizar la adopción de los cuatro proyecto de leyes surgidas del MPNP y en espera de adopción parlamentaria. Algunos diputados del NP amenazaron con votar en contra del último borrador de la constitución. Sus miedos eran que permite al gobierno dominado por el ANC, romper los acuerdos actuales y establecer un sistema de partido único" (*Cape Argus*, 11-12 de septiembre de 1993, p.3).

[345] "*Tensiones dentro del IFP entre los inclinados por una línea dura y otros moderados tremendamente preocupados con la actual curso del IFP. Los miembros quieres que el IFP vuelva a las conversaciones y otros no*"(*Cape Argus*, 10 de septiembre de 1993, p.7).

[346] Buthelezi había radicalizado su postura hasta al punto de lanzar un llamamiento a armarse a sus seguidores (*Cape Argus*, 29 de septiembre de 1993, p.3)

[347] Borrador de la constitución interina del comité técnico sobre asuntos constitucionales del 12 de agosto de 1993.

[348] Estados o provincias o regiones.

[349] Principio constitucional número XV en el borrador de la constitución interina del comité técnico sobre asuntos constitucionales del 12 de agosto de 1993.

financiera de cada nivel de gobierno y a la administración pública efectiva, y que promueva la unidad nacional, la autonomía legítima de las SPS y la diversidad cultural"[350].

Nada de ello mitigó la desafección al resultado del proceso de negociación del líder del IFP[351] ni del partido CP. La importancia para los actores políticos de los temas que afectaban al acceso de los partidos políticos en el proceso legislativo, se reflejó en el comportamiento estratégico de los actores políticos en la transición negociada hacia la democracia. En el Parlamento Tricameral se vivieron situaciones tensas que evidenciaban la complejidad de los procesos de transición democrática negociada. Un tenso debate sobre las fronteras regionales diseñadas para un modelo tipo federal para la nueva Sudáfrica, a propuesta del partido del NP, provocó la ira entre los partidos parlamentarios en la oposición. Los partidos opositores acusaron al NP de intentar establecer unas fronteras regionales que "[…] *no tienen en cuenta los intereses reales de las comunidades, sino dar la oportunidad a los grupos de extrema derecha a crear una especie de Volkstaat o Homeland en el Western Cape*" [352]. El DP mostró su indignación por el movimiento estratégico realizado por el NP, quien había aceptado el principio de una demarcación de las regiones basados en su autonomía económica antes que en diferencias étnicas, y en cambio presentaba un plan regional que parecía someterse a los enfoques conservadores procedentes de la región de Trasnvaal, estableciendo un área en el Cabo que podría convertirse en un *Volkstaat*.

En septiembre ya estaba ultimada la ley final del CET y los comités parlamentarios del Parlamento Tricameral trabajaban para su adopción parlamentaria[353]. La determinación de los principales actores políticos a que ningún factor externo al proceso de negociación retrasara el ritmo marcado por el MPNP, se reflejó en una estrategia conjunta[354] para evitar bloqueos dentro del proceso parlamentario del régimen autoritario para la adopción de los proyectos de ley surgidos del MPNP. En el mes de

---

[350] Principio constitucional XVII en borrador de la constitución interina del comité técnico sobre asuntos constitucionales del 12 de agosto de 1993.

[351] La nueva *Freedom Alliance* (antigua COSAG) ha hecho pública su compromiso con las negociaciones aunque rechazando un estado centralista (*Cape Argus*, 13 de octubre de 1993, p.5).

[352] La organización de Cape Town, *Surplus People Project* (SPP), en una declaración afirmó que esta propuesta era el resultado de motivaciones políticas. "*La propuesta región del Western Cape encaja exactamente con la propuesta del NP para una Sudáfrica con nueve regiones. La propuesta puede ser una oferta del NP para ganar el apoyo de los Volkstaters acomodando sus demandas por una Volkstaat en la región. El SPP también acusa al NP de buscar manipular las fronteras de las regiones como una carta negociadora para alcanzar más poder a nivel nacional*." (*Cape Argus*, 25-26 de septiembre de 1993, p.6). Un grupo nacionalista radical afrikáner llamado Volksfront, dirigido por el general Constand Viljoen, antiguo jefe de las fuerzas de defensa de Sudáfrica, fue constituido para unir a las organizaciones conservadores blancas alrededor de la idea de un *Volkstaat*, un estado afrikáner independiente.

[353] El CET las cuatro proyectos de leyes para la comisión independiente electoral, comisión independiente de los medios de comunicación, y la autoridad independiente de TV fueron introducidos en el Parlamento (*Cape Argus*, 4-5 de septiembre de 1993, p.5); Los pasos transicionales que han sido acordados en las negociaciones multipartidistas se presentaron en urgencia en los comités permanentes del Parlamento (*Cape Argus*, 10 de septiembre de 1993, p.7).

[354]Los negociadores del ANC y del Gobierno idearon una estrategia común sobre el crucial debate de la ley del CET en el Parlamento Tricameral para evitar una tentativa del partido CP atraer a diputados descontentos del NP. "*A aquellos en el NP que siguen descontentos con el acuerdo que se ha alcanzado en Kempton Park, y aquellos en la derecha que, como resultado, han decidido retirarse del proceso, uno sólo puede decir que ustedes, como minoría, no pueden esperar conseguir algo mejor*", dijo el diputado Van Eck durante la sesión parlamentaria (Cape Argus, 22 de septiembre de 1993).

octubre, las estructuras transicionales fueron adoptadas por el Parlamento[355]. Cinco estructuras para garantizar la celebración de unas elecciones generales democráticas libres y justas en el país:

- CET (gobierno de unidad nacional)
- Comisión Independiente Electoral
- Autoridad Independiente de Televisión
- Comisión Independiente de Medios de Comunicación
- Comisión Independiente Electoral

El desencadenamiento de los acontecimientos dentro del MPNP era frenético, aunque todavía quedaban en la mesa de negociación algunos temas sin resolver (Ebrahim, 1999:169):

- el mecanismo de desbloqueo para el proceso constituyente
- el método de decisión para el gabinete
- el nombramiento de jueces
- aspectos finales de los gobiernos locales,

A sólo siete meses de la convocatoria de las primeras elecciones generales democráticas del país, la premura de introducir los proyectos de ley en la agenda de una sesión especial parlamentaria para su adopción en el Parlamento Tricameral, antes de que finalizara el cierre del año, presionaba a los negociadores. Finalmente, el canal de comunicación bilateral fue el mecanismo que hizo que todo se precitara antes de la convocatoria del Pleno del MPNP, encargado de adoptar el último borrador de la constitución interina. El 16 de noviembre los dos líderes del Gobierno del NP y el ANC se reunieron durante más de cuatro horas para alcanzar un acuerdo. El resultado de esa reunión[356] fue un paquete de seis propuestas acordadas bajo la forma de una sumisión conjunta de soluciones sobre temas constitucionales y electorales pendientes al Consejo Negociador:

1. El método de decisión en el gabinete: el gabinete tendría que funcionar tomando en consideración "*un espíritu de búsqueda de consenso subyacente en el concepto de un gobierno de unidad nacional así como la necesidad de un gobierno efectivo*"[357].
2. La longevidad del gobierno de unidad nacional: elecciones generales no serían celebradas bajo la nueva constitución adoptada por la asamblea constitucional antes de 1999, al menos que el gabinete perdiera la confianza del parlamento.

[355] *Government Gazeta* Volumen 340, Nº15184, 27 de octubre de 1993. *Cape Argus*, 16 de septiembre de 1993, p. 5), la comisión independiente de medios de comunicación, ha sido establecida para garantizar una apertura mediática libre y justa de las elecciones.
[356] 17 de noviembre de 1993, "*Bilateral understanding on outstanding constitutional issues between the South African Government and the ANC*".
[357] Idem

3. Fronteras, poderes y funciones del SPR (provincias o regiones): las provisiones de la nueva constitución adoptadas por la asamblea constituyente relacionadas con las fronteras, poderes y funciones de las provincias o regiones, y cualquier enmienda a ello, requerirían la aprobación del senado por una mayoría de dos terceras partes. Si el mecanismo de desbloqueo fuese requerido, sería necesaria una mayoría del 60% en el senado.
4. Las constituciones de los SPR: tras las primeras elecciones, una legislatura provincial tendría el derecho de adoptar una constitución para su provincia. La constitución provincial tendría que ser congruente con los principios constitucionales y la constitucional nacional, y, cuando la constitución final fuese adoptada, congruente con ésta. El tribunal constitucional certificará que las constituciones provinciales obedecen los principios constitucionales y la pertinente constitucionalidad nacional.
5. La cláusula 32 de la ley electoral: en las primeras elecciones para las legislaturas nacionales y SPR una única papeleta será utilizada. Una formulación propuesta para la ley electoral sería adjuntada en esta sumisión.
6. El mecanismo de desbloqueo: si un mecanismo de desbloqueo en el proceso constituyente fuese necesario, el procedimiento de desbloqueo culminará en la adopción de la nueva constitución por una mayoría del 60%.

Como observamos, la forma, un canal de comunicación bilateral, en que se alcanzaron estos compromisos anunciados arriba muestran cuales fueron los temas más controvertidos en la última etapa de la primera fase de la transición. Y entre ellos, estaba el tipo de sistema electoral para la celebración de las primeras elecciones democráticas. Entre el paquete de propuestas conjuntas, de los dos principales actores políticos en la transición hacia la democracia, fue incluido una detallada propuesta de futura ley electoral. Además, el nuevo gobierno de unidad nacional estaría compuesto por aquellos que obtuvieran más del 5% de los votos en las elecciones, las decisiones dentro del gabinete se tomarían por consenso (no por las dos terceras partes que pretendía el Gobierno del NP); las elecciones naciones no serían convocadas hasta 1999, con lo que el gobierno de unidad nacional serviría por cinco años; una única papeleta electoral[358] para las elecciones, y no dos, una para el parlamento nacional y otra para los parlamentos regionales; el ANC aceptó el derecho de las legislaturas provinciales a adoptar su propias constituciones; mientras el Gobierno del NP cedió en el mecanismo de desbloqueo del proceso constituyente. Colin Eglin[359] analizó el resultado de este paquete de soluciones constitucionales propuestas bilateralmente:

> *"No creo que podamos decir quién ganó o quién perdió. Si ponemos todo en conjunto, no puedo realmente ver qué ha ganado el Gobierno, francamente. Si cogemos el punto sobre la toma de decisión en el gabinete, observamos que el*

[358] El ANC había insistido en una única papeleta en vez de dos, una para el parlamento nacional y otra para los regionales alegando que podía conllevado gran confusión para los nuevos votantes que nunca hasta ahora habían votado.
[359] Diputado del DP y jefe negociador de la delegación del DP en el MPNP.

aporte original del Gobierno abogaba por una mayoría del 60%, creo que también para decisiones ordinarias, y otro alto porcentaje para medidas financieras. El Gobierno buscaba incorporar un proceso formal de toma de decisión en el gabinete. En cambio el ANC dijo no, a introducir un proceso formal. Al final no hay un proceso formal de toma de decisiones, salvo que todos los gabinetes de gobierno de unidad nacional deciden bajo el espíritu de búsqueda de consenso. Y la propuesta de una única papeleta procede del ANC".

Es importante, además, observar el debate que rodeo el tema de doble o única papeleta electoral, y que se mantuvo hasta pocos días antes de la convocatoria de las elecciones generales[360]. El único partido en el MPNP que abogó por una única papeleta electoral para la elección de la asamblea nacional fue el ANC, tanto el Gobierno del NP, y otros partidos con base regional, abogaron por una doble papeleta electoral. Colin Eglin expresó su desacuerdo en la forma en que al final se dirimió este asunto, y donde observamos las dinámicas negociadores que la mayoría de las veces comporta las salidas negociadas de diseños institucionales.

"El Consejo Negociador [361]consideró y pidió al Comité Técnico, un borrador sobre la base de dos papeletas electorales. Los negociadores fueron unánimes en su apoyo a una doble papeleta electoral. Pero el comité ejecutivo del ANC ordenó a su negociador, que también había apoyado el uso de doble papeleta electoral, que se mantuviera firme en la propuesta de una única papeleta, y el Gobierno dijo al final "al infierno, tendremos una única papeleta electoral". Mi irritación por esto, es que tiene la pinta de dos partidos grandes llegando a un acuerdo sin ninguna consideración de los partidos pequeños, y particularmente de los partidos regionales. Una solución que sólo se adapta a ellos, para defender que es "nuestro acuerdo: no nos afecta a nosotros (los partidos grandes), en términos de votos, porque vamos a luchar nacionalmente, pero a los partidos que quieren luchar a nivel regional, esto (única papeleta electoral) realmente les debilita" Esto es sólo un miserable acuerdo entre grandes partidos a expensas de los pequeños partidos".[362]

El Presidente de la República justificó su concesión al uso de una única papelea electoral en su réplica a una pregunta del diputado del DP, M.G. Curry, durante una sesión parlamentaria de preguntas al Presidente de la siguiente manera:

---

[360] Los líderes de los partidos pertenecientes a la alianza, *Freedom Alliance*, se posicionaron duramente en contra de una única papeleta electoral. Sin embargo, a 113 días de la celebración de las elecciones generales, las oportunidades de cambiar fueron remotas (*Cape Argus*, 4 de enero de 1994, p.6).

[361] En el décimo informe del comité técnico sobre asuntos constitucionales 20 de agosto de 1993, se apunta que hay una propuesta específica (del ANC) diseñada para proveer una única papeleta electoral, pero que no han encontrado un precedente internacional con este procedimiento, y aconseja al Consejo Negociador considerar sus implicaciones, y si se plantea, o no, una papelera electoral separada para ser utilizada para las elecciones a la asamblea nacional y a las legislaturas SPR.

[362] Padraig O'Malley entrevista a Colin Eglin el 24 de noviembre de 1993.

"El hecho de que en las primeras elecciones nos encontraremos con millones de votantes que votarán por primera vez, nos ha persuadido a hacer esta concesión, desviándonos de los que también creemos es lo mejor. Las evidencias alrededor de África, y en otros lugares, muestran que donde hay un sistema complicado de votación, uno se enfrenta a millones de papeletas electorales completados incorrectamente. El hecho de que la complejidad debe ser evitada, está reconocido en muchos otros acuerdos en el que DP estaba de acuerdo".[363]

Justo antes de la medianoche del 18 de noviembre, una Constitución Interina fue adoptada por una sesión plenaria del MPNP en el Parlamento Tricameral, a pesar de los intentos de entorpecer el proceso parlamentario de votación por parte del partido del CP[364] y sus seguidores. La nueva Constitución Interina, y la nueva ley electoral, fueron aprobadas el 22 de diciembre, en una sesión extraordinaria antes de finalizar la legislatura. La Constitución fue aprobada por 132 votos contra 42 votos en la cámara de representación blanca; 72 votos contra ninguno en la cámara de representación *coloured*; y 33 votos contra 2 en la cámara de representación india. La adopción de la Constitución requería una mayoría de 66% en cada cámara[365]. Tras su aprobación, el 22 de diciembre por el Parlamento Tricameral, se dio de plazo hasta el 24 de enero de 1994 para proceder al proceso de enmiendas que serían aprobadas o desestimadas por el Consejo Negociador en esa fecha marcada.

Dos días antes de finalizar el plazo de presentar enmiendas a la Constitución Interina, el ANC hizo públicas su lista nacional de candidatos para la Asamblea Nacional[366]. La intransigencia del partido del IFP, y otros partidos de la *Freedom Alliance,* sobre el uso de una única papeleta electoral, y su insistencia en incluir mecanismos que fortalecieran un modelo de estado descentralizado, fueron factores claves en el retraso del proceso de enmiendas a la Constitución, ya que se intentó llegar a acuerdos hasta el último momento para incluir las enmiendas del IFP[367]. La atmósfera fue tensa en el último tramo del proceso del MPNP, provocando malestar, incluso entre prominentes figuras de la economía sudafricana como el presidente de la multinacional Anglo-American, Julian Ogilvie-Thompson quien expresó su preocupación por los últimos comportamientos estratégicos de los actores políticos: "*lo encuentro difícil de creer que ahora aparezcan dispuestos a tirar todo por la borda*"[368].

---

[363] *Hasard Parliament*, 24 de noviembre de 199, 13991-13992.

[364] Habiendo asegurado entorno a un millón de votos en el referéndum de 1992 y considerando la efectiva movilización de seguidores desde entonces, el CP se mantenía como una entidad política significante. La hipotética participación de la extrema derecha blanca en unas futuras elecciones generales les ofertaría una efectiva aunque limitada representación en un nuevo parlamento, con alrededor el 3% de los votos nacionales conseguiría unos 12 diputados, según las encuestas publicadas en los medios de comunicación. Si el partido CP se presentara con una alianza electoral con otros partidos conservadores, sus opciones de éxito en los resultados podría ser mejorada, según la prensa a un 12% del voto popular, barajando que podría incluso ser invitado a participar en el gobierno (*Cape Argu*s, 1-2 de enero de 1994, p.13).

[365] *Cape Argus*, 23 de diciembre de 1993, p.4

[366] *Cape Argus*, 22-23 de enero de 1994, p.3

[367] *Cape Argus*, 28 de enero de 1994, p.4

[368] *Cape Argus*, 2 de febrero de 1994, p.5

Al final de la primera semana de febrero, los enfrentamientos sobre el tema de los poderes de las provincias, entre el ANC y los negociadores de la alianza, *Freedom Alliance*, fueron exacerbados con una escalada de acusaciones. Los miembros de la alianza acusaban al ANC del bloqueo en las negociaciones de las enmiendas constitucionales por su inflexibilidad a consagrar constitucionalmente el derecho de las provincias a redactar sus propias constituciones sin restricciones del órgano constituyente[369]. El retraso del proceso final de enmendar la Constitución Interina generó un gran malestar entre los partidos políticos implicados en la negociación a dos meses de la convocatoria electoral. En el mes de febrero, los partidos políticos ya estaban inmersos en la campaña electoral, mientras todavía se estaban negociando las enmiendas a la Constitución. La tensión entre los actores políticos provocó una radicalización de posturas, causada por el hecho de que ya estaban inmersos en una precampaña electoral y desarrollando estrategias electorales, lo cual no facilitó los puntos de encuentro en la mesa de negociación. El ANC y el NP ya iniciaron sus campañas electorales justo después de la ratificación de la Constitución Interina por el Parlamento Tricameral (Mandela, 1994:735). Las estrategias electoralistas marcaron esta etapa final de la primera fase de la transición hacia la democracia en Sudáfrica.

Finalmente se pudo alcanzar un acuerdo a última hora. El Gobierno del NP y el ANC hicieron una oferta de seis compromisos al IFP para que el proceso de enmiendas culminara. Las concesiones realizadas a las demandas de la alianza fueron:

- extender la competencia legislativa de las legislaturas provinciales;
- conceder más poderes en asuntos fiscales y financieros a las provincias;
- proveer que las provincias puedan adoptar sus propias constituciones en las cuales estructuras legislativas y ejecutivas puedan diferir de aquellas provistas en la nueva constitución;
- proveer un consejo *Volkstaat*;
- proveer dos papeletas electorales, una para el parlamento y una para los gobiernos provinciales; garantizar los poderes regionales;
- y, añadir el principio de autodeterminación[370].

3.1.2.2.1 *Propuestas electorales dentro del MPNP*

Uno de los momentos claves en esta etapa del proceso multipartidista de negociación para el diseño del sistema electoral fue el acuerdo bilateral alcanzado tras el *Record of Understanding* de que el órgano constituyente iba a tener la forma de una asamblea constituyente electa. Desde ese momento en el proceso de negociación, la composición de ésta se convirtió en el tema nuclear del proceso del diseño institucional dentro del MPNP. La reanudación de las negociaciones multipartidistas, tras el colapso de CODESA, no dio como resultado que todo lo avanzado anteriormente, en la mesa de

[369] *Cape Argus*, 8 de febrero de 1994, p.4
[370] *Cape Argus*, 25 de febrero de 1994, p.5

negociación, fuese excluido en la nueva plataforma del MPNP. Los documentos, debates, propuestas y acuerdos de CODESA fueron incorporados a la renovada mesa de negociación multipartidista. La novedad tuvo que ver con la nueva dinámica incorporada en el foro negociador, por el que los dos principales actores políticos, el Gobierno del NP y el ANC, allanaban el camino del acuerdo a través de un canal de comunicación bilateral, cerrando pre-acuerdos, agilizando el debate y el método de decisión dentro del MPNP. Este dinamismo bilateral culminó con el pre-acuerdo de los seis puntos-temas propuestos conjuntamente, a sólo unas horas de la convocatoria del pleno final del MPNP, en el que se adoptaría la nueva Constitución Interina, en donde se incluía la propuesta final conjunta para el diseño electoral deseado por los dos principales jugadores, el Gobierno del NP y el ANC.

El Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales tuvo el mandato de recopilar y plantear todos los asuntos surgidos dentro del proceso de CODESA. En el primer informe de este comité técnico para el Consejo Negociador del 13 de mayo de 1993, queda explícita su función:

> *"Plantear los temas surgidos en los documentos de CODESA, e incorporar las discusiones del Foro Negociador y del Consejo Negociador, junto a los sumisiones e contribuciones de los participantes para el presente proceso de negociación, que sean relevantes para los temas de referencia de este Comité, y sobre la base de esa información preparar la documentación para el Consejo Negociador que permitirá debatir sobre lo ello en la agenda de ese foro".*

El mismo informe se ponía sobre la mesa en qué punto se encontraba el debate, y cuáles eran los asuntos acuciantes para su discusión:

> *"Parece que fue aceptado por los Grupos de Trabajo 2 y 3 de CODESA que la constitución final sería redactada por un cuerpo electo constituyente/asamblea constituyente dentro del marco de los principios constitucionales acordados, y el cuerpo/asamblea será también envestida con poderes para actuar como una legislatura interina. Si el Foro Negociador acuerda, en su debido curso, que la constitución final será redactada por un cuerpo electo constituyente/asamblea constituyente dentro del marco de los principios constitucionales acordados, entonces en adición a los principios relevantes, el acuerdo será requerido para las siguientes cuestiones sobre el proceso constituyente: cómo el cuerpo constituyente/asamblea constituyente será estructurado, incluyendo si será bicameral o unicameral; cuántos miembros tendrá; qué sistema electoral será adoptado; quién tendrá derecho a votar; cómo se tomarán las decisiones; qué duración, tiempos, serán necesarios para tomar decisiones; cómo los conflictos serán resueltos y los bloqueos rotos; cómo y por quién cuestionarán relacionado a la aplicación de los principios constitucionales serán resueltos".*

Desde el momento en que se llegó al acuerdo entre los dos actores políticos que el órgano constituyente iba a ser uno electo bajo unas elecciones generales con sufragio universal adulto, el sistema electoral, a utilizar en esas elecciones, pasó a ser un tema nuclear. La preocupación del partido del NP en blindar primero la participación "significativa" de los grupos minoritarios, en la nueva dispensación, antes de que un órgano constituyente de representación mayoritaria fuese responsable último de la redacción constitucional, tuvo su reflejo en su propuesta sobre el listado de los principios generales constitucionales de obligado cumplimiento para el proceso constituyente. En el segundo informe del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales para el Consejo Negociador del 19 de mayo de 1993 observamos como el NP quiso proteger la participación "significativa" de los grupos minoritarios de la siguiente manera:

> *"La clave para desbloquear las diferencias existentes, y permitir al proceso progresar, es desarrollar un conjunto de principios constitucionales. Esto debería ser suficiente para ofrecer garantías a aquellos que están preocupados porque sus intereses no sean adecuadamente protegidos si la constitución es redactada por un cuerpo electo constituyente, sin ser demasiado detallado como anticiparse al trabajo de un cuerpo constituyente electo. Debería garantizar que la constitución será democrática en esencia como en la forma, que derechos básicos serán respetados y defendidos, y que mecanismo existirán para prevenir el abuso del poder por el gobierno del momento. Los principios constitucionales podrán jugar un rol importante en proveer a los participantes con el papel de seguridad que necesitan en el proceso de transición constitucional con relación a las oportunidades futuras para la participación política y otras básicas preocupaciones. De las propuestas sobre el proceso constituyente entregadas a este comité sobre asuntos constitucionales por los participantes, aparece que: los partidos mantienen visiones divergentes sobre el proceso constituyente y consecuentemente sobre el proceso de transición a una nueva constitución o constituciones para Sudáfrica prueba que de las diferencias sustanciales en dos temas cardinales: la estructura, la composición, y función del cuerpo constituyente; y el mecanismo de transición desde el presente hasta el nuevo orden".*

> *"Las propuestas de los partidos: a pesar de que hay diferencias entre las varias propuestas, éstas han sido desarrolladas a lo largo de un periodo de tiempo, durante el cual las posiciones se han modificado en parte para acercarse a las preocupaciones de los otros participantes. Permitiendo diferencias en énfasis y detalle, las propuestas de los partidos pueden ser clasificados en dos categorías: sobre el proceso constituyente, una asamblea constituyente electa actuando como un cuerpo nacional constituyente, por un lado; y el actual Foro Negociador actuando como un cuerpo constituyente, por otro lado. Sobre las fases de la transición constitucional: a una transición de una fase o a dos o más fases".*

"Sobre la estructura, función, y composición de la asamblea constituyente: los miembros de la asamblea constituyente serán electos sobre la base de un sufragio no racial, incluyendo los ciudadanos de los Estados TVBC, en un sistema electoral basado en representación proporcional nacional y regional dentro de la asamblea constituyente; la asamblea constitucional será soberana y no limitada en cualquier caso en su mandato de constituyente sujeto a lo que se plantea aquí".

El blindaje de la reforma del sistema electoral en los principios generales constitucionales ya se había decidido en la *Declaration of Intent* de CODESA, y desde el momento en que se llegó al acuerdo de que el órgano encargado del proceso constituyente iba a ser electo, se tuvo que debatir cómo se iba a desarrollar el diseño del sistema electoral utilizado en ese proceso de elegir al órgano constituyente. Si el Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales fue el encargado de decidir la composición y función de este órgano constituyente, se dieron situaciones de solapamientos y confusiones dentro de los comités técnicos sobre dónde se desarrollaría la ley electoral para la celebración de las elecciones del 27 de abril de 1994. Así lo certificamos con los requerimientos realizados por el Comité Técnico sobre la Comisión Electoral Independiente (CEI) al Consejo Negociador. En el tercer informe de este comité del 3 de junio de 1993 llamó la atención[371] de la profunda interferencia de este borrador de ley y la actual ley electoral, e indicó la necesidad "*de una revisión sustancial de la ley electoral que actualmente asume registro de votantes, representación basada en circunscripciones uninominales y un sufragio basado racialmente."*

El Consejo Negociador instruyó el 22 de junio de 1993 a este Comité Técnico a revisar la actual ley Electoral[372] con la visión de redactar una nueva ley, o sugerir enmiendas apropiadas. Este Comité señaló aspectos del desarrollo de la ley electoral interrelacionados con las competencias de otros comités técnicos. Y llamó la atención del Consejo Negociador sobre el solapamiento de temas y la interdependencia e interacción de la legislación relacionada. Entre los temas que el Comité Técnico sobre el CEI requirió una consideración conjunta con el Comité Técnico de Asuntos Constitucionales fue "*la forma de representación proporcional, el papel de las listas de partidos nacionales y regionales en la futura elección*"[373].

En el quinto informe del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales para el Consejo Negociador del 15 de junio de 1993 se recuperan de CODESA algunos detalles del tipo de parlamento que se proponía para la nueva dispensación y las etapas del proceso de transición democrática:

[371] Tercer informe sobre el IEC del 3 de junio de 1993 requirió una urgente clarificación sobre si su mandato incluye la redacción de un borrador de una nueva ley electoral, o debe ser dejada para la comisión u otro órgano.
[372] La ley Electoral de 1979.
[373] Resolución Nº 21 del Consejo Negociador del 22 de junio de 1993.

"El borrador resolución sobre temas constitucionales presentados en el Consejo Negociador de 1 de junio de 1993 describe los puntos en los que se deben llegar a decisiones: "hay una necesidad para la adopción de una constitución para un periodo transicional, el cual es acordado es un proceso de negociación multipartidista: (a) el cual redactará de acuerdo con los principios constitucionales acordados; (b) el cual proveerá, entre otros, justificados derechos fundamentales, la estructura de los gobiernos nacionales y regionales y sus poderes respectivos, funciones y autoridad, y (c) también el cual proveerá el procedimiento relacionado con la redacción y adopción de una constitución por el cuerpo electo constituyente".

Sobre la composición del cuerpo electo se recoge las propuestas realizadas por los participantes del MPNP con dos claras posiciones: unas bicameral y otras unicameral: *"Algunos partidos favorecen una estructura bicameral generalmente hacen provisión para una asamblea nacional de 400 miembros, y un senado más pequeño para ser elegido en base regional."*

Por su parte los partidos políticos que abogaban por una estructura unicameral:

"[…] busca acomodar los intereses regionales a través de un sistema electoral, el cual hace provisión de la mitad de los miembros sean elegidos en listas regionales. Una decisión debe ser tomada sobre este tema, tanto sobre el proceso constituyente como sobre el proceso legislativo. Sobre el proceso legislativo se ha sugerido que procedimientos especiales pueden ser necesarios para la legislación relacionada con el presupuesto, asignación, y asuntos regionales."

El Comité Técnico sugiere que el Consejo Negociador tenga en consideración y llegue a un acuerdo sobre el tipo de órgano constituyente: con poderes legislativos y/o poderes constituyentes; una estructura bicameral o unicameral. En el caso de que sea favorecida una estructura bicameral, cuántos miembros tendrá, y las provisiones para que los intereses regionales sean representados en la estructura unicameral a través del sistema electoral. En el caso de que sea favorecida una estructura bicameral cómo debería de ser electa cada una de las cámaras; el tamaño de las cámaras; y la función de cada una. Y por último el método de decisión en el proceso constituyente y en el proceso legislativo.

En el sexto informe del Comité sobre Asuntos Constitucionales del 23 de junio de 1993 se informa que la mayoría de los partidos:

"Favorecen un proceso desde abajo hacia arriba es ampliamente motivado por las siguientes consideraciones: no hay garantía de que un cuerpo constituyente electo proporcionalmente favorecerá o tolerará el establecimiento de SPR autónomos, especialmente si la mayoría de los miembros de tal cuerpo constituyente son miembros de un partido o partidos que favorecen una forma de estado y gobierno centralizada".

En el octavo informe del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales del 26 de julio de 1993 se presenta una propuestas sobre la estructura parlamentaria para el órgano constituyente:

> *"Un parlamento unicameral durante el proceso de transición puede acomodar los intereses de SPR, a través de un sistema electoral que haga provisiones para una proporción de los miembros sean elegidos en listas regionales. Pero en base a los principios constitucionales adoptados por el MPNP, que implica una dispensación para salvaguardar y afiance y la autonomía de los SPR, así como la participación regional, consideramos que un sistema bicameral puede ser más apropiado: una segunda cámara elegida sobre la base de un SPR proveería un importante enlace entre las SPR y la asamblea nacional durante este periodo".*
>
> *"En el borrador constitucional por lo tanto hacemos una provisión para un sistema bicameral con una asamblea nacional de 400 miembros, y un senado elegido según una base SPR. La elección para una asamblea nacional puede ser acordada bajo un sistema de representación proporcional en el cual deberá de haber unas listas nacionales y regionales. La actualización del borrador se refiere a un programa en el que el sistema de voto será descrito. Todavía no hemos finalizado el programa, lo haremos en siguientes informes. En orden a establecer igualdad en la dispensación de los SPR durante el periodo de transición, el senado será compuesto por un número igual de representantes por cada SPR. Con una representación de los SPR con igual número y representantes de los SPR en la asamblea nacional. El senado no necesita un amplio número de representantes, y la provisión hecha ha sido 10 senadores por SPR. Los senadores pueden ser elegidos directamente o indirectamente por los parlamentos de los SPR o por los representantes de los SPR en la asamblea nacional. Estamos a favor de una elección indirecta para el senado durante el periodo de transición. Esto proveerá la necesaria relación entre los intereses de los SPR y el proceso constitucional y también asegura que la primera elección no sea muy complicada".*

Los detalles del tipo de representación proporcional para el órgano constituyente con una estructura bicameral y 400 miembros electos, bajo listas de partidos nacionales y regionales, fue determinada dentro del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales como parte del borrador del proyecto ley de la constitución. En el primer borrador del proyecto de ley de la constitución del 21 de julio ya se diseña el órgano constituyente: "*la asamblea nacional y el senado, en un pleno conjunto, será la asamblea constituyente. Esta asamblea constituyente adoptará una nueva constitución*". Y se determinó que la composición de la asamblea nacional consistiría en 400 miembros electos de acuerdo a un sistema de representación proporcional sobre lista de partidos nacionales y regionales. El senado sería compuesto por 10 miembros por cada SPR, electos por las legislaturas de cada SPR, durante la primera sesión tras su elección, de

acuerdo al principio de representación proporcional, "*teniendo cada votante un voto transferible*."

En el décimo informe del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales del 20 de agosto de 1993, se recogió la enmienda sobre la composición del Senado:

> *"La composición del senado ha sido enmendada eliminando la referencia de voto único transferible. La ley electoral, 1993, deberá de establecer un sistema de votación bastante más detallado y complejo basado en un voto único transferible, u otro tipo de representación proporcional, como el Consejo Negociador decida sobre ello, sugiriendo que este tema sea referido al comité técnico relevante".*

En el mismo informe se señalaba la controvertida propuesta del ANC para proveer una única papeleta electoral, pero el comité asevera que "*no han encontrado un precedente internacional con este procedimiento, y aconseja al Consejo Negociador considerar sus implicaciones*," y si se plantea, o no, una papelera electoral separada para ser utilizada para las elecciones a la asamblea nacional y a las legislaturas SPR.

No será hasta el tercer borrador del proyecto ley de la constitución, presentada al Consejo Negociador el 20 de agosto de 1993, cuando se introduzca la propuesta detallada del tipo del sistema electoral para la elección de la asamblea nacional y las legislaturas provinciales:

> *"Para el propósito de distribuir los 200 escaños de la asamblea nacional, el número total de votos emitidos en una elección general será dividido por 200 y el resultado será la cuota por escaño. El número total de los votos emitidos a favor de un partido registrado, será dividido por cuota de votos por escaño y el resultado determinará los escaños asignados al partido. Cuando la fórmula produce una fracción excedente no absorbida por el número de escaños asignados al partido interesado, ese excedente competirá con otros similares excedentes correspondidos a otros partidos, y cualquier escaño no distribuido o escaños (en términos de la fórmula anterior) serán asignados al partido o partidos en secuencia del mayor excedente".*
>
> *"Para el propósito de determinar el número de escaños de la asamblea nacional para ser llenada desde partidos en listas regionales desde un provincia, el número de votos emitidos en la provincia será dividida por el total de votos emitidos nacionalmente, y multiplicado por 200. Fracciones serán aproximadas al citado complemento".*
>
> *"Para el propósito de distribuir los 200 escaños en lista de partidos regionales en la asamblea nacional, el total de votos emitidos en una elección general en una provincia será dividido por el número de escaños a distribuir en esa provincia en*

términos de la fórmula anterior, y el resultado será la cuota de votos por escaño para esa provincia".

"El número total de votos emitidos en una provincia a favor de un partido será divido por la cuota de votantes por escaño para esa provincia y el resultado, determinará el número de escaños asignados a ese partido en respecto a esa provincia".

"Para la elección de los miembros de las legislaturas provinciales, el número de escaños en la legislatura provincial será determinado dividiendo el total de votos registrados en la provincia en la elección celebrada en términos de subordinado a (3) por 50.000, aproximada al complemento más cercano: provisto que no, legislatura provincial tendrá menos de 30 no más de 100 escaños".

A pesar de que ya desde el 20 de agosto el tercer borrador del proyecto de ley de la constitución había introducido el tipo de representación proporcional para la elección de la asamblea nacional y legislaturas provinciales, su finalización no será culminada hasta el último momento de la adopción por la último pleno del Consejo Negociador de MPNP en noviembre, y queda reflejado en los borradores[374] de la ley electoral presentados por el Comité Técnico sobre el IEC:

"La ley electoral debe proveer de una fórmula particular en términos el cual la comisión puede anunciar debidamente los candidatos electos. Hasta el momento, hay una fórmula sugerida provista en la ley de la constitución pero no ha sido todavía decidido, este capítulo de la ley no ha sido redactado aguardando mayor certeza en respecto del sistema de representación proporcional que será previsto en el proyecto de ley de la constitución. El procedimiento de las elecciones regionales, a ser conducidas en el mismo día igualmente, será incluido tras la determinación de la fórmula provista por el proyecto ley de la constitución".

El sistema de representación proporcional diseñado en el tercer borrador del proyecto de ley de la constitución será adoptado sin variación por el pleno del MPNP el 17 de noviembre de 1993:

"Respalda el borrador del proyecto de ley electoral y ordena al Consejo Negociador: acordar sobre las enmiendas técnicas necesarias; presentar el proyecto de ley electoral al parlamento y monitorear el proceso legislativo".

El proyecto de ley electoral surgido del proceso MPNP planteaba un sistema de representación proporcional puro, simplemente utiliza como cuota el número total de votos válidos registrados en un distrito dividido por la magnitud del distrito, la cuota *Hare*. Junto al diseño de una asamblea de tamaño grande con 400 miembros, el

[374] Primer borrador de la ley electoral por el Comité Técnico sobre el IEC del 28 de septiembre de 1993 y el segundo borrador de la ley electoral por el Comité Técnico sobre el IEC del 15 de octubre de 1993.

resultado electoral desembocaría en una representación parlamentaria altamente proporcional para beneficio de los partidos políticos minoritarios. Este sistema de representación proporcional también se aplicaba a las legislaturas provinciales. Junto al tipo de representación proporcional para la asamblea nacional, se añadía una fórmula para la distribución de escaños entre los distintos SPR, en la que no se planteaba una cuota fija de escaños, sino que se basaba en el tamaño de la población en esas provincias: se dividía el número de votos emitidos en la provincia por el total de votos emitidos nacionalmente, y multiplicado por 200. Este borrador de proyecto de ley de la constitución será enmendado tras la presentación de un paquete conjunto de seis soluciones propuestas por los dos principales partidos políticos, el Gobierno del NP y el ANC, tras un "entendimiento bilateral". Tanto la fórmula pura de representación proporcional, como la fórmula para determinar los escaños de representación regional en la asamblea nacional serán modificadas tras el acuerdo bilateral.

Entre el paquete de seis propuestas surgido del "entendimiento bilateral sobre temas pendientes constitucionales entre el Gobierno y el ANC" que fue presentado en el Consejo Negociador, el mismo día 17 de noviembre. Después de una maratoniana sesión bilateral entre los líderes de ambas partes para dirimir los últimos aspectos que obstaculizaban el acuerdo final de la primera fase de la transición, aspectos como el controvertido uso de una única papeleta electoral para la celebración de las elecciones generales, nos encontramos con una completa y detallada propuesta de ley electoral que difería de la surgida dentro del proceso del MPNP en: la fórmula electoral para obtener las cuotas de votos por escaños de ámbito nacional; y el sistema de distribución de escaños de ámbito regional por provincia:

> *"Los 400 escaños en la asamblea nacional debe ser distribuido de la siguiente manera: (a) 200 escaños desde listas regionales, con un número fijo de escaños asignado a cada región por la comisión independiente electoral, teniendo en cuenta los datos científicos disponibles respecto al número de votantes y representaciones por partidos interesados y teniendo en cuenta la siguiente distribución de las regiones"* (ver tabla 14). *(b) 200 escaños electos bajo una lista nacional, en orden de restaurar la proporcionalidad, de acuerdo con el total de votos registrados por cada partido en una elección nacional.*

Tabla 14: Distribuciones de los 200 escaños regionales en la propuesta conjunta del Gobierno del NP y el ANC en el Consejo Negociador.

Regiones	**Nº de escaños**
Western Cape	21
Eastern Cape	26
Northern Cape	4
Natal	40
Orange Free State	15
North West	17
Northern Transvaal	20
Eastern Transvaal	14
PWV	43
Total	**200**

Fuente: datos del *Bilateral Understanding*[375]

"Para el propósito de distribuir los 200 escaños en la asamblea nacional contemplado en el item (a), el número total de votos emitidos en la provincia será dividida por el número de escaños más uno en esa región y el resultado, desestimando fracciones, será la cuota de votos por escaño. El número total de votos emitidos a favor de un partido registrado será dividido por la cuota de votos por escaño y el resultado determinará el número de escaños asignados a ese partido. Cuando la fórmula produce una fracción excedente no absorbida por el número de escaños asignados al partido interesado, ese excedente competirá con otros similares excedentes correspondidos a otros partidos, y cualquier escaño no distribuido o escaños (en términos de la fórmula anterior) serán asignados al partido o partidos en secuencia del mayor excedente".

"Para el propósito de distribuir los 200 escaños en la asamblea nacional contemplado en el item (b), el número total de votos emitidos en una elección general será dividida por 400 más uno y el resultado, desestimando fracciones, será la cuota de votos por escaño. El número total de votos emitidos a favor de un partido registrado será dividido por la cuota de votos por escaño y el resultado determinará el número de escaños asignados a ese partido. Cuando la fórmula produce una fracción excedente no absorbida por el número de escaños asignados al partido interesado, ese excedente competirá con otros similares excedentes correspondidos a otros partidos, y cualquier escaño no distribuido o escaños (en términos de la fórmula anterior) serán asignados al partido o partidos en secuencia del mayor excedente a un máximo de cinco escaños:

[375] Idem

proveyendo que la siguiente asignación será hecha en secuencia a esos partidos que tengan el más alto número de promedio o votos por escaño ya ganados".

Tras ser presentada al MPNP, en el mismo día del Pleno en el que se iba a adoptar el proyecto de ley electoral, se encomendó a un comité técnico sobre la ley electoral procediera con las modificaciones técnicas: *"Este pleno del MPNP celebrado el 17 de noviembre de 1993 señala que el informe del Consejo Negociador sobre la ley electoral apoya el proyecto de ley electoral y da el mandato al Consejo Negociador de acordar enmiendas necesarias técnicas."*

En el último borrador final de la ley electoral del Comité Técnico vemos las modificaciones y enmiendas realizadas para aplicar, sin reservas, lo suscrito en el "entendimiento bilateral" entre los dos principales partidos. Primero sobre la determinación del número de escaños por provincia se hace una enmienda para añadir la solución de escaños fijos por provincia: *"La comisión, tan pronto como sea posible con respecto a la distribución de escaños contemplados determinará un número de escaños fijos a cada provincia en respecto a la asamblea nacional; y a cada legislatura provincial".*

La fórmula para obtener la cuota de votos por escaños estipulada en el proyecto de ley electoral del proceso MPNP también sería enmendada para adaptarla a la solución sugerida por el "entendimiento bilateral" del Gobierno y el ANC. Para la distribución de los 200 escaños emanados de listas regionales y los 200 escaños emanados de listas nacionales en la asamblea nacional:

"El número total de votos emitidos en la provincia será dividida por el número de escaños más uno en esa región y el resultado más uno, desestimando fracciones, será la cuota de votos por escaño. El número total de votos emitidos a favor de un partido registrado será dividido por la cuota de votos por escaño y el resultado determinará el número de escaños asignados a ese partido. Cuando la fórmula produce una fracción excedente no absorbida por el número de escaños asignados al partido interesado, ese excedente competirá con otros similares excedentes correspondidos a otros partidos, y cualquier escaño no distribuido o escaños (en términos de la fórmula anterior) serán asignados al partido o partidos en secuencia del mayor excedente".

"Para el propósito de distribuir los 200 escaños en la asamblea nacional (desde listas nacionales), el número total de votos emitidos en una elección general será dividida por 400 más uno y el resultado más uno, desestimando fracciones, será la cuota de votos por escaño. El número total de votos emitidos a favor de un partido registrado será dividido por la cuota de votos por escaño y el resultado determinará el número de escaños asignados a ese partido. Cuando la fórmula produce una fracción excedente no absorbida por el número de escaños asignados al partido interesado, ese excedente competirá con otros similares

excedentes correspondidos a otros partidos, y cualquier escaño no distribuido o escaños (en términos de la fórmula anterior) serán asignados al partido o partidos en secuencia del mayor excedente a un máximo de cinco escaños: proveyendo que la siguiente asignación será hecha en secuencia a esos partidos que tengan el más alto número de promedio o votos por escaño ya ganados".

Además se resolvía que la papeleta electoral para las primeras elecciones generales fuese: "*Un votante para el propósito de la primera elección a la asamblea nacional y las legislaturas provinciales será emitido con una única papeleta electoral*."

El resultado de un acuerdo bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC fue la enmienda de la distribución de escaños por provincia a una fija, y la modificación de la fórmula de las cuotas de votos por escaño desde una primera opción de uso de una fórmula de cuota tipo *Hare* a una de tipo *Droop*. La singularidad de utilizar una única papeleta electoral para las primeras elecciones a la Asamblea Nacional fue una opción controvertida hasta el último momento. El partido del IFP en su sumisión para la enmienda de la Constitución Interina presentó:

"El sistema de voto deberá ser basado en dos papeletas electorales para las elecciones nacionales y provinciales respectivamente, reemplazado con por lo siguiente: las papeletas electorales habrá una papeleta electoral separada para la elección de los miembros de la asamblea nacional y para la elección de la legislatura provincial respectivamente". [376]

Si la reforma del sistema electoral pluralista del antiguo régimen fue decidido e impuesto, en los inicios del proceso de transformación de la oligarquía colonial, y ratificado en la *Declaration of Intent* de CODESA, los detalles sobre el tipo de representación proporcional se decidieron en el último momento del proceso formal de negociación multipartidista, y culminó tras un pre-acuerdo bilateral entre las dos partes beligerantes en la contienda del proceso de transición democrática. El diseño del sistema electoral final se desarrolló, no sólo dentro del foro negociador multipartidista, sino también fuera de él, a través de las reuniones bilaterales entre el Gobierno del NP y el ANC.

Los miembros de la *Freedom Alliance* no obcecaron en su estrategia de obstaculizar el proceso, en beneficio propio, hasta el mismo último instante[377]. A un mes de la convocatoria electoral, los partidos de la alianza no habían mandado sus listas de candidatos y jugaban a la ambivalencia de participar o no en las primeras elecciones democráticas de Sudáfrica[378]. Finalmente, un acuerdo a sólo una semana de las

[376] 19 de diciembre de 1993, enmiendas presentadas por *Freedom Alliance*.
[377] *Cape Argus*, 3 de marzo de 1994, p.3
[378] El nuevo llamado partido de Constand Viljoen, *Freedom Front* (FF) y el IFP, decidieron en el último minuto no mandar la lista de candidatos para las elecciones tras su vencimiento el 12 de febrero, pero indicando que podían hacerlo, señalando que el Presidente De Klerk ha sido envestido de poderes por el Parlamento para anunciar extensiones al vencimiento (*Cape Argus*, 10 de marzo de 1994).

elecciones, con el IFP sobre una oferta de incluir un papel constitucional del rey Zulu, hizo que el IFP recapacitara y aceptara participar en las primeras elecciones democráticas del 27 de abril de 1994. De los 19 partidos que se registraron para las elecciones sólo el ANC, PAC, DP y NP tenían suficiente apoyo electoral a nivel nacional para poder alcanzar algún escaño en la Asamblea Nacional, según el analista Donald Simpson[379].

Las elecciones generales del 27 de abril de 1994 los ciudadanos sudafricanos votaron a sus nuevos representantes con dos mandatos separados: uno, gobernar una nueva Sudáfrica y dos, redactar la constitución final que inauguraba el nuevo régimen democrático.

3.2 *La segunda fase de la transición democrática*

Tras la celebración de las primeras elecciones democráticas se inicia la segunda fase de la transición hacia la democrática en el caso en estudio. En este momento del proceso, un órgano constituyente democráticamente representativo sería el encargado, junto al Gobierno de Unidad Nacional, de la última etapa de la transición. La ley electoral de 1993 estableció un sistema electoral de representación proporcional casi puro, con una único distrito nacional para la conversión de los votos en escaños; una Asamblea Nacional de tamaño grande con 400 diputados; un distrito nacional[380]; una fórmula proporcional *Droop* que a pesar de no ser tan imparcial con los partidos pequeños y grandes como la cuota *Hare*, su efecto sobre el nivel de proporcionalidad queda neutralizado por el gran tamaño de la circunscripción y la Asamblea; de ahí se entiende el bajo umbral electoral de 0,25% necesario para obtener escaños; la estructura de voto elegida fue de listas cerradas y bloqueadas, que a pesar de que tiene un efecto deficitario acentuando el distanciamiento entre el candidato-votante, evita situaciones de clientelismo y patrocinios en una sociedad anclada en una estructura tradicional étnica dominada por *Chiefs* y reyes tribales como la sudafricana (Hawker, 2000).

El sistema electoral, finalmente diseñado y adoptado, era fácil de entender y aplicar en unas elecciones nacionales y provinciales sin que existiera un censo electoral. El sistema de administración territorial del *Apartheid*, y especialmente la ley *Group Areas Act*, hizo la demarcación no racial de circunscripciones extremadamente difícil durante el periodo de negociación de la transición política. Los desafíos de reformar institucionalmente un régimen oligárquico colonial a un régimen democrático, mientras se negociaba el fin de las hostilidades entre dos bandos en conflicto en medio de una

[379] *Citizen*, 14 de febrero de 1994, p.2.

[380] El sistema electoral es proporcional mixto en teoría ya que la mitad de los escaños son distribuidos entre las nueve provincias (circunscripciones). Las circunscripciones provinciales son multinominales con los representantes electos desde listas regionales separadas y con una cuota separada en cada provincia. El resto de los 200 escaños son asignados con listas nacionales (con una cuota distinta a la que determina la representación provincial). Pero en la práctica la distribución de los escaños de la Asamblea Nacional se realiza con la cuota *Droop* sobre el total de los 400 escaños de la Asamblea. Del total de escaños asignados a un partido político tras aplicar la cuota *Droop* sobre los 400 escaños, se asignan los escaños regionales obtenidos en cada provincia por cada partido.

atmosfera donde la presencia de la violencia política era importante, hizo que los principales actores políticos desestimaran abrir un proceso de demarcación de distritos que podría producir bloqueos en las negociaciones difíciles de solventar y que retrasarían indefinidamente la transición hacia la democracia. Finalmente, el 27 de abril de 1994 se convocaron las elecciones para la Asamblea Nacional y para los Parlamentos Provinciales. Los casi 20 millones de electores que participaban por primera vez en una votación debieron de enfrentarse a una doble votación con dos papeletas.

Tabla 15: Resultados electorales de las elecciones generales del 27 de abril de 1994.

Partidos políticos	**Nº de votos**	**%**	**Nº de escaños**
African National Congress (ANC)	12 237 655	62.6	252
National Party (NP)	3 983 690	20.4	82
Inkatha Freedom Party (IFP)	2 058 294	10.5	43
Freedom Front (FF-VF)	424 555	2.2	9
Democratic Party (DP)	338 426	1.7	7
Pan Africanist Congress of Azania (PAC)	243 478	1.2	5
African Christian Democratic Party (ACDP)	88 104	0.5	2
Africa Muslim Party (AMP)	34 466	0.2	
African Moderates Congress Party (AMCP)	27 690	0.1	
Dikwankwetla Party of South Africa (DPSA)	19 451	0.1	
Federal Party (FP)	17 663	0.1	
Minority Front (MF)	13 433	0.07	
Sport Organisation for Collective Contributions and Equal Rights (SOCCER)	10 575	0.01	
African Democratic Movement (ADM)	9 886	0.1	
Women"s Rights Peace Party (WRPP)	6 434	0.0	
Ximoko Progressive Party (XPP)	6 320	0.0	
Keep It Straight and Simple Party (KISS)	5 916	0.0	
Workers" List Party (WLP)	4 169	0.0	
Luso-South African Party (LUSO)	3 293	0.1	
Votos válidos	**19 533 498**	**99**	**400**
Votos no válidos (*spoilt*)	**193 112**	**1**	
Total votos	**19 726 610**	**100**	

Fuente: Resultados electorales publicados por IEC

El partido que se alzó con una mayoría desahogada fue el movimiento de liberalización africano, ANC, sobrepasando el 60% de los votos, mientras el NP alcanzó la barrera del 20% de los votos. También muestran estos resultados la importancia del partido nacionalista zulú (IFP) que consiguió un 10% de los votos a pesar de estar circunscrito regionalmente. El resto de los votos es diseminado por el resto de los 19 partidos que se presentaron a las elecciones. A pesar de una baja barrera electoral del 0.25% sólo siete partidos políticos obtuvieron representación parlamentaria. Si el objetivo del nuevo sistema electoral proporcional era la inclusión de la mayor parte de actores políticos de la sociedad sudafricana, los resultados de las primeras elecciones generales muestran que fue alcanzado. Además de corroborar la fortaleza de la base electoral del nuevo

contrincante en la arena electoral, el ANC, quien, a pesar de abogar por un sistema electoral que difumina ampliamente las preferencias de los votantes, se alzó con la victoria con una holgada mayoría parlamentaria. Por otra parte las expectativas puestas en este sistema electoral por el NP fueron corroboradas en el resultado obtenido, disfrutando del segundo puesto en la contienda electoral.

Tabla 16: Resultado de las elecciones del 27 de abril de 1994 obtenidos por los partidos en todos los Parlamentos provinciales.

Partidos políticos	**Nº de votos**	**%**	**Nº de escaños**
African National Congress (ANC)	12 137 307	62.29	266
National Party (NP)	3 492 467	17.92	82
Inkatha Freedom Party (IFP)	2 047 083	10.5	44
Freedom Front (FF-VF)	639 643	2.2	9
Democratic Party (DP)	338 426	3.28	14
Pan Africanist Congress of Azania (PAC)	271 793	2.7	3
African Christian Democratic Party (ACDP)	117 825	0.6	3
Minority Front (MF)	48 951	0.2	1
African Muslin Party (AMP)	51 773	0.27	
Dikwankwetla Party of South Africa (DPSA)	21 877	0.11	
Islamic Party (IP)	16 762	0.09	
Federal Party (FP)	16 279	0.08	
United People"s Front (UFP)	10 123	0.05	
Ximoko Progressive Party (XPP)	8 238	0.04	
Women"s Rights Peace Party (WRPP)	7 279	0.04	
Wes-Kaap Federaliste Party (WKFP)	6 337	0.03	
Right Party (RP)	5 916	0.0	
Workers" List Party (WLP)	4 169	0.0	
Workers International to Rebuild the Fourth International (SA)	5 481	0.03	
Votos válidos	**19 485 730**	**99**	**425**
Votos no válidos (spoilt)	**147 841**	**0.7**	
Total votos	**19 633 571**	**100**	

Fuente: Resultados electorales publicados por la IEC

En los resultados electorales para elegir a los Parlamentos provinciales destacan por no presentar grandes variaciones en la proporción de diputados conseguidos por los partidos con los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional. El número de diputados alcanzados por los tres principales partidos no varían. Si hay que destacar las variaciones registradas en los partidos conservadores de base electoral blanca, mostrando esta comunidad una sofisticación de preferencias al distinguir la doble votación, para los Parlamentos provinciales y para la Asamblea Nacional. Como podemos observar el número de votos del NP se reduce levemente, aunque no pierde escaños, mientras el partido nacionalista radical Afrikáner (FF) o el *Minority Front* (MF) duplican el número de escaños provinciales. En cambio los nuevos electores, adscritos a la comunidad africana, concentran sus votos en los dos grandes partidos que

acaparan las preferencias de estos, el ANC y el IFP, tanto en la Asamblea Nacional como en las asambleas provinciales. La fragmentación en el sistema de partidos se acentúa en las elecciones provinciales. 23 partidos políticos participaron en la contienda, cuatro partidos más que en las elecciones para la Asamblea Nacional. La batalla política en circunscripciones provinciales abre la puerta a nuevos Actores políticos regionales sin perspectivas de competir electoralmente en el ámbito nacional.

Los efectos deficitarios que pueden presentar este sistema electoral de representación proporcional cuasi pura, la fragmentación del sistema de partidos políticos y el carácter anónimo del voto-candidato sobre listas cerradas y bloqueadas (Nohlen, 1998: 141), son evidenciados en los resultados electorales. Pero con particularidades, si un alto número de partidos participaron en la carrera electoral, el 94.5% de los votos se ubicaron en los tres partidos más votados el ANC, el NP y el IFP, (ver tablas 15 y 16), dando como resultado una alta concentración de los intereses de los electores en esos tres partidos, a pesar de la fragmentación política. Sólo 7 partidos, de los 19, obtuvieron representación parlamentaria, por lo tanto sólo el 37% de los partidos políticos inscritos en las elecciones obtuvieron representación en la Asamblea Constituyente. El efecto deficitario de concentración y sus consecuencias sobre la gobernabilidad no tiene cabida en el caso sudafricano. Ahora bien, el efecto de déficit en la rendición de cuentas sí está presente. La relación candidato-votante es diluida por el aparato de partido político. No son las preferencias de los votantes los que confeccionan las listas de candidatos sino las directivas de los partidos. Esta característica del sistema electoral puede ser un antídoto para evitar los efectos del clientelismo[381] (corrupción, oportunismo político, etc..) y ayudar al fortalecimiento de las estructuras de partidos nuevos, pero también pueden generar distanciamiento y desencantamiento entre los votantes traducido en abstencionismo electoral (Lijphart, 1994). En definitiva, a una despersonalizada relación entre los electores y sus representantes, más dependientes de la maquinaria partidista.

La celebración y desarrollo de las primeras elecciones democráticas sudafricanas fue todo un éxito de legitimación democrática. La Asamblea Nacional, emanada de las elecciones, se alzó con la necesaria legitimidad para redactar y adoptar la futura constitución del país. Los principales objetivos, abogados por los actores implicados en el diseño del sistema electoral, fueron disipar las incertidumbres del resultado final a través de mecanismos de inclusión y de simplicidad que equilibraran las expectativas de las minorías y de los votantes que participaban por primera vez en las elecciones.

[381] Sudáfrica, siguiendo la clasificación de Bratton De Walle, pertenece a los regímenes típicos en África de neopatrimonialismo en donde las relaciones de lealtad y dependencia dominan un sistema formal político y administrativo, encontrando líderes ocupando despachos burocráticos no tanto para el desarrollo de servicios públicos como para la adquisición de riqueza personal y estatus. La distinción entre intereses privados y públicos se hace intencionadamente borrosa. La esencia del neopatrimonialismo es la compra de oficiales públicos para garantizar favores personales, ambos dentro del Estado (notablemente trabajos del sector público) y en la sociedad (licencias, contratos, proyectos). En contrapartida, los clientes movilizan apoyos políticos (Bratton De Walle, 1994).

3.2.1 *La Asamblea Constituyente*

La Asamblea Constituyente era el pleno conjunto de la Asamblea Nacional y el Senado, constituida formalmente el 24 de mayo de 1994. Los principios guías del proceso de asamblea constituyente eran: apertura, inclusividad, y transparencia. Para ello se realizó una campaña de publicidad para que los ciudadanos se implicaran en el proceso. La Asamblea Constituyente estaba compuesta (ver tabla 17) por 490 y siete partidos políticos: ANC, NP, IFP[382], FF, DP, PAC, y ACDP[383]. Podemos observar en la tabla 16 como el ANC obtuvo una amplia mayoría en la Asamblea Nacional pero no en el Senado, donde la diferencia entre el ANC y el NP es de apenas tres escaños.

Tabla 17: Distribución de escaños entre las cámaras del parlamento por partidos políticos.

Partidos	**Asamblea Nacional**	**Senado**	**Asamblea Constituyente**
ANC	252	20	312
NP	82	17	99
IFP	43	5	48
FF	9	5	14
DP	7	3	10
PAC	5	-	5
ACDP	2	-	2
Total	**400**	**90**	**490**

Fuente: datos publicados por la IEC

Durante los tres primeros meses, tras la celebración de las elecciones generales, la Asamblea Constituyente no estuvo plenamente operativa debido al proceso de estructuración del primer parlamento democrático en Sudáfrica. La estructura de la Asamblea Constituyente se apoyó en un Comité Directivo, desde donde se desarrollaron los primeros aspectos conceptuales sobre el proceso constituyente. No fue hasta agosto de 1994 cuando se nombró a los miembros del Comité Directivo, quienes establecieron la infraestructura básica requerida para facilitar el trabajo dentro de la Asamblea Constituyente. Un Comité Constitucional fue formado el 15 de agosto, y en el mes de

[382] El partido nacionalista zulú liderado por Buthelezi mantuvo su estrategia de obstaculizar el proceso si no se atenían sus peticiones sobre un estado descentralizado donde se reconociera y describiera constitucionalmente los poderes y funciones de las provincias. El partido realizó un boicot a la Asamblea Constituyente, y con la estrategia de la silla vacía sus diputados no participaron en ella. Durante un debate en la Asamblea Constituyente, el diputado del IFP, Rabinowitz, explicó el porqué del boicot al proceso constituyente de la siguiente manera: "*Las negociaciones fueron bloqueadas sobre tres principales temas. El rechazo a permitir a las provincias a escribir sus propias constituciones las cuales no necesitan adscribir todas las provisiones de la constitución interina, el rechazo a permitir a las provincia a tener poderes ejecutivos y el rechazo a permitir a las provincias a recaudar impuestos o a unos derechos fijos de impuestos sobre aquellos recaudados por el gobierno central.*" (*Debates of the Constitutional Assembly* 1994. Vol 1, pp. 69-70).

[383] *African Christian Democratic Party*

septiembre ya se iniciaron las reuniones del comité de gestión y de los comités temáticos.

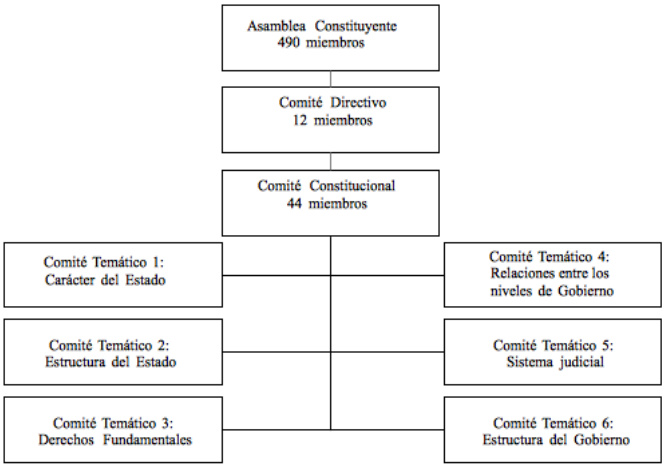
Los comités temáticos de la Asamblea Constituyente, los cuales siguieron el precedente de los grupos de trabajo de CODESA, administraron las sumisiones realizadas por los partidos políticos, por entidades e individuos a título personal. Los comités temáticos en su conjunto recibieron 22.000 sumisiones, consecuencia de la campaña publicitaria realizada para implicar a la ciudadanía en el proceso constituyente. Los primeros informes surgidos de los comités temáticos y presentados al Comité Constitucional se iniciaron en febrero de 1995. Y los primeros borradores con las formulaciones de la nueva constitución se sucedieron en abril de 1995. El 22 de noviembre de 1995 fue aprobado el primer borrador de la constitución final por la Asamblea Constituyente. Tras el receso de las vacaciones del verano austral, los trabajos, sobre el primer borrador de la constitución, se iniciaron a mediados de febrero de 1996, en marzo el cuarto borrador estaba listo. Los trabajos en los comités se desarrollaron frenéticamente ya que la fecha límite para adoptar la constitución era mayo de 1996, y a sólo seis semanas de la fecha límite para adoptarla todavía quedaban pendientes temas controvertidos como la relación de los gobiernos provinciales con el gobierno central, y el desarrollo del principio de autodeterminación en el borrador constitucional.

El tiempo apremiaba una vez más en el proceso de transición a la democracia en Sudáfrica. A finales de marzo de 1996 se introdujo un procedimiento constituyente en tres fases:

- el borrador final sería presentado y debatido en la Asamblea Constituyente como proyecto de ley;
- el comité constitucional discutiría las enmiendas propuestas y produciría un informe sobre sus decisiones a la Asamblea Constituyente;
- la Asamblea Constituyente finalmente adoptaría la nueva constitución.

El 22 de abril el borrador final de la constitución fue introducido para su debate en la Asamblea Constituyente, tras días de intensos debates fue aprobado e introducido al Comité Constitucional para resolver las 298 hojas de enmiendas. Este Comité sólo tuvo dos semanas para resolver las enmiendas presentadas para que el día 8 de mayo de 1996 la Asamblea Constituyente adoptara la nueva Constitución de Sudáfrica.

Gráfico 4: Estructura de la Asamblea Constituyente.



Fuente: Asamblea Constituyente

La primera estructura establecida (ver gráfico 4) por la Asamblea Constituyente para actuar como cuerpo central de coordinación en el proceso de desarrollo constitucional, y recibir informes de los comités temáticos, fue el Comité Constitucional. Además, era el cuerpo que preparaba los informes para el pleno de la Asamblea Constituyente. El Comité Constitucional estaba compuesto por 44 miembros en base a su representación proporcional: ANC 26, NP 9, IFP 4, FF 2, DP 1, PAC 1 ACDP 1.

El 5 de septiembre de 1994 la asamblea constituyente estableció seis comités temáticos. (a) carácter del estado; (b) estructura del estado; (c) derechos fundamentales; (d) relación entre los diferentes niveles de gobierno; (e) sistema legal judicial; (f) especializada estructura del gobierno. Tras ello se estableció cuatro subcomités: (a) administración pública; (b) instituciones financieras y empresas públicas; (c) transformación y monitorización; (d) el aparato de seguridad.

El Comité Temático 2 era el que se encargó de la ley electoral. El mandato de este Comité fue discutir los siguientes temas:

- los asuntos que tienen que ver con la separación de poderes;
- la adherencia para procedimientos legislativos para órganos legislativos;
- la participación de los partidos minoritarios en el proceso legislativo en una manera que se congruente con la democracia;
- enmiendas de la constitución requiere procedimientos especiales implicando especiales mayorías;
- la estructura del gobierno nacional, provincial, y local;
- la representación democrática en cada nivel del gobierno sin menoscabar el papel de los líderes tradicionales;

- asamblea nacional, senado, y parlamento en general;
- sistema electoral;
- asuntos que tienen que ver con el estatus de la constitución y el papel de los líderes tradicionales;
- líderes tradicionales;
- el ejecutivo.

El Comité Temático 2 celebró 61 reuniones entre el 19 de septiembre de 1994 y el 11 de septiembre de 1995; procedió 1296 sumisiones y organizó seis seminarios especializados por temas para los miembros del Comité.

3.2.1.1 *Las propuestas de reforma electoral en la Asamblea Constituyente*

El debate sobre el sistema electoral, la ley Electoral interina de 1993, no estuvo sobre la mesa de negociación de los comités responsables de su debate hasta septiembre de 1995. Los diferentes partidos representados en el Asamblea Constituyente mandaron sus propuestas para la reforma de la ley Electoral de 1993 durante los meses previos a septiembre. Primero se resolvió el tamaño que debería de tener la Asamblea Nacional y el Senado, subrayando la mayoría de los partidos la importante relación entre el tamaño de las cámaras y el tipo de sistema electoral que finalmente se adoptara. La mayoría de las sumisiones realizadas por los partidos políticos favorecieron un sistema electoral que incluyera listas de partidos y circunscripciones resultando en una representación proporcional (que era de obligado cumplimiento como principio constitucional).

Durante las primeras sesiones de debates en la Asamblea Constituyente se desvelaron las posiciones iniciales de los partidos políticos, posiciones que fueron transformándose tras la presión de los tempos impuesto para la adopción de la constitución final, así como por las dificultades técnicas y logísticas del proceso constituyente mismo.

La diputada del ANC, Frene Ginwala[384], introducía cuáles eran los temas a resolver:

> *"Es crucial para nosotros encontrar una manera de casar la representación proporcional con un sistema de circunscripciones que acerque el gobierno al pueblo. En el centro, a ser considerado en este Comité, será la consideración de la legislatura y el ejecutivo en la nueva constitución, a evaluar sus funciones, tamaño e interacción. Por ejemplo, deberíamos de tener un sistema bicameral, y si es así, cuáles son las implicaciones. Obviamente necesitamos una cámara representativa, una cámara elegida popularmente, pero si hay una segunda cámara debería ser una cámara de representación de las provincias. ¿Cuál debería de ser la relación entre las dos cámaras? Dependiendo de las funciones que deberemos de desarrollar, ¿necesitamos realmente un parlamento compuesto*

[384] Frene Ginwala fue mienbro del Comité Técnico sobre del CEI dentro del proceso de negociación del MPNP.

por 490 diputados? Cómo encajaría con la idea de que debemos de reducir el gasto gubernamental".[385]

La posibilidad de introducir circunscripciones, en el sistema electoral adoptado en la ley Electoral interina de 1993, fue secundada por todos los partidos políticos representados en la Asamblea Constituyente en sus primeros días de debate. Roelf Meyer, ahora diputado del NP en la Asamblea, declaraba:

"Una relación directa entre miembros del parlamento y votantes debe ser previsto en la constitución. Cada votante debe de tener un claro representante designado, el cual puede cambiar. La rendición de cuentas así será fortalecida tanto en un sentido formal como legal. Quizás un sistema mixto, basado en el sistema de representación proporcional combinado con el sistema first past the post, o las circunscripciones uninominales, podría ser estudiado como un posible compromiso. Una vez más hay muchos ejemplos en todos los sitios"[386].

La réplica del diputado del ANC, Valli Moosa no dejaba dudas sobre las intenciones del partido político con representación mayoritaria en la Asamblea, en una primera instancia, sobre la posibilidad de la introducción de circunscripciones:

"Me gustaría secundar las palabras de Roelf Meyer sobre el sistema electoral. El sistema que fue utilizado el 27 de abril fue específicamente diseñado para la elección de la asamblea constitucional y otros órganos del gobierno. Nunca se presumió que fuera a ser un sistema electoral permanente. Fue diseñado de ese modo porque de otra manera no se hubiera podido inscribir a los electores. Hubo todo tipo de contingencias las cuales fueron tomadas en cuenta. Fue también diseñada para asegurar que la Asamblea Constituyente fuera lo más inclusiva posible. Recuerdo cuando Dene Smuts del DP recientemente denunció el sistema puro de representación proporcional el cual utilizamos para esta Asamblea Constituyente. Pensamos, en su momento, que era buena esa elección, y efectivamente fue una buena elección. Un número de partidos políticos no hubieran obtenido representación en esta Asamblea Constituyente si no fuera por este sistema puro de representación proporcional. Pensamos que era vital, en el proceso de diseño constitucional, que incluso los partidos más pequeños estuvieran aquí presentes. El sistema de representación puro proporcional hizo posible para los partidos políticos pequeños estar hoy aquí, y eso es una buena cosa. En la constitución final debemos de revisar este tema. Necesitamos introducir algún tipo de sistema basado en circunscripciones, quizás no desechando por completo la proporcionalidad, porque incluso en el futuro podemos seguir queriendo permitir a los partidos pequeños conseguir

[385] *Debates of Constitutional Assembly* 1994. Vol 1, pp. 168-169.
[386] *Debates of the Constitutional Assembly* 1994. Vol 1, p.35.

representación en el parlamento. Este sistema de proporcionalidad puede ser justamente el camino correcto para que esto pueda alcanzarse."[387]

También secundado por el discurso del diputado del ANC, Thabo Mbeki:

"Creemos firmemente que es importante que mantengamos el sistema de representación proporcional. También creemos que tenemos que tratar el sentimiento que existe entre nuestra gente sobre que sus representantes están quizás un poco alejados de ellos. Por lo tanto, el tema de la representación en circunscripciones es un tema que creemos la nueva constitución debe de atender".[388]

Y por el diputado del DP, Colin Eglin:

"Desde aquí quiero apoyar lo que el señor Mbeki ha dicho sobre la introducción de la directa rendición de cuentas de las circunscripciones para aquellas personas que son representantes públicos. Tenemos que reemplazar el link directo entre los representantes públicos y el pueblo en las circunscripciones".[389]

Así como por el diputado del PAC, Sizani:

La representación proporcional es sido aceptada como el proceso electoral más democrático, y el PAC apoya esto. Sin embargo no se opondrá a algún tipo de circunscripción, pero debe ser en un bajo porcentaje que la representación proporcional.[390]

Las sumisiones sobre el tamaño de la Asamblea Nacional y del Senado presentaron pocas variaciones sobre lo debatido dentro del proceso de MPNP, los dos grandes partidos políticos representados en la Asamblea, el ANC y el NP, abogaron por la perpetuación del tamaño suscrito en la ley electoral de 1993, mientras partidos con fuerte base regional buscaron una reducción del tamaño de la Asamblea Nacional.

El ANC en su sumisión al Comité Temático 2 del 23 de marzo de 1995, que se encargaba de la reforma del sistema electoral, requería y anticipaba las dificultades de la reforma:

"El parlamento consistirá en la Asamblea Nacional y el Senado. La Asamblea Nacional será electa por sufragio universal en un censo único electoral de acuerdo con la representación proporcional. Controlará el presupuesto nacional y tendrá principal responsabilidad para la preparación y adopción de las

[387] *Debates of the Constitutional Assembly* 1994. Vol 1, pp. 64-64
[388] *Debates of the Constitutional Assembly* 1994. Vol 1, pp. 9-10.
[389] *Debates of the Constitutional Assembly* 1994. Vol 1, p. 24.
[390] *Debates of the Constitutional Assembly* 1994. Vol 1, p. 27.

principales legislación del país. El tamaño de la Asamblea Nacional y del sistema electoral será sujeto a más extensas sumisiones. El tamaño del parlamento no puede separarse de la discusión del sistema electoral. En la sumisión de arriba el ANC no descarta la posibilidad de una forma de representación por circunscripciones como base del sistema electoral, proveyendo que los partidos sean representados en el parlamento en proporción a su apoyo numérico; El Senado consistirá en (50 o 100) miembros. Cada provincia, así como el gobierno nacional, debería de tener derecho a una delegación de 5 (10) senadores cada uno. Los senadores serán designados o quizás reemplazados por la voluntad de la legislatura provincial o gobierno nacional respectivamente. El ANC no está de acuerdo con un gobierno centralizado ni tampoco por un sistema federal o estados autónomos porque perpetuaría las desigualdades existentes y una economía empobrecida. El ANC propone una nueva visión y un nuevo marco para el gobierno provincial el cual llama gobierno cooperativo. Propone con el Senado una distribución vertical del poder".

El primer punto sobre el sistema electoral a reformar que se intentó resolver en los comités fue el tamaño de la Asamblea Nacional y el Senado, y ya se evidenció las dificultades a solventar en la negociación de la reforma del sistema electoral adoptado en la ley Electoral de 1993. No existió unanimidad entre los partidos políticos en sus sumisiones sobre ello. El diputado del ANC, M. J. Mahalangu, lo expresaba de la siguiente manera durante el debate parlamentario sobre el tamaño de las cámaras en la Asamblea Constituyente:

"Primero y principalmente, me gustaría indicar a la cámara que esto es una cuestión de contención que ha sido discutido largo tiempo en el Comité. Como resultado no pudimos alcanzar un consenso sobre ello. No hubo ni unanimidad entre las sumisiones políticas ni tampoco en las sumisiones individuales sobre este tema. […] La posición del ANC sobre este tema es que deberíamos de mirar otras cosas antes de poder decidir exactamente qué tamaño la Asamblea Nacional debería de tener. También deberíamos de terminar con el tema de qué tipo de sistema electoral queremos en este país. No sabemos si acabaremos con un sistema de representación proporcional puro o acabará teniendo circunscripciones. Si tenemos circunscripciones la pregunta es si serán circunscripciones multinominales o uninominales. Estos son algunos de las cosas que todavía debemos de mirar. Si ocurre que decidimos, por poner un ejemplo, implantar un sistema electoral basado en circunscripciones y un sistema de representación proporcional, entonces necesitamos delimitar este país en circunscripciones. Otra cosa que conlleva inmediatamente es el número de circunscripciones que vamos a tener en este país. Por lo tanto, no estaremos en la posición de solucionar precisamente que tamaño de la Asamblea Nacional debería queremos hasta que hayamos determinado el sistema electoral que queremos diseñar u optar en este país. Es por lo tanto importante que cuando hayamos decidido el número de diputados para la Asamblea Nacional,

deberíamos considerar el tipo de sistema electoral queremos en este país. Haciendo esto, tendremos criterio para trabajar la forma. Debatir sobre números en este momento, sin basarlo en un criterio, va a ser difícil para nosotros"[391].

Entre las propuestas presentadas por los partidos políticos, el espectro de alternativas oscilaba entre el del PAC, que favorecía una reducción del tamaño de la Asamblea Nacional[392]; hasta la del partido del ANC que sugería que el tamaño debía de estar conectado al sistema electoral. Por su parte, el NP estaba a favor de la actual estructura adoptada en la ley Electoral de 1993, pero también sugirió una posible reducción[393]; el IFP propuso el actual sistema por 10 años, y para entonces se reduciría a 170 miembros; el DP proponía un tamaño de la Asamblea Nacional de 300 miembros con 240 procedentes de circunscripciones plurinominales, y 60 de lista nacionales de partidos; para el partido del FF, el tamaño de la Asamblea dependía del poder de las provincias, pero estaría probablemente "*satisfecho con el actual arreglo, o una Asamblea Nacional entre 350-400 miembros*".[394] Los argumentos a favor o en contra de una reducción del tamaño de la Asamblea Nacional se plantearon durante la reunión del Comité Constitucional a cargo de debatir y presentar los informes finales a la Asamblea Constituyente para su debate y adopción:

Sobre el tamaño de la Asamblea, el ANC dice*: "este asunto debe ser considerado junto con el sistema electoral. Particularmente, dependerá, si un sistema de representación proporcional puro es acordado, o si un sistema de circunscripciones es acordado. Si se acuerda introducir circunscripciones, entonces dependerá más del número de circunscripciones y si son uninominales o plurinominales".*

"El FF sugiere la cifra de 350. Y dice que no se debería de estar excesivamente preocupado por el tamaño, sino que se debería de tenerse en cuenta: si la actual estructura está funcionando bien; como serán los poderes del gobierno central y provincia (si más poderes se delegan a las provincias, entonces la Asamblea probablemente será más pequeña); el impacto del sistema de comités en el parlamento y el hecho de que una asamblea pequeña aumentaría la carga de los pequeños partidos; y los miembros requerirían mayor apoyo para funcionar eficientemente".

[391] *Debates of the Constitutional Assembly* 1995. Vol 2, pp. 301-302.
[392] El PAC durante el debate parlamentario sobre el tamaño de las cámaras: "la característica más importante del parlamento es la representatividad. El número de miembros será determinado, desde nuestro punto de vista, por el sistema electoral que acordemos finalmente" (*Debates of the Constitutional Assembly* 1995. Vol 2, pp. 304-305).
[393] En el debate sobre el tamaño de las cámaras el NP "El NP está a favor de la presente estructura, pero también sugiere una posible reducción. El NP quiere anotar que acepta el tamaño actual, pero el sistema electoral que se decida podrá influenciar el tamaño de la Asamblea Nacional. Nuestro parecer es que si el parlamento es más pequeño la representación del pueblo sería afectado adversamente. Más pequeño el tamaño del parlamento irá en detrimento de los partidos pequeños, en particular sobre su representación en los comités. La reducción del número de diputados limitará la viabilidad de los diputados incluso más. En el presente la proporción de diputados sobre la población es más o menos 60.000, el cual es un estándar comparado con otros países" (*Debates of the Constitutional Assembly* 1995. Vol 2, p. 305)
[394] La transcripción de la reunión del Comité Técnico 2, el 29 mayo de 1995.

"El DP está de acuerdo que la decisión final no puede tomarse sin una mirada holística a todas las estructuras. Sin embargo, el DP sugiere una cifra de 300 miembros e identifica tres factores críticos a tener en consideración: la representatividad de la Asamblea Nacional; el tema de la eficiencia de los miembros y si el tamaño contribuye a ello; y el tema del coste/eficiencia de las nuevas instituciones".

"El PAC dice que el factor más importante a considerar es el de representatividad en la Asamblea Nacional. Están de acuerdo que el tamaño de la Asamblea dependerá del sistema electoral. Sobre el tema del sistema electoral, apoya la creación de circunscripciones basadas en multirrepresentación desde esas circunscripciones".

"El NP está de acuerdo, con otros partidos, que el tema depende del sistema electoral, sin embargo los partidos necesitarán ser precavidos sobre reducir el tamaño: una asamblea más pequeña podría adversamente afectar su representatividad, la posición de los pequeños partidos en los comités parlamentarios y la viabilidad de los miembros del parlamento frente al público. Pese a que la estructura actual es costosa, este costo no sería dramáticamente afectado reduciendo su tamaño con unos pocos miembros".

"El ACDP apoya fuertemente una Asamblea más pequeña de entre 300-350 miembros y cita: el tema de representatividad necesita ser considerado holísticamente en Sudáfrica, también en las nueve legislaturas provinciales. La presente carga en la Asamblea Nacional podría ser rebajada con la asistencia de las legislaturas provinciales; y apoyada en la idea de representación proporcional pero una que tiene que considerar el tamaño de las provincias y garantizar un equilibrio adecuado en el parlamento".[395]

"Para el Freedom Front el número de representantes en la Asamblea Nacional debía de ser determinado por: las funciones del gobierno central. Si se resuelve más poderes para las provincias, el número de representantes en la Asamblea Nacional debería de reducirse a favor de más sustancial representación en las provincias".[396]

Sobre el tamaño del Senado y su sistema de elección, encontramos la recopilación de las propuestas de los partidos políticos admitidas, donde el ANC propone un Senado de 5 o 10 miembros por provincia compuestos por las legislaturas provinciales y/o ejecutivos, y posiblemente por gobiernos locales como una única delegación. El DP favorece un Senado de siete miembros. FF propone ocho senadores nombrados por los partidos en el nivel de la legislatura provincial, ocho nombrados por el *National Council of*

[395] Transcripción de la reunión del Comité Constitucional del 6 de septiembre de 1995.
[396] Sumisión del FF al Comité Técnico 2, el 18 de mayo de 1995.

Traditional Authorities[397], y ocho elegidos por los votantes desde un censo de votantes por comunidades, al menos una para los afrikáners, y un indefinido número para otras entidades de autodeterminación cultural. El IFP pidió representación equitativa de las provincias. El NP propuso una representación de 10 senadores por provincia. Sobre el sistema de elección de los senadores: el ANC sugirió senadores nombrados por los miembros de la legislatura y/o ejecutivo; el DP elección indirecta por las legislaturas provinciales sobre una base de representación proporcional para cuatro años; el FF ocho senadores nombrados por los partidos representados en la legislatura provincial; el IFP elección por las legislaturas provinciales por cinco años en consulta con el gabinete; y el NP elección indirecta por las legislaturas provinciales sobre una representación proporcional, con un cambio en la formula actual a favor de los partidos pequeños.[398]

En las sumisiones específicas presentadas por los partidos sobre el tipo de sistema electoral para la formación de los parlamentos provinciales, la mayoría de los partidos abogan por el sistema de lista de partidos y la inclusión de circunscripciones. El ANC sugirió que las legislaturas provinciales deberían consistir en miembros electos por representación proporcional, así como por circunscripciones[399]. El NP estaba de acuerdo que el sistema electoral de representación proporcional fuese retenido para las elecciones de los miembros de las legislaturas provinciales[400]. El DP, por su parte, que el número de miembros de los parlamentos provinciales debería de ser el mismo que el número de miembros electos por circunscripciones en la Asamblea Nacional por cada provincia más otro 25% en número. Los miembros de las circunscripciones serían electos sobre la base de circunscripciones plurinominales, y para equilibrar la representación proporcional en la cámara, en proporción con un sistema de lista de partidos, las dos series de miembros combinados resultaría en una representación proporcional de los diferentes partidos políticos en la legislatura provincial. Donde los resultados dados, tras aplicar lo descrito, en una legislatura sea menos de 25 miembros, el número de circunscripciones y número de listas sería aumentado para que la legislatura tenga un mínimo de 25 miembros[401].

Para la elección de la Asamblea Nacional las propuestas presentadas por los partidos políticos incluyeron, en la mayoría de ellos, el deseo de que se introdujera en el sistema electoral algún tipo de representación por circunscripción sin mermar la proporcionalidad del resultado de la distribución de escaños, el cual imponía el principio constitucional VIII: "*Habrá un gobierno representativo acogiendo una democracia multipartidista, elecciones regulares, sufragio universal adulto, un censo único de electores, en general, representación proporcional*".

[397] Este consejo representado por las autoridades tribales de los diferentes grupos étnicos del país. Es un consejo consultivo sobre asuntos tradicionales.
[398] Informe del Comité Constitucional del 11 de septiembre de 1995.
[399] Sumisión del ANC al Comité Técnico 2, el 18 de mayo de 1995.
[400] NP sumisión al Comité Técnico 2, el 12 de marzo de 1995.
[401] Sumisión del DP al Comité Técnico 2, el 18 de mayo de 1995.

El partido del NP declaró que:

" Era imperativo en elecciones futuras el registro formal de votantes; la asignación de representantes geográficamente, para un adecuada conexión entre votantes y representantes, no es suficiente simplemente en registrar los votantes y proveer listas de candidatos nacionales y provinciales. No hay una adecuada identificación entre votante/representante en el actual sistema y un mecanismo adicional es requerido para conectar a los miembros electos y a los votantes. Proponemos (a) que la Constitución proveería formalmente que después de la elección, y después de que los resultados hayan sido publicados y el Parlamento ha sido constituido, los partidos deben formalmente designar sus diputados y senadores como representantes de los distintos distritos (magisterial) en Sudáfrica. El público debe ser informado de ello de distintas maneras, entre otros por la Gazette. El objetivo es conectar los miembros del Parlamento constitucionalmente con las áreas geográficas de la República, proveyéndolas con la influencia y estatus para actuar en nombre de sus votantes en un particular distrito; (b) como todos los partidos representados en el Parlamento deben designar sus miembros de esta manera, puede ocurrir que un distrito particular es representado por más de un representante, creando, como si fuese, circunscripciones plurinominales. Esto no es no deseable. Como un tema de hecho, estamos actualmente tomando un ratio de un representante por 80.000 votantes, más de un representante por distrito es probablemente requerido; (c) obviamente, partidos grandes serán capaces de designar sus miembros a distritos antes que los partidos pequeños. Por esta razón, los partidos tendrían una opción cuando designan a sus miembros. Un partido sería capaz o de cubrir el mayor número de distritos, lo que significa que cada miembro puede ser responsable de un gran número de distritos, o puede elegir concentrarlos en particulares distritos y dejando los otros distritos a otros partidos; (d) en orden de fortalecer el contacto entre distritos y un miembro, senadores deberían ser designados sólo en su respectiva provincia, mientras que en cualquier caso preferiblemente designa sus miembros de acuerdo a su lugar de residencia habitual. Los partidos tendrán que tomar en cuenta este factor cuando preparan sus listas de candidatos, lo cual puede contribuir a una mejor distribución nacional de candidatos; (e) una ventaja importante de esta propuesta sobre el sistema de circunscripción es el hecho de que en el último sistema, los miembros electos sólo formalmente representan a todos los votantes en esa circunscripción. En práctica, sólo representan a la mayoría que ha elegido a ese representante, no a los votantes de otros partidos. Esto será especialmente en circunscripciones en las que las elecciones han sido contestadas con gran hostilidad entre partidos. En contraste, nuestra propuesta capacita a un partido a designar un miembro para sus propios votantes en un distrito particular; (f) creemos que la adopción de

nuestra propuesta eliminará en gran parte las desventajas sin afectar el principio central de proporcionalidad de nuestro sistema".[402]

El PAC abogó por alcanzar un equilibrio entre la circunscripción y los sistemas electorales proporcionales. El PAC apoyó el sistema de representación proporcional con alguna forma de sistema de listas libres. Este partido considera en su sumisión como un tema fundamental: "*La conexión entre los diputados y sus electores la cual forma la base de un sistema de circunscripción electoral. Esta conexión y relación entre diputado y electores debería ser fortalecida y adoptada en el sistema de representación proporcional*."[403]

Para el ACDP la mejor forma de representación proporcional es la reflejada cuando todas las regiones y comunidades son equitativamente representadas. Sin embargo, propuso que la proporcionalidad fuese diseñada a través de un sistema de lista "*que adecuadamente y positivamente beneficiará a todos los partidos en ambos niveles, nacional y provincial*"[404]. Por su parte el ANC sólo mostró su preocupación sobre el tipo de sistema electoral finalmente consensuado dentro del proceso constituyente y avisa de que "*la implementación tanto del sistema basado en representación proporcional como el basado en circunscripción tiene que ser cuidadosamente considerado*"[405]. El partido político que presentará una detallada propuesta del tipo de representación proporcional favorecida por ellos para ser debatida fue el DP.

"Debería ser compuesta por miembros electos desde circunscripciones plurinominales y desde lista de partido nacionales, que serían publicadas prior las elecciones. Los miembros electos por las circunscripciones deberían formar el 80% de la Asamblea Nacional, mientras que los miembros de las listas nacionales del 20% restante".

"Sobre las fronteras de las circunscripciones: (a) todas las circunscripciones tendrán que estar dentro de las fronteras de una provincia, (b) el número de miembros de la Asamblea Nacional por provincia será determinado en proporción al número de los votantes registrados por provincia, (c) el número de votantes por circunscripción será basado sobre el principio de votos iguales en valor así que cada miembro electo por circunscripción representará proporcionalmente, tanto como sea posible, el mismo número de votantes. (d) las fronteras de las circunscripciones serán diseñadas por un cuerpo independiente tal como la comisión electoral o una especialmente nombrada comisión de delimitación;(e) además del número de votantes, las fronteras de las circunscripciones serán diseñadas principalmente teniendo en cuenta los intereses de la comunidad de los votantes, características físicas del terreno o

[402] NP sumisión al Comité Técnico 2, el 12 de mayo de 1995.
[403] PAC sumisión al Comité Técnico 2, el 19 de junio de 1995.
[404] ACDP sumisión al Comité Técnico 2, el 13 de julio de 1995.
[405] ANC sumisión al Comité Técnico 2, el 27 de junio de 1995.

barreras, fronteras de gobierno locales; (f) las fronteras de las circunscripciones deberían ser revisadas cada 10 años".

"Las circunscripciones plurinominales: cada circunscripción debería de elegir tres miembros de la Asamblea Nacional proveyendo que ninguna provincia deberá de tener menos de tres miembros, y proveyendo más si el número de miembros a ser electos desde una provincia es no divisible por tres, una o dos circunscripciones podría tener cuatro o cinco miembros".

"Sobre el procedimiento de votación: (a) cada votante recibirá una papeleta electoral para la circunscripción, y hacer una cruz en el nombre del partido político; (b) debajo del nombre del partido político en la papeleta, los nombres de los candidatos del partido para la circunscripción serán listados en orden de preferencia del partido; (c) cada votante recibirá una segunda papeleta electoral para la lista nacional, y hará una cruz al lado del nombre del partido político".

"Para la asignación de escaños: (a) los partidos serán asignados escaños de circunscripciones en proporción al número de votos recibidos proveyendo que ningún partido le sea correspondido los tres escaños al menos que reciba más de tres cuartas partes de los votos emitidos; (b) el número de votos que un partido recibe por el medio de la segunda papeleta electoral determinará el número final de escaños que reciba. Estos serán asignados de una manera que garantice que el número combinado de miembros desde las circunscripciones y las listas nacionales resultarán e un partido teniendo su correcta proporción de miembros en la asamblea nacional; (c) si el total número de miembros de la Asamblea Nacional tiene que ser aumentado algo para alcanzar la correcta proporcionalidad después de que hayan sido contado los votos, entonces esto sería permitido".[406]

El partido nacionalista conservador afrikáner, *Freedom Front* (FF) criticó en el actual sistema electoral adoptado en la ley Electoral de 1993, la falta de representación basada en circunscripciones, y el hecho de que cualquier sistema electoral debería de estar basado en una lista de votantes diseñados a través de un proceso formal de registro de votantes, un censo electoral. El FF propuso que el sistema de representación proporcional se mantuviera, pero que se introdujera la representación por circunscripción "*para proveer un adecuado vínculo entre votantes y representantes, los partidos deben formalmente asignar los miembros electos del parlamento por distritos en Sudáfrica*"[407].

Finalmente, en el segundo borrador de la constitución debatido en el Comité Constitucional se reconocía la voluntad de la mayoría de los partidos políticos sobre la introducción de circunscripciones en el sistema electoral:

[406] DP sumisión al Comité Técnico 2 el 14 de junio de 1995
[407] FF sumisión al Comité Técnico 2, 14 de junio de 1995.

"La elección de los miembros de la Asamblea Nacional será conducida según los términos de un sistema electoral basado en un censo único de electores y el resultado en representación proporcional, como provee la ley nacional (la mayoría de los partidos favorecen un sistema que incluya elecciones con una base de circunscripciones combinada con lista de partidos con un resultado en representación proporcional, el NP propone que la constitución debería de hacer provisión para los diputados del parlamento a ser formalmente conectados a distritos)".[408]

Remarcándose que la mayoría de los partidos políticos favorecieron un sistema que incluyera elecciones sobre la base de circunscripciones combinado con listas de partidos y con un resultado de representación proporcional. Así como el NP había propuesto que la Constitución hiciera provisión de que los miembros del Parlamento fueran formalmente conectados a distritos.

Cuando se estaba ultimando el primer borrador constitucional, a iniciativa del ANC en noviembre de 1995, el partido con mayoría parlamentaria hizo anotar que "*prudencia de no crear la impresión de que los detalles del sistema electoral estarán incluidos dentro de la Constitución*", dejando fuera de discusión cualquier iniciativa de reformar la ley Electoral 1993 para ser introducida en el borrador de la Constitución final. Cuando la Asamblea Constituyente aprobó el borrador final de la Constitución, y se trasladó al Comité Constitucional para revisar y discutir las enmiendas presentadas al borrador final, el ANC con respecto al sistema electoral dijo "*las próximas elecciones serían basadas en el sistema utilizado en 1994*". El único partido político que hizo constar su oposición a ello fue el DP, pidiendo que "*el concepto de circunscripciones debería ser implementado ahora*". A pesar de que la mayoría de partidos políticos abogaron por la introducción de algún tipo de circunscripción plurinominal en sus propuestas de reforma en la ley Electoral interina de 1993, e incluso que fuera incluido constitucionalmente, finalmente la ley electoral de 1993 no fue modificada y una ley electoral diseñada y adoptada durante el proceso del MPNP exclusivamente para la celebración de las primeras elecciones democráticas se convirtió en la ley electoral permanente del país.

La lógica del caso sudafricano que identificamos en la transformación del sistema electoral durante la transición hacia la democracia es: dar prioridad a la representación de las minorías, por encima de la fragmentación del parlamento. Resultando un sistema electoral que sobrerrepresenta los partidos minoritarios. Los actores tuvieron muy presente, en las propuestas presentadas por éstos para su debate, las características del sistema electoral que afectan a su proporcionalidad: la magnitud del distrito; el tamaño de la asamblea general; la fórmula electoral; así como el umbral o barrera mínima de votos para acceder a la distribución de escaños. Las barreras mínimas a escala estatal perjudica a partidos que pueden tener una presencia concentrada en unos pocos distritos,

[408] Reunión del Comité Constitucional del 6 de septiembre de 1995.

como es el caso de los partidos nacionalistas o regionalistas, implantados únicamente en una parte del territorio estatal, y que identificamos en el caso en estudio entre la comunidad afrikáner nacionalista y zulú nacionalista. En cambio, una barrera mínima en cada distrito perjudica a partidos menores que tienen un apoyo disperso, repartido de manera relativamente equilibrada a lo largo del país como era el caso del partido del DP. Salvo el ANC, todos los partidos políticos favorecieron la inclusión del sistema de circunscripción, aunque las propuestas diferían en la forma de circunscripción. Veremos que las contingencias de la introducción de circunscripción en la reforma del sistema electoral durante la transición democrática fue limitada a la inmediatez del proceso y dificultades propias de un proceso de transición negociada.

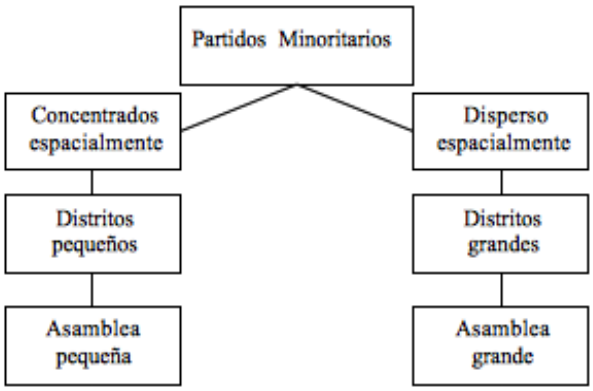
Observamos en el rastreo del proceso de la negociación en el caso en estudio, diferentes preferencias en el tipo de representación proporcional de los actores políticos.

- Los partidos regionalistas o nacionalistas concentrados en pocos distritos abogaron por parlamentos pequeños con circunscripciones uninominales.

- Los partidos minoritarios con un apoyo disperso a nivel nacional preferían parlamentos de tamaño grande con circunscripciones plurinominales.

- Los partidos con fuerte apoyo nacional preferían parlamentos de tamaño grande con una única circunscripción nacional.

Gráfico 5: Las preferencias del tipo de representación proporcional en los partidos minoritarios sudafricanos



Fuente: elaboración propia

Como vemos en el gráfico 5 los partidos minoritarios en Sudáfrica adecuaron sus preferencias sobre las distintas alternativas de sistemas electorales dependiendo de su tipo de partido.

3.3 *El nivel de amenaza para los actores políticos*

La entrada de nuevos contrincantes políticos y de nuevos votantes que transformará la arena electoral será percibida como amenazas a la primacía electoral de aquellos partidos que se hayan beneficiado del sistema electoral legado por el régimen autoritario. El modelo presentado rastrea los efectos de las variables independientes: la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral; la entrada de nuevos votantes; y finalmente el cálculo estratégico de los partidos políticos, sobre la variable dependiente: la transformación de los sistemas electorales. La operacionalización de las variables está resuelta por la legalización de los partidos políticos; la extensión del sufragio; y para el cálculo estratégico de los partidos, un indicador interactivo de acuerdo al apoyo potencial electoral a través de las encuestas de opinión, las preferencias electorales de los partidos y el nivel de incertidumbre en la futura dispensación.

El cambio institucional, durante un proceso de transición democrático negociado, parte de las creencias y objetivos de los actores políticos implicados en las negociaciones, reconociendo las acciones individuales y la existencia de comportamientos políticos hechos con vistas a lograr determinados fines. Para dar cuenta del establecimiento de las diferentes alternativas institucionales, como los diferentes tipos de sistemas electorales, suponemos que los actores políticos forman sus preferencias y sus estrategias de negociación de los arreglos institucionales a partir de motivos auto-interesados de maximización de poder, antes que por la adecuación de las distintas fórmulas institucionales a la estructura socio-económica o cultural u otros aspectos de la sociedad. Un proceso de transición hacia la democracia implica reglas inciertas ya que se desarrolla un proceso para el cambio de las reglas existentes y su resultado, las nuevas reglas, es inicialmente desconocido. La democratización comporta al mismo tiempo procedimientos más restrictivos y nuevas oportunidades de elegir. Todo ello comporta, participar en un proceso de transformación institucional negociada bajo condiciones de incertidumbre alta para los actores políticos.

Durante las dos fases identificadas en la transición democrática sudafricana, observamos primero que:

- La primera fase, los arreglos pre-electorales están dominados por la viabilidad de las negociaciones mismas y las expectativas inciertas de los actores.
- La segunda fase, los arreglos constitucionales, adoptados después de las primeras elecciones competitivas, están basados en un conocimiento más sólido de la fuerza relativa de cada actor; la cual se muestra principalmente en su apoyo social en el número de votos y en el correspondiente sistema de partidos, aunque éstos también están condicionados por cierto grado de incertidumbre de los actores con respecto al futuro.

- En ambas fases, especialmente bajo condiciones de incertidumbre, las percepciones de los actores de su fuerza electoral y la de los otros puede moldear sus decisiones.

En el caso de estudio, la transición hacia la democracia desde un régimen oligárquico colonial, es una lucha sobre la extensión del sufragio, previamente excluyente. El Gobierno oligárquico colonial sudafricano, como parte del proceso de transición democrático iniciado en febrero de 1990, legalizó a los partidos políticos del ANC, el PAC, y el SACP. Ello conllevó la entrada de nuevo jugadores en la arena electoral sudafricana, previamente excluidos de ella. Mientras la extensión del sufragio a los previamente excluidos de éste, implicó una completa transformación del escenario electoral con la entrada de nuevos votantes plasmado en el censo realizado en 1991. En la tabla 18 podemos observar como la población perteneciente a la comunidad excluida anteriormente del sufragio, los africanos negros, se convirtieron en el sector de la población ampliamente mayoritario en el país, representando más del 76% del total de la población total.

Tabla 18: Censo realizado en marzo de 1991

División racial	**Porcentaje**	**Censo**
africanos negros	76.4	27,400,000
blancos	11.8	4,238,000
coloured	9	3,254,000
indios	2.7	960,000
Total	100	35,852,000

Fuente: datos de Sudáfrica Estadísticas (STATSSA)

La elaboración del último censo poblacional bajo el gobierno del NP mostró, muy tempranamente, la importancia estratégica del diseño del sistema electoral. La forma en que la agencia gubernamental de estadísticas (CSS) realizó el último censo de la era *Apartheid* fue criticada por las fuerzas de oposición. El conflicto entre los actores políticos implicados en el proceso de transición sobre la forma en que las instituciones implicadas elaboraron el censo fue recogido por los medios de comunicación. El ANC tildó al último censo elaborado en marzo de 1991 como "*totalmente inaceptable*" y de ser un "*ejercicio racista, frívolo y fraudulento*"[409] al ignorar al grupo poblacional mayoritario (poblaciones africanas negras) en Sudáfrica. El censo publicado por el CSS contabilizó sólo al 64% de la población total sudafricana (Zuberi, Sibanda y Udjo, 2005: 29), de ahí el descontento mostrado por el ANC.

La elaboración del censo y la recogida de datos sobre los apoyos electorales de los líderes y partidos políticos son instrumentos fundamentales para formar estrategias futuras de los actores en la mesa de juego. El NP recopiló el mayor número de datos

[409] *Cape Times*, 7 de marzo de 1991, p.1

sobre sus apoyos electorales para evaluar sus expectativas electorales, y junto a las percepciones sobre su fuerza electoral y la de la contraparte, convenir cuál de los sistemas electorales alternativos maximiza su potencial base electoral entre las distintas comunidades étnicas que se beneficiaron del sistema *Apartheid*, o que no fueron excluidas de éste, como fueron la comunidad blanca, la *coloured* y la asiática. Los análisis y estudios de opinión electoral a tener en cuenta por el NP, se centran en las preferencias de voto entre esas comunidades étnicas. Como observamos en la tabla 18, esas comunidades representaban el 30% de los 21.700.000 ciudadanos en edad de votar. De esta forma el partido nacionalista afrikáner podía esperar alcanzar un buen posicionamiento electoral si conseguía atraer el voto para su partido entre las comunidades, blanca, *coloured* e india, además de en su original base electoral nacionalista afrikáner.

La expectación e incertidumbre acerca de la futura arena electoral competitiva fueron apoyadas por los informes de especialistas y las encuestas de opinión. Observando algunas de esas encuestas de opinión publicadas en los medios de comunicación en el momento, nos encontramos con una fuerte incertidumbre entre las preferencias de los votantes sobre los partidos políticos, entre las nuevas comunidades en minoría: blancos, c*oloured* e indios. Esto fue muy importante para el NP, que construyó su estrategia electoral[410], fundamentalmente, sobre estas minorías. En el otro bando, el ANC estaba haciendo frente al desafío de transformarse en un partido político que compite en una arena electoral multipartidista democrática, desde un movimiento de liberación que operaba desde el exilio, y al mismo tiempo atraer a su circunscripción con ellos. Fue una ingente labor con recursos limitados de personal, material y administrativos[411].

Algunas de las encuestas de opinión sobre apoyo electoral entre los votantes potenciales publicadas durante 1991, habían mostrado la alta incertidumbre en el nuevo escenario electoral. El análisis de eminentes autoridades sudafricanas sobre el tema, como el encuestador político Donald Simpson, sugirieron que si una elección se celebraría al año de iniciarse la transición hacia la democracia, el ANC conseguiría alrededor de un 55% de los votos y el NP cerca del 20%. Mientras otro de los encuestadores políticos, Jannie Hofmey, sugirió que si una elección bajo un sistema de representación proporcional se celebraría (con un umbral electoral del 3%) el ANC conseguiría un 50% y el 20%[412]. Las encuestas señalaron, en los primeros estadios del proceso de negociación, un apoyo electoral del ANC a un 55% de los votos, y el del NP a un 20% de los votos.

El acceso a los estudios y sondeos de opinión de los electores, así como a las posiciones y fuerza electoral de los partidos políticos en la mesa de negociación, fueron claves para entender los diferentes movimientos estratégicos de los actores políticos en el proceso.

[410] Una encuesta conducida por la universidad de Natal, indicó que el 47,2 % de la población *Coloured* y el 58,3% de los votantes Indios escogerían a F.W. de Klerk como presidente, ha llenado de confianza las predicciones de los Nacionalistas sobre el apoyo mayoritario entre estas dos comunidades (*Weekly Mail*, 9 de diciembre 1991 a 2 enero de 1992, p.16).
[411] Patti Waldmeir (1997:163-164).
[412] *Weekly Mail*, 22 a 27 marzo de 1991, p. 1-2.

El NP fue consciente de la debilitada posición de un ANC que luchaba por transformar su movimiento de liberalización en un partido político que se alzará vencedor en unas futuras elecciones democráticas, con una mayoría suficientemente amplia, para implementar las políticas prometidas a su circunscripción, y gobernar el país.

Los distintos estudios de opinión publicados por los medios de comunicación durante el periodo transicional demostraban la solvencia y fuerza del ANC (pero sin mayorías rotundamente amplias), y la debilidad electoral del NP sin alcanzar el 25% de los votos. La particularidad de contar con la carismática figura del ANC, Nelson Mandela, ayudó a dar consistencia y fiabilidad al hasta ahora partido político ilegalizado. Por su parte, el líder del NP, F.W. De Klerk, a pesar de jugar bien su baza de ser el instigador del proceso de la reforma política, marcando la agenda y el ritmo del proceso, perdía fuerza dentro de su natural base electoral por el hecho de ser el destructor del sistema político que había beneficiado a sus bases nacionalistas afrikáners.

Tabla 19: Encuesta publicada sobre el apoyo electoral de los tres principales partidos políticos en una futura elección general democrática.

Partidos políticos	**Apoyo electoral**
ANC	55%
NP	20%
IFP	11%

Fuente: *Weekly Mail*, 19 al 25 de abril 1991[413].

El NP se enfrentaba, como observamos en la tabla 19, a la indiscutible pérdida del poder político en el país. La ampliación del sufragio significaba pasar a estar enquistado en la oposición, pero además con el hándicap de que su posicionamiento electoral le colocaba en una situación en la que debía estructurar alianzas con otros partidos, si quería presentarse como una real opción opositora frente al electorado. Por sí solo, el NP no podía presentarse como alternativa gubernamental al ANC, y su futuro, como eficiente fuerza política opositora frente al votante, dependía de su capacidad de crear alianzas con otros partidos en la oposición, como fue el caso de su inicial estrategia de acercamiento al partido del IFP. Su debilidad electoral le impulsó a abogar por un sistema electoral de representación proporcional lo más inclusivo posible.

[413] Gráfico realizado con los datos suministrados al *Weekly Mail* por el director de análisis de encuestas de opinión, Donald Simpson, sobre los resultados electorales si una elección se celebrara en marzo del 1991. A su vez coinciden con los datos que suministró el Dr. Jannie Hofmey, quien predijo que si unas elecciones se celebraran en marzo de 1991 bajo un sistema de representación proporcional con una barrera electoral del 3% (*Mail and Guardian*, 19 al 25 de abril de 1991).

Tabla 20: Encuesta de opinión sobre el apoyo electoral de los líderes políticos del NP y el ANC*

Líderes	**Africanos negros**	**Blancos**	***Coloured***
Nelson Mandela	66,7%	18,7%	29,8%
F.W. de Klerk	10,7%	47,2%	58,3%

*Datos procedentes de las respuestas a la pregunta: ¿a quién le gustaría ver como primer ministro de la nueva Sudáfrica? Fuente: *Weekly Mail*, del 12 al 18 de abril de 1991.[414]

Los resultados presentados en la tabla 20 muestran como los sondeos corroboran la solidez del apoyo ciudadano a Nelson Mandela entre la comunidad africana negra, y las dudas sobre la solvencia electoral del candidato F.W. De Klerk entre la comunidad blanca, el cual queda lejos de alcanzar un apoyo del 50%. Mientras la comunidad *coloured* aparece con más confiada en dar su apoyo al candidato del NP, y muestra un considerable distanciamiento del candidato del ANC, sugiriendo un marcado carácter conservador de esta comunidad[415]. El apoyo de la población asiática está más equilibrado, dividiéndose claramente entre los dos candidatos.

La politóloga Fátima Meer, directora del IBR, a cargo de la mayor encuesta realizada en ese momento, valoró las encuestas de opinión con las siguientes palabras:

> *"El ANC se está dando cuenta del hecho que existen problemas raciales o étnicos, y esto esta subrayado por el hecho de que el ANC ha triunfado hasta ahora en obtener el apoyo entre la mayoría de los a*fricanos*, pero no entre la mayoría de los indios y coloureds y con un mínimo apoyo entre los blancos".*[416]

Tabla 21: Apoyo electoral en porcentaje de los partidos políticos en unas elecciones generales*.

Partido Político	**Africanos negros**	**Blancos**	***Coloured***	**Asiáticos**	**Total**
ANC	79	7.1	28.4	35	53
NP	2.6	50.9	24.9	24.5	17
DP	1.3	23.7	11.8	8.9	8
PAC	4.6	0.2	0.9	0	3
Total	100	100	100	100	100

*Datos procedentes de las respuestas a la pregunta ¿A qué partido apoyarían en unas elecciones generales? Fuente: *Weekly Mail*[417].

[414] Los datos publicados por *Weekly Mail* sobre la encuesta realizada por Institute Black Research sobre una muestra de 3.725 en la cual incluía todos los grupos raciales y áreas rurales y urbanas fuera de los Homelands independientes. Sólo 4 otros líderes se situaron por encima del 1%: Buthelezi 1,7%; Thabo Mbeki 1,5%; Oliver Tambo 1,5%; y Mothopeng 1,3%.
[415] Padraig O'Malley, Entrevista a Fatima Meer, el 2 de agosto 1991.
[416] Idem.
[417] *Weekly Mail* 22 a 27 marzo de1991, pp.1-2.

En la encuesta de opinión el ANC obtiene una mayoría amplia de apoyo respecto al resto de partidos políticos, entre el grupo poblacional de africanos negros con cerca del 80%. Al mismo tiempo, las comunidades *coloured* e india muestran una pequeña tendencia a apoyar al ANC, sólo el 30%, seguida por poco por el NP con un 25%. Esto muestra que la diferencia de apoyo entre los dos partidos políticos dentro de estas comunidades era mínima. El NP estaba bajo una seria presión en su circunscripción, 51% del grupo poblacional blanco encuestado apoyaba al NP. Estos resultados indicaban la inevitabilidad para el NP de construir alianzas para establecer una eficiente y viable oposición al ANC, el nuevo partido con un amplio apoyo entre los nuevos votantes.

Mandela reconoció pronto en el proceso de transición que: "*estábamos preocupados acerca de los resultados de las encuestas mostrando como F.W. de Klerk estaba a la cabeza del apoyo entre los sectores de la población coloured e indios*"[418].

La debilidad de la base electoral del partido NP, evidenciadas en los cuadros anteriores, son avaladas por el profesor Hemann Giliomee: "*el apoyo de los afrikáner ha descendido considerablemente en la base electoral del NP. Ahora está alrededor del 45%. Se puede afirmar que al día de hoy F. W. De Klerk ya no es el indiscutible líder de los Afrikáner*" (O'Malley, 1991)[419]. Los resultados electorales del NP, en las últimas elecciones generales bajo el sistema *Apartheid*, habían presentado un retroceso en el número de votos a favor del partido de extrema derecha nacionalista afrikáner, el CP. Este partido, como hemos visto anteriormente, había aumentado considerablemente su base electoral entre la comunidad afrikáner. Para ampliar su base electoral, el NP debía concentrar su estrategia en representar las preferencias de la comunidad blanca en su conjunto, para no perder más base electoral.

El profesor Giliomee analizaba la situación de la siguiente manera:

> *"El pánico que supondrá la celebración de las primeras elecciones democráticas con la subsiguiente pérdida del poder legislativo, puede replegar al electorado blanco alrededor del NP. Por ejemplo si tenemos una baja proporción, es decir, si tienes una baja barrera legal en un sistema de representación proporcional, en el que un partido debe conseguir al menos un 5% de los votos antes de conseguir escaños en el parlamento (como el sistema alemán) entonces los blancos volverán a votar al NP, no se abstendrán de votar porque no pueden votar por CP[420]. Los blancos se darán cuenta de importancia de votar por el NP. Si se tiene un sistema electoral como el israelí donde tienes una barrera legal del 1%, entonces es posible que el PC obtenga escaños en el parlamento y tras las elecciones intentará hacer un acuerdo con el NP. Sobre el voto de los coloured y los indios*

[418] Transcripción de la conferencia entre la delegación del ANC y el DP, el 19 de septiembre de 1991.
[419] Padraig O'Malley Entrevista a Hermann Giliomee el 13 de agosto de 1991.
[420] Duverger analizó los factores psicológicos en los votantes a tener en cuenta en los resultados de los distintos sistemas electorales (Duverger, 1954).

creo que hay una gran proporción de indecisos en las dos comunidades. Y sobre los que están decididos, una sustancial mayoría apoya NP. La encuesta que he visto muestra que el 24% de los coloured apoya al NP y el 8% al ANC. En cuanto a la comunidad india imagino que serían parecidos los datos".[421]

La periodista Helen Zille interpretaba las encuestas de la siguiente manera:

"*Las encuestas sobre la comunidad coloured, muestran un mayor apoyo por el NP porque existe un sentimiento entre ellos de incertidumbre ante un gobierno del ANC, del cual serán excluidos por haber sido parte integrante del sistema Apartheid*."[422].

Como observa el profesor Giliomee, la estrategia del NP tras alcanzar el acuerdo de establecer un sistema electoral de representación proporcional es conseguir no perder los votos blancos, *coloured*, e indios, comunidades electoralmente potencialmente próximas al NP. Una barrera electoral baja o inexistente permitiría al NP establecer alianzas que fortalecieran su posición en la oposición.

Aunque las encuestas de opinión reflejaron una amplia mayoría de apoyo electoral entre los votantes africanos negros, no se tradujo en un amplio apoyo electoral entre el resto de los grupos poblacionales del país. Una mayoría de poco más del 50% del total de votos, era una ajustada mayoría que no comportaba una plena confianza en el resultado electoral futuro. Las encuestas de opinión publicadas durante el año 1993 seguían constatando el alto nivel de indecisión entre las comunidades *coloured* e indios. Las dos comunidades en las que el NP había puesto sus esperanzas electorales para alcanzar un apoyo electoral suficiente para convertirse en el partido mayoritario en la oposición, y con perspectivas a formar alianzas electorales que pudiesen contrarrestar la amplia mayoría obtenida por el ANC, eran también los grupos poblacionales donde más voto indeciso se concentraba.

Tabla 22: Porcentajes del voto indeciso entre los diferentes grupos poblaciones en unas futuras elecciones generales.

Grupo poblacional	**Indecisos 1992**	**Indecisos 1993**
Africanos negros	13%	13%
Blancos	27%	20%
Coloured	26%	27%
Indios	35%	33%

Fuente: Encuesta realizada por Marketing y Media Research[423]

[421] Entrevista de O'Malley a Hermann Giliomee el 13 de agosto de 1991.
[422] Entrevista de O'Malley a Helen Zille el 12 de agosto de 1991.
[423] *Cape Argus*, 1-2 de abril de 1994, p.16.

Uno de cada cinco votantes, a lo largo del espectro racial, todavía estaba indeciso sobre el partido que votaría en las elecciones de abril de 1994, de acuerdo con la tabla 22. Cerca del 27% de ellos votantes *coloured* (un pequeño aumento respecto al 26% mostrado en la última encuesta del año 1992. Cerca del 20% de ellos blancos (27% en 1992), 13% eran africanos negros (no ha cambiado respecto la última encuesta realizada en 1992), y 33% pertenecientes al grupo poblacional indio (comparado con el 35% del año 1992). Las cinco razones del voto indeciso emergido de la encuesta publicada (tabla 21) señalaban que una cuarte parte del voto indeciso tenía poco interés en la política de las elecciones, y eran los votantes *coloured* e indios los más abocados a entrar en esta categoría de no interés por la política de las elecciones respecto a los otros grupos poblacionales. El siguiente grupo, cerca del 19%, dice que no entendía lo que estaba ocurriendo y, otra vez presenta un alto porcentaje de votantes *coloured* e indios en esta categoría. Cerca del 15% de los indecisos se sienten identificados con más de un partido político, mientras que el 12% dice no conocer qué representa cada uno de los partidos participantes en la contienda electoral. Alrededor del 9% manifiesta que no le gusta o confía en ninguno de los partidos o líderes políticos, mientras que un 6% no sabe cómo votar[424].

Las encuestas de opinión realizadas y publicadas durante el año de la convocatoria electoral en 1994, dibujaron un mapa del apoyo electoral más próximo a lo que fue el resultado final de las elecciones generales del 27 de abril. De acuerdo con una encuesta publicada dos meses antes de la convocatoria de las elecciones de 1994, el 92% de los apoyos del ANC, y el 97% de los apoyos del PAC, contestaron que votarían por su partido "*a pesar de lo que pase*", comparado con el 84% de los apoyos del NP y el 59% del DP. La misma encuesta señaló que los que apoyan al partido DP eran los más abiertos a escuchar mensajes alternativos y argumentos de otros partidos y mostraban mucho más voluntad a cambiar de opiniones.[425]

La estrategia del partido NP pasaba por atraer a los grupos que podían sentirse identificados con el pasado que ellos representaban, y al mismo tiempo con aquellos grupos que temían el futuro por no pertenecer al grupo poblacional mayoritario tras la extensión del sufragio (Blancos, *coloured* e indios). El ANC, por otra parte, necesitaba ser el único abanderado de las libertades en la nueva Sudáfrica, representante del movimiento liberalizador de la mayoría de los sudafricanos, y hacer frente a seis partidos más en la contienda electoral cuya inclinación ideológica era de izquierdas[426].

Mientras muchas de las encuestas de opinión daban al ANC más de dos terceras partes de los votos, un análisis publicado a dos semanas de la convocatoria de las elecciones, recopiló todas las estadísticas de las mayores encuestas de opinión realizadas desde febrero del 1992 hasta 1994. En esta recopilación estadística de todas las encuestas

[424] Idem
[425] Idem
[426] La presencia de tantos partidos adscritos ideológicamente a la izquierda podría conducir a la confusión entre un electorado con alto índice de analfabetismo, como era el perteneciente al grupo poblacional de africanos negros, donde se concentraba el mayoritario apoyo electoral del ANC.

realizadas en el país, aparecía un máximo registro del apoyo electoral al ANC del 64%, y un mínimo registro de sólo el 50%. La estimación nacional con todos los datos recogidos en las encuestas de opinión realizadas durante ese periodo mostraban la siguiente predicción:

Tabla 23: Estimación media de una muestra con los datos de las encuestas de opinión realizadas desde 1992 a 1994.

Partidos políticos	**Apoyo electoral Más alto**	**Apoyo electoral Más bajo**	**Estimación Media**
ANC	72%	50%	62%
NP	15%	28%	19%
PAC	8%	1%	6%
DP	6%	1%	4%
FF	7%	2%	5%

Fuente: *Human Science Research Council* (HSRC), Markinor y Market Research Africa

La estimación media de las encuestas publicadas indicaba que el apoyo del ANC en las elecciones sería probablemente entre el 59% y un 64%. El del NP sería entre un 16% y 21%, el PAC entre el 3% al 8%, el DP entre el 1% y 6% y el FF entre el 2% y el 7%. De acuerdo con tabla 23, el ANC probablemente conseguiría alrededor del 62% de los votos, el NP un 19%, el PAC un 6%, el DP un 4%, y el FF un 5%. La estimación de apoyo electoral más alta registrada en las encuestas de este periodo del ANC es de un 72%, registrada en febrero de 1993. En la misma encuesta, el NP obtendría un 19%, el PAC 1%, el DP un 2%, y el FF 5%. La estimación más baja de apoyo electoral registrada del ANC fue de un 50%, también de una encuesta realizada en febrero de 1993, esta encuesta encontró un apoyo electoral para el NP del 28%, el IFP un 11%, el DP de un 3%, el PAC del 2%, y para los partidos combinados de la extrema derecha de un 6%. Una encuesta también de inicios del año 1993, registró un apoyo electoral del ANC del 67%, el NP del 15%, el IFP del 8%, el DP y PAC un 2% cada uno y la extrema derecha un 5%.[427]

Las reacciones a las encuestas de opinión de los partidos políticos fueron de nerviosismo entre los estrategas de las campañas electorales de cada partido, por el incierto mapa electoral que se dibujaba y que no beneficiaba ampliamente a las partes implicadas. El NP no quiso dar crédito estadístico a las encuestas que interpretaron que el ANC obtendría dos terceras partes de la mayoría de la cámara baja en las próximas elecciones. En una conferencia de prensa, el director de campaña del NP, Olaus van Zyl, refutó los datos de esa encuesta, indicando que el apoyo electoral del partido había aumentado: "*no creemos que el ANC obtenga dos terceras partes de la mayoría. Tienen un alto porcentaje de apoyo, pero esperamos hacer grandes avances*". La encuesta de opinión refutada por el NP mostraba que el ANC actualmente tenía un apoyo del 67%, el NP un 17% y la popularidad del IFP había mermado al 6%.[428]

[427] *Cape Argus*, 1-2 de abril de 1994, p.16.
[428] *Citizen*, 29 de diciembre de 1993, p.11.

Otra encuesta realizada entre noviembre y diciembre de 1993, mostró que la polarización racial aumentaba. Los datos reflejaron que el apoyo electoral entre la comunidad blanca al ANC era invisible, y el apoyo electoral de la comunidad africana negra al NP había contraído, a pesar de presentar un NP "*reestablecido como la alternativa principal al ANC cuando el IFP ha caído en las encuestas comparado a un año atrás*"[429]. La caída del IFP era justificada por su vacilación a participar en las primeras elecciones democráticas. El apoyo del CP también había caído desde un 30% a un 18%, también justificado por su estrategia de boicot al proceso de negociación y a participar en las futuras elecciones democráticas. Las fuerzas de izquierda radical, el PAC y AZAPO, a pesar de mantenerse en niveles bajo de apoyo electoral, el 22% de los votantes africanos negros contestaron sentirse cerca del PAC, y otro 13% de AZAPO. Todos los líderes de los grandes partidos eran más populares que sus propios partidos, mostrando a F.W. de Klerk en una fuerte posición de apoyo entre las comunidades de indios y *coloured*. Estos grupos son por diferencia los que más porcentaje de indecisos concentraban.[430]

El ANC se presentaba como el rotundo ganador en las futuras elecciones, y disputó también los resultados de algunas encuestas de opinión, además de restar credibilidad a las encuestas de opinión que fueron publicadas durante ese periodo previo a la convocatoria de las elecciones:

> *"Las resultados serían fundamentalmente diferentes si hubieran tenido en cuenta la categoría de la gente que no sabía qué partido votaría; los territorios de TBVC que fueron ignorados; el número de seguidores del ANC sin documentos de identidad; el número de posibles papeletas perdidas. El uso de encuestas que no reconocen el real desafío de la adquisición de carnets de identidad y la educación de los votantes, que continua siendo un obstáculo para unas elecciones libres y justas, son de poca ayuda y engañan".*[431]

El delegado del ANC en el MPNP, Valli Moosa, recuerda como las encuestas de opinión en ese tiempo influenciaron las percepciones futuras de los actores políticos:

> *"Mostraron un fuerte apoyo electoral para el ANC, pero nadie fue capaz de conducir encuestas de opinión precisas hasta los días previos a las elecciones de 1994. En 1992 las predicciones eran que el ANC tendría una mayoría de justo por encima de un 50% y el NP incluso creyó que el ANC estaría por debajo del 50%. Creo que hubo un impacto en el sistema electoral porque los partidos esperaban conseguir apoyo electoral basado racialmente, el ANC conseguiría principalmente los votos de los africanos, y el NP conseguiría principalmente los votos de los blancos, y el DP en ese momento conseguiría principalmente votos*

[429] *Citizen*, 11 de enero de 1994, p.10
[430] Idem
[431] *Citizen*, 13 de enero de 1994, p.12

blancos, creo que todos los partidos estaban preocupados que si no tuviéramos un sistema de representación proporcional entonces el extremadamente alto voto, que el Apartheid reclamaría en una circunscripción que fuese fuerte no se trasladaría en un recuento nacional porque cualquier voto cerca del 51% en la circunscripción sería perdido y porque éramos una sociedad dividida racialmente. Creo que esto probablemente influenció, no creo que fuese la principal razón".[432]

Por otro lado, Roelf Meyer recuerda sobre el efecto de las encuestas de opinión en la estrategia del partido del NP:

"Hubo encuestas de opinión que influenciaron la decisión, que era generalmente aceptada, que el NP potencialmente aparecía como el segundo partido más votado en las elecciones, y que el sistema de representación proporcional beneficiaría a todos los partidos más que un sistema de circunscripción. Creo que el cálculo general fue que el sistema de circunscripciones, first past the post, podía dirigir al ANC como el partido gobernante, el partido conseguiría una mayoría de un 99% de los escaños en el parlamento, simplemente por la forma en que los votos se distribuyen. Esa fue una presunción general, hubo muy poca desavenencia sobre la representación proporcional, o sobre lo que no hubo desavenencia es que el sistema de representación proporcional era el mejor modelo para el país, y el ANC estuvo de acuerdo en ello".[433]

Los análisis sobre la situación y fuerza electoral de la contraparte son básicos para construir estrategias de actuación por parte de los actores políticos. En el caso sudafricano, el partido NP partía de la premisa que debía abolir el sistema electoral precedente. El partido en el gobierno se encargó de dejar bien claro en los primeros encuentros de negociación con la contraparte, y en las declaraciones realizadas a la prensa, que era innegociable ese punto. Su punta de lanza era la representación proporcional más inclusiva posible y de esta forma mermar la concentración y maximización de escaños del ANC.

Si la reforma del sistema electoral pluralista utilizado durante la oligarquía colonial fue parte de las conversaciones en un primer estadio de la transición, el diseño del nuevo sistema electoral no se introdujo en la agenda de negociación hasta el establecimiento del proceso de negociación formal multipartidista. Así, lo recuerda el jefe negociador del NP en la transición a la democracia, Roelf Meyer:

"El sistema electoral fue parte de las conversaciones desde el principio en 1990, dentro del Gobierno del NP, y el comité de negociación. Pero la reforma del sistema electoral (en las negociaciones con el ANC), puedo recordar, que en esos días no era el tema principal en 1991 y 1992. Hasta ese momento las

[432] Entrevista a Valli Moosa, delegado del ANC en CODESA y MPNP, 17 octubre de 2014
[433] Entrevista Roelf Meyer, Jefe negociador del Gobierno, 12 de agosto de 2014.

conversaciones que tuvimos, durante la etapa de talks about talks estuvo centrada en cómo frenar la violencia en el país y empezar el proceso constituyente. La reforma electoral en esta etapa no estaba en la agenda en ese punto".[434]

Valli Moosa, recuerda por su parte que en los inicios del proceso de negociación:

"Uno de los grandes desafíos durante talks about talks y durante el proceso de CODESA fue que el régimen del Apartheid no estaba a favor de un voto una persona, de igual valor, así que el debate fue más sobre ello, sobre crear un orden constitucional que resultaría en un voto, una persona en igual valor en una Sudáfrica unida, porque en esa etapa de los inicios el NP todavía tenía la esperanza de que podríamos tener una especie de país dividido, seguían teniendo algún tipo de esperanza de que tendríamos, quizás, algún otro tipo de veto de las minorías, o lo que fue repetido como protección de las minorías. Desde luego nuestra posición y nuestra filosofía en el ANC era sufragio universal adulto y entonces, creo, empezamos realmente a mirar el sistema electoral durante el periodo del proceso de CODESA y el periodo del proceso del MPNP". [435]

A la pregunta de cuándo el NP introdujo el sistema electoral en la agenda de negociación? Roelf Meyer recuerda:

"Creo que el tema realmente se empezó a discutir desde 1993, no creo que podamos decir que hubo discusiones profundas antes de 1993. Y la razón de ser, no fue uno de los principales objetivos del acuerdo al principio, sino una consecuencia natural que puede ser una reforma electoral porque el objetivo del Gobierno del NP fue siempre que el sistema de representación que tuvimos prior el cambio no funcionaría en el nuevo sistema constitucional. Y además no tuvimos tiempo suficiente para asignar circunscripciones, el tiempo fue un motivo, pero el principal hecho era cómo garantizamos que las minorías fueran lo mejor representadas. Había una conclusión general entre el NP, pero también entre el ANC, que el sistema de representación proporcional aportaría una mejor representación general de todas las comunidades, y para todos los partidos implicados esa era la conclusión a la que se llegó. No hubo debate sobre el tema de la representación proporcional".[436]

A la pregunta de cuándo se introdujo la reforma del sistema electoral en la agenda de negociación, Valli Moosa responde:

"La principal razón para descartar el sistema de Westminster, desde la perspectiva de la posición del ANC (y yo estuve negociando en nombre del ANC) era que si hubiéramos tenido un sistema de first past the post, un gran número de

[434] Entrevista Roelf Meyer, Jefe negociador del Gobierno del NP, 12 de agosto de 2014.
[435] Entrevista a Valli Moosa, delegado del ANC en CODESA y MPNP, 17 octubre de 2014.
[436] Entrevista Roelf Meyer, Jefe negociador del Gobierno del NP, 12 de agosto de 2014.

desafíos habrían aparecido. Primero no hubiéramos sido capaces fácilmente de llegar a acuerdos sobre los distritos de votos y las nuevas circunscripciones en el sistema electoral basado en circunscripciones, y desde mi punto de vista, pensamos que el tiempo que teníamos para negociar las fronteras de 400 circunscripciones no iba a ser fácil llegar a acuerdos, hubiera sido muy difícil conseguirlo, y podría haber provocado un estancamiento en las negociaciones; la segunda razón, y más importante razón, es que el sistema de first past the post excluiría a un gran número de partidos pequeños del acceso a escaños en el parlamento, y ya que éramos un nuevo orden democrático, pretendíamos que el mayor número de partidos políticos estuviesen representados como tantas diversas voces políticas representadas, y la única manera en la que puedes hacer esto es a través del sistema de representación proporcional, porque los partidos pequeños pueden recoger votos desde diferentes partes del país y su suma darles acceso a un escaño en el parlamento. Esta fue la segunda razón, pero muy importante razón. La tercera razón fue que en ese momento, Sudáfrica era una sociedad racialmente dividida geográficamente. El Apartheid había creado áreas de residencia exclusivas para blancos y áreas de residencia exclusiva para los otros grupos raciales, y eso significaba que era bastante probable que las nuevas circunscripciones de facto fuesen basadas racialmente, y no queríamos que eso ocurriera. Y la última razón fue que era la primera vez que la mayoría de los sudafricanos tenían la oportunidad de ejercer su derecho de voto, y cuanto más fácil y más simple fuera el sistema electoral mejor oportunidades para que funcionara. Por lo tanto el sistema de representación proporcional es un sistema mucho más fácil que el sistema first past the post porque en la representación proporcional puedes pedir sólo a la gente votar por un partido, poner una foto del líder del partido, y aunque la gente sea analfabeta, o no muy educada, es fácil votar para ellos. Estos eran, creo, las razones que recuerdo."[437]

El cambio en el sistema electoral sudafricano fue fundamentalmente abogado[438] por el partido político que se benefició y sostuvo, a pesar de las críticas de la oposición en el Parlamento del sistema del *Apartheid*, el sistema legado por el pasado colonial británico. En los inicios de las conversaciones para preparar el proceso de negociación de la reforma política, fue irrefutable que la reforma del sistema electoral era un requisito indispensable para la nueva dispensación. No fue necesario un debate, discusión alargada en el tiempo dentro de las negociaciones, y se refleja en el hecho de

[437] Entrevista a Valli Moosa, delegado del ANC en CODESA y MPNP, 17 octubre de 2014

[438] Cuando se trató el sistema electoral en la Comité de Asuntos Constitucionales del ANC en el exilio, no se descartaba un sistema electoral *first past the post*, observando la desventaja de delimitar los distritos cuando el gobierno autoritario sigue en el poder: Las ventajas principales del sistema *first past the post* son: primero este sistema generalmente refleja el cambio de humor de la sociedad al apoyar gobiernos efectivos al asegurar que el humor del pueblo es reflejado en el número de escaños obtenidos; segundo, minimiza el rol de los partidos basados en la raza, casta, o etnicidad (al menos que estén regionalmente organizados) y enfatiza la política y la ideología; tercero, promueve y asiste partidos nacionales con políticas nacionales; cuatro, fomenta un enfoque nacional sobre los temas y provee un vínculo unificador y de lealtad; Finalmente, permite reflejar un cambio mayor de la opinión pública en el número de escaños conseguidos". A su vez se valoraba las desventajas de este tipo de sistema electoral para el ANC y el proceso de transición: "*depende fuertemente de la imparcialidad de quienes delimitan las circunscripciones y quienes organizan el registro de los votantes*" (Kader Asmal, 1988).

que en la primera convención multipartidista, CODESA, celebrada tras el anunció del inicio de las conversaciones, para proceder a una transición hacia la democracia negociada impulsada desde el Gobierno del NP, se estipuló entre los principios inamovibles[439] que guiarían el transcurrir de las negociaciones la reforma del sistema electoral pluralista uno de representación proporcional.

El ANC entendió, desde los inicio del proceso, que sin una transformación del sistema electoral pluralista legado por la oligarquía colonial a uno de representación proporcional, no sería posible avanzar en las negociaciones sobre el proceso de reforma constitucional. A partir de ahí, el ANC elaboró las alternativas institucionales electorales posibles, y estudiar cuáles de los componentes del sistema de representación proporcional beneficiaban más al partido, y a las expectativas electorales que mostraron los estudios y encuestas de opinión recogidos entre los potenciales votantes. El ANC tuvo frente a sí, desafíos e incertidumbres. Por una parte, participaba por primera vez en unas elecciones y representaba las preferencias de intereses de los votantes que se iniciaban por primera vez en el sufragio, desconociendo los mecanismos electorales[440] y que además coincidía con el sector poblacional más golpeado por el analfabetismo. Por otra parte, la incertidumbre generada por no conocer su real apoyo electoral, al no haber participado anteriormente en unas elecciones que comprobaran su real fuerza electoral. Todos esos factores de incertidumbre había que unirlos a la débil estructura operativa de la organización que podía resentir su capacidad de movilizar a sus potenciales electores para que participaran en las elecciones. Un mar de dudas en el horizonte electoral del ANC.

Las referencias y discursos realizados durante el año previo de preparaciones para la convocatoria de CODESA 1 y CODESA 2, así como en los debates y propuestas presentados por los principales partidos políticos contrincantes, en la contienda del proceso negociador, plasmaron sus preferencias sobre el tipo de representación parlamentaria que deseaban para maximizar su representación legislativa[441]. La importancia del sistema electoral, percibida por los actores políticos implicados en el diseño institucional durante la transición, es observada en las palabras de Kader Asmal,

---

[439] Ver apartado sobre CODESA 1 y la *Declaration of Intent* donde se establece que el sistema de elección del parlamento será uno de representación proporcional.

[440] Muestra de la importancia en formar estrategias sobre informaciones recogidas y expectativas generadas es la repentina petición del NP, muy tardíamente en agosto de 1993, de incluir en la primera convocatoria de elecciones democráticas en Sudáfrica, el doble voto para elegir a la Asamblea Nacional y a los parlamentos provinciales. A pesar de que nunca antes en el proceso de negociación se había planteado incluir unas elecciones legislativas provinciales por el conflictivo arreglo de diseñar las fronteras provinciales; además de confundir al electorado inexperto nuevo con dos votos-papeletas. La delimitación y composición de las nuevas provincias fue otro artilugio más de manipulación en manos del partido en el gobierno, y complicando el proceso de votación final, afectando al factor de simplicidad del sistema electoral. El ANC tenía razones para temer esta última maniobra del NP teniendo en cuenta los antecedentes de manipulación en la demarcación de las fronteras de las circunscripciones del sistema mayoritario utilizado en Sudáfrica antes de 1994 (Robertson, 1994; Sisk, 1995). El ANC no consiguió frenar esa pretensión del NP y convenir una única convocatoria electoral para elegir un Asamblea Nacional en una circunscripción nacional.

[441] Ver sección sobre propuestas y argumentos del tipo de sistema electoral favorecido por el ANC y por el NP durante la etapa inicial de conversaciones *talks about talks*; ver propuestas electorales de CODESA.

especialista constitucional del ANC, durante un seminario sobre los sistemas electorales celebrado en la sede en el exilio del ANC en 1988:

> *"El primer punto sobre el sistema electoral es que cualquier debate sobre el método de representación es no conducido en condiciones de fría indiferencia o motivada por la neutralidad. El tema central (del sistema electoral), es acerca del poder, y cómo será identificado y distribuido en un sistema político dado".*[442]

A pesar de que la forma multipartidista que tomó el proceso formal de negociación de CODESA y el MPNP, era inclusiva, no fue así el método seguido para alcanzar acuerdos sobre los temas constitucionales referidos a transferencia y distribución de poder entre los dos principales actores políticos. El sistema electoral es la puerta de entrada al ejercicio de representatividad y a ser parte del proceso de decisión en un sistema político dado. Su diseño no se dejó en las exclusivas manos del proceso negociador multipartidista inclusivo, sino en el canal de comunicación bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC.

Roelf Meyer describe como se desarrollaron las negociaciones para la reforma política y su carácter bilateral:

> *"Lo que normalmente ocurrió en la primera parte del proceso de CODESA, durante la primera parte de 1992, fue un montón de interacciones multilaterales entre los partidos políticos en el proceso, que acabó roto tras la masacre de Boipatong, y entonces empezamos con las reuniones bilaterales entre el Gobierno y el ANC. La última parte de 1992, una gran cantidad de cosas salieron de esas discusiones por un proceso bilateral, la primera el Record of Understanding en septiembre de 1992. Entonces seguimos con las discusiones bilaterales entre el Gobierno del NP y el ANC, en una amplia serie de temas para buscar llegar al mayor número posible de acuerdos que eran puestos sobre la mesa de conversaciones multilaterales. Por un largo periodo de tiempo, desde junio de 1992, tuvimos conversaciones bilaterales con el ANC, y no fue hasta marzo de 1993 que las conversaciones multilaterales se reanudaron y muchos de los acuerdos alcanzados durante esa etapa de conversaciones, exclusivamente bilaterales, fueron presentados en el MPNP. Imagino que los acuerdos sobre el sistema electoral que alcanzamos fue dentro de este proceso (bilateral)".*[443]

Valli Moosa reafirma lo anterior a la pregunta ¿el sistema electoral fue negociado a través del canal bilateral?

> *"Eso es verdad, pero fue mucho más complicado que eso. En muchos momentos el ANC y el NP se reunieron bilateralmente y llegaron a acuerdos sobre un tema difícil y después se presentaba en el proceso de negociación multilateral. Cuando*

[442] Kader Asmal (1988).
[443] Entrevista a Roelf Meyer, Jefe negociador del Gobierno del NP, 12 de agosto de 2014.

el NP y el ANC llegaban a un acuerdo más fácilmente que los otros partidos, al final se terminaba llegando a un acuerdo, no tenían otra opción (los otros partidos) que aceptarlo porque el proceso de negociación, a pesar de que se llamaron negociaciones multipartidistas, la esencia de las negociaciones era entre el régimen del Apartheid y el ANC. Mi memoria no es bastante buena, pero es bastante probable que llegáramos a un acuerdo sobre el sistema electoral al final del día entre el régimen y el ANC. Pero debo decir que los otros partidos, el DP, NP, IFP y otros, no tenían ninguna buena idea sobre el sistema electoral, y cualquier cosa que propusieron no era, incluso, en su propio interés, y eso fue cuando entendieron que el simple sistema de lista de partidos y representación proporcional era al final el mejor para todos y lo aceptaron, estuvieron contentos con él. Incluso hoy, no hay ningún partido en el Parlamento que pida la reforma electoral. Todos están contentos con ello porque es bueno para los partidos minoritarios".[444]

Richard Rosenthal[445], coordinador del Comité Técnico sobre el CEI del MPNP, recuerda sobre el proceso de negociación:

"Ciertamente en el Comité éramos más conscientes de las alternativas de los sistemas electorales y fue debatido. A un nivel superior había una general aceptación del principio de representación proporcional, al menos en los estadios iniciales sobre democracia, y parte de ello fue su resultado. El argumento para ello, tiene que ver mucho con el hecho de la logística, porque tenemos que recordar que empezábamos con un nuevo mundo en el que no había circunscripciones, de hecho no había ni siquiera un censo electoral, y tendrías grupos en la sociedad, algunos de ellos partidos políticos y también otro tipo de grupos que no eran partidos políticos. Y por lo tanto tuvimos que convocar unas elecciones sin un censo electoral y sin circunscripciones. Cómo harías eso, junto a la presión del tiempo, no teníamos el lujo de varios años por delante en los cuales podíamos dibujar el mapa del censo electoral y decidir sobre las nuevas circunscripciones. Las antiguas circunscripciones fueron definidas por los partidos políticos y fueron manipuladas, como siempre lo son, para servir a sus intereses, hubo una sugerencia para que se cogiera el mapa y el registro de magistrados, para hacer una división judicial del país como base, pero incluso eso fue desechado".[446]

Sobre las preferencias de los sistemas electorales de los partidos políticos, y las dinámicas implícitas en el proceso de negociación en el último tramo del proceso del MPNP, Richard Rosenthal, recuerda que nunca se plantearon diseñar una ley electoral definitiva. La premisa era, en un corto plazo de tiempo, diseñar una ley electoral

[444] Entrevista a Valli Moosa, delegado del ANC en CODESA y MPNP, 17 octubre de 2014
[445] Richard Rosenthal fue coordinador del Comité sobre el CEI a propuesta del partido del DP.
[446] Entrevista a Richard Rosenthal, miembro del Comité Técnico sobre la Comisión Independiente Electoral del MPNP, 29 de noviembre de 2014.

interina para celebrar las primeras elecciones democráticas en el país, y dejar a la Asamblea Constituyente la reforma electoral definitiva para la nueva Sudáfrica. Los desafíos apremiaban, y la falta de tiempo y complicaciones logísticos presionaron a los delegados miembros de los comités técnicos para realizar propuestas que fueran factibles para alcanzar un acuerdo lo antes posible y un resultado final que fuera viable para la realidad social sudafricana:

> *"Recuerdo que el ANC era absolutamente inflexible sobre un sistema de representación proporcional 100%. Los otros partidos, y yo mismo, favorecimos en el Comité, un sistema mixto, como el sistema electoral mixto alemán, pero en ese periodo, el argumento utilizado era que había que diseñar un sistema electoral sólo para las primeras elecciones. El truco fue que no estábamos diseñando el resultado final (la ley electoral definitiva), ese era el trabajo de la Asamblea Constituyente, en el borrador final de la constitución. Así que todo lo que propusimos, en ese momento, era para la constitución interina, eso fue el truco fácil, no te rompas las vestiduras por esto o por otro tema porque esto es una dispensación interina, y la dispensación final será el resultado de la Asamblea Constituyente. Desde esta perspectiva, al final en todo tipo de temas, fuimos persuadidos, y yo mismo fui persuadido, quizás no debiera haber estado de acuerdo pero lo hice, de que trabajamos (sobre la ley electoral interina) para las primeras elecciones, y al menos deberíamos aceptar un sistema de representación 100% puro porque teníamos ciudadanos que no estaban en el censo electoral, algunos estaban repartidos en otros países, cientos de miles de sudafricanos todavía se encontraban en el exilio y otras partes del mundo, y por el que se debatía a cuál circunscripción pertenecían, y además tendríamos que discutir sobre las circunscripciones al menos por los dos próximos años o más, de cómo dibujar el mapa (de distritos) y era bastante claro que la rapidez era la esencia de los acuerdos. La fecha de la convocatoria de las elecciones se estaba a la vuelta de la esquina, el 27 de abril, y todos estábamos trabajando para llegar a esa fecha, hicimos lo que fue necesario para que las elecciones se pudiesen celebrar".*[447]

Junto al Comité Técnico sobre el CEI, el Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales fueron donde se dirimieron los aspectos de la ley electoral. El coordinador de dicho Comité, François Venter[448], recuerda que:

> *"En general, creo que era evidente desde la experiencia pasada de Sudáfrica donde las elecciones celebradas habían marginalizado a los partidos minoritarios por el sistema de circunscripciones, que este sistema había conllevado "perdidas" de votos y que el sistema de representación proporcional permitiría a todas las relevantes voces políticas ser escuchadas. Lo que recuerdo (aunque vagamente), simple proporcionalidad no fue vista como un enfoque final o*

[447] Idem
[448] François Venter fue coordinador del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales a propuesta del NP.

permanente. El sistema mixto establecido en los gobiernos locales es la indicación de que la idea de rendición de cuentas de los representantes no fue abandonada"[449].

En general, la idea de proporcionalidad fue vista como un aspecto vital para despejar las sospechas de que un sistema electoral favoreciera injustamente un partido sobre otro, principalmente si se trataba de partidos mayoritarios versus partidos minoritarios, así como la amenaza en la manipulación de las demarcaciones de las circunscripciones, como notoriamente había ocurrido bajo el sistema electoral pluralista utilizado por el régimen oligárquico colonial en Sudáfrica[450]. Desde el momento en que una ampliación del sufragio y legalización de partidos políticos, ambos previamente excluidos del sistema político, pone fin al monopolio electoral de los grupos sociales dominantes, emerge la exigencia de representatividad, expresada en proporcionalidad (Vallés y Bosch, 1997: 76). Las formas distributivas se convierten en demandas vitales para la protección a las minorías. Es la garantía de que los grupos minoritarios hasta entonces en el poder, no van a ser eliminados del escenario político por la misma lógica de decisión que ellos mismos habían sostenido, mientras contaron con el monopolio práctico de la acción del gobierno bajo un sistema donde se establecieron tradiciones políticas pluralistas, elecciones competitivas, oposición leal, pero restricciones raciales de participación política.

La proporcionalidad del sistema electoral fue clave para alcanzar consenso sobre acuerdos sobre la reforma del sistema electoral durante la transición, y consecuencia de ello es que el diseño del sistema electoral se centró en la fórmula electoral, la magnitud del distrito, y la estructura de candidatos. La relación de los tres aspectos del sistema electoral que determinan la proporcionalidad del resultado, según Douglas W. Rae (1971:15-46), son: (1) la fórmula electoral; (2) el rango de la magnitud del distrito, eso es, el número de legisladores elegidos por distrito; y (3) la estructura de candidatos, la cual puede o no puede permitir a los votantes dividir sus votos entre dos o más partidos.

Siguiendo el debate académico sobre el efecto de proporcionalidad en el resultado parlamentario de estos tres aspectos del diseño del sistema electoral, Lijphart (1986, 1990, 1994), encuentra que el efecto[451], tanto de la fórmula electoral como de la magnitud del distrito, en la proporcionalidad del resultado parlamentario son muy fuertes de lo que el estudio de Rae determinó. En sus análisis, Lijphart hace una relación de las fórmulas electorales cuyo efecto en el resultado parlamentario es más

[449] Entrevista a François Venter, coordinador del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales del MPNP, 17 de diciembre de 2014.
[450] Murray Faure (1999).
[451] Siguiendo a Lijphart (1990, 1994): (1) la relación entre la fórmula electoral y la proporcionalidad del resultado de las elecciones es más fuerte de lo que encontró el estudio de Rae (1971); (2) la conexión entre la magnitud del distrito y la proporcionalidad es mucho más fuerte; (3) la relación entre la fórmula electoral y el grado de multipartidismo es mucho más débil de los que Rae encontró; 4) similar, la magnitud del distrito y el multipartidismo son mucho menos fuertes y perfectamente conectados de lo que Rae afirmó; 5) la conexión entre la estructura de candidatos y multipartidismo refutado por Rae es de hecho válido para una mayor categoría de los sistemas electorales, sistemas de distrito uninominal.

desproporcional. El debate sugiere una covariación más fuerte y más plausible sobre los efectos de proporcionalidad de los resultados, de las fórmulas distributivas. Siguiendo la clasificación de Lijphart (1986, 1990, 1994) entre las fórmulas distributivas: (1) la fórmula electoral pura *Sainte-Lagüe* y *Hare* es la más proporcional; (2) la modificada *Sainte-Lagüe*, *Droop*, *Imperiali*, y STV *Droop* son las menos proporcionales, y (3) *d'Hont* es de las fórmulas electorales de representación proporcional la menos proporcional.

En comparación con el efecto de la proporcionalidad del resultado de los sistemas electorales pluralistas y mayoritarios, las fórmulas distributivas, son las más favorables a una distribución de escaños que refleje más fidedignamente la distribución de votos entre candidaturas. Las fórmulas de mayoría simple son más del doble de desproporcionales que la fórmula distributiva menos proporcional, *d'Hont*[452]. La aplicación de una fórmula distributiva de media mayor *d'Hont*, con un efecto muy alto de desproporcionalidad, sistemáticamente favorece a los partidos más grandes. En contraste, la fórmula de resto mayor, cuota *Hare,* con un efecto muy alto de proporcionalidad, trata a los partidos pequeños y grandes de una manera imparcial. Diferencias similares ocurren en el resto de los principales sistemas de métodos de resto mayor. Entre la cuota *Hare*, imparcial en el resultado entre partidos pequeños y grandes, que tiende a producir resultados muy cercanos a una total proporcionalidad. Los resultados menos proporcionales[453], entre las fórmulas de resto mayor, son producidos por la cuota *Droop*. En los sistemas de representación proporcional preferencial, habitualmente referidas como sistema de único voto transferible restante (STV), la cuota es tan importante para la proporcionalidad del resultado electoral como en los sistemas de resto mayores. Los estudios de Rae y Lijphart aseveran la fuerte covariación entre la magnitud del distrito y la proporcionalidad: cuando la magnitud aumenta, la desproporcionalidad decrece. Según Lijphart (1990, 1994) la magnitud del distrito es una fuerza más potente que la fórmula electoral.

Los actores políticos tuvieron en cuenta estos aspectos del sistema electoral que presentan una fuerte covariación en el efecto de proporcionalidad del resultado, es decir la fórmula electoral y la magnitud del distrito. Principalmente, los partidos minoritarios siguieron una estrategia de objetivo único para la maximización de escaños en sus propuestas para la reforma del sistema electoral, y así maximizar la representatividad legislativa de los grupos minoritarios. Pero de la misma manera, el NP también tuvo que evitar que el sistema de representación proporcional por el que abogaba, finalmente produjese una diseminación de escaños entre los distintos partidos minoritarios que entraran en la competición electoral. Ello podría repercutir desfavorablemente en su

[452] Comparando la fórmula de media mayor más desproporcional, *d'Hont* con un índice de despropocionalidad del 5.22% y la fórmula mayoritaria simple con índice de desproporcionalidad de 13.56% (Lijphart, 1994:96) observamos la diferencia del efecto de proporcionalidad que ambos métodos de conversión de preferencias electorales en la asignación de escaños. Ver Balinski y Young (1982:60-66); Lijphart (1986:172-75).

[453] En el índice de desproporcionalidad de Lijphart (1994:96), mientras la cuota *Hare* presenta un índice de desproporcionalidad de 1.88%; la cuota *Droop* presenta un índice de desproporcionalidad del 4.15% entre las fórmulas distributivas de resto mayor *Hare* y *Droop*.

asignación de escaños. Una asamblea parlamentaria de tamaño grande abría el acceso de entrada al parlamento a un mayor número de partidos minoritarios con más probabilidades de acceso a escaños, y con ello un menor número de escaños a repartir entre los grupos minoritarios, mientras que una asamblea parlamentaria de tamaño pequeño reducía el acceso a escaños de los partidos minoritarios, y consecuentemente se traducía en un mayor número de escaños a repartir entre los grupos minoritarios.

El ANC, conocedor de su fuerte posición como líder del resultado electoral, le convenía una dispersión del voto entre el mayor número de partidos minoritarios para evitar la concentración de escaños en unos pocos partidos minoritarios. Es decir, una cámara baja de tamaño grande, y una barrera electoral baja. En las propuestas presentadas por los partidos políticos durante todo el proceso de negociación multipartidista, se observa como los partidos minoritarios se decantaban por un tamaño de la asamblea pequeña, entre 300 miembros. Mientras que el ANC abogó por un tamaño de asamblea lo suficientemente grande (al menos de 400 representantes) para dispersar los escaños obtenidos entre los partidos minoritarios.

Tabla 24: Comparativa de los resultados electorales de la Asamblea Nacional de 1994 bajo una fórmula distributiva *Droop* con los resultados electorales de las legislaturas provinciales aplicando una fórmula de mayoría simple.

Partidos	**Votos**	**Escaños cuota *Droop***	**Votos**	**Escaños cuota mayoría simple**
ANC	12.137.307 (62.29%)	266 (66.7%)	12.237.655 (63.7%)	139 (69.5%)
NP	3.492.467 (17.92%)	82 (20.5%)	3.983.690 (20.7%)	21 (10.5%)
IFP	2.047.083 (10.5%)	44 (11%)	2.058.294 (10.7%)	40 (20%)
Total	**17.676.857 (90.7%)**	**392 (98.2%)**	**18.279.639 (95.1%)**	**200 (100%)**

Fuente: elaboración propia con los resultados de las elecciones a la Asamblea Nacional y a las legislaturas provinciales de 1994.

Si comparamos el uso de la fórmula distributiva *Droop* de la ley Electoral de 1993 con la aplicación de una fórmula de mayoría simple sobre los votos válidos recogidos en la elección de las legislaturas provinciales, observamos la diferencia en votos obtenidos (tabla 24), y su traducción a escaños, por los tres principales partidos políticos en las negociaciones, el NP, el ANC y el IFP. Claramente identificamos qué partidos políticos obtuvieron una mayor maximización de su representación legislativa con la reforma del sistema político durante la transición. Para el ANC, la permanencia del antiguo sistema electoral pluralista, aplicado durante el régimen autoritario, no se traducía en una amplia diferencia en su representación legislativa frente a los partidos en la oposición. Como vemos en la tabla 24, sólo suponía un aumento de 3 puntos respecto al sistema electoral de representación proporcional de la ley Electoral de 1993. Y la diferencia entre el número de escaños obtenidos bajo los dos sistemas electorales, respecto al partido en la oposición con más peso electoral, tampoco. Tanto bajo un sistema electoral con formula

de mayoría simple como bajo un sistema electoral con fórmula distributiva, el partido mayoritario en la oposición alcanzaba sólo un 20% de los escaños.

Por otro lado, para el NP mantener el legado institucional electoral del régimen del *Apartheid* suponía un impacto considerable en su representación legislativa y participación en el proceso de decisión. A pesar de obtener casi un 21% de los votos, su concentración de voto en una única circunscripción provincial (Western Cape) producía que la traducción de votos a escaños, bajo una fórmula de mayoría simple, le castigara con una asignación de representantes legislativos de sólo un 10,5%. Y con ello, quedaría relegado a una tercera posición tanto en la Asamblea Constituyente como en la cámara baja, no siendo, ni siquiera el primer partido en la oposición, que pasaría a ser el IFP. El gran perdedor en el acuerdo final del diseño electoral entre los principales actores del proceso de transición democrática, fue el IFP. Su dominio y concentración electoral en la provincia de KwaZulu Natal, con el doble de población y peso legislativo que la provincia de Western Cape, le hubiese convertido en la primera fuerza opositora en el parlamento y en la Asamblea Constituyente, si se hubiese mantenido un sistema pluralista de circunscripciones. En cambio, la reforma del sistema electoral a una representación proporcional lo abocó a una tercera posición electoral.

Las circunstancias que rodearon el proceso, y la transformación que acontecía dentro de los principales partidos políticos, condujeron a que una estructura de candidatos que reforzara la autoridad de los aparatos partidistas fuera incluida en el diseño del sistema electoral. Las diferentes familias ideológicas que componían el NP, no habían secundado de la misma forma las iniciativas reformistas de sus líderes, y la imposición de una autoridad vertical, en la que se castigara la disidencia dentro del partido, salía beneficiada de un tipo de estructura de candidato de listas cerradas. El ANC tuvo que transformarse, en un corto plazo de tiempo, desde un movimiento de liberalización en el exilio a una organización política en el que los recursos y las infraestructuras básicas del aparato partidista eran débiles. Las listas cerradas de candidatos fortalecieron a los aparatos de partido de ambos contrincantes.

A la pregunta sobre su percepción sobre el por qué de la elección de listas cerradas de candidatos, Richard Rosenthal contesta:

> *"Porque permite a los partidos inicialmente definir quién será asignado a los escaños sobre una inicial lista de partidos. Si das a los partidos el derecho de cambiar y eliminar a los candidatos, reemplazarlos completamente, debilitas la independencia de los miembros individuales (de los partidos) y esto empeora en países como el nuestro, en el que muchos diputados del Parlamento proceden de unas circunstancias muy pobres, y sin ningún otro significante salario, y por lo tanto financieramente dependiente del partido. Y si se enfrentan a las ejecutivas (de los partidos), pierden sus posiciones. Una vez más, cómo aconteció con el tema de la financiación de los partidos, fuimos persuadidos a llegar a un compromiso por encima de lo que creías era mejor, sobre la base de que era una*

situación única, no para siempre, estábamos negociando la transición, y tenías que alcanzar compromisos". [454]

A la misma pregunta François Venter recuerda sobre las discusiones del sistema de listas de candidatos:

"*Unas listas separadas de candidatos nacionales y provinciales, habrían complicado demasiado las elecciones y habría sido innecesario, también teniendo en cuenta que los intereses regionales estaban ya representados en la cámara alta."*[455]

Es relevante que las modificaciones finales a la ley Electoral de 1993 se realizaron tras un acuerdo bilateral entre el ANC y el Gobierno del NP, que hizo modificar el borrador de la ley electoral diseñado dentro del foro negociador multipartidista del MPNP. En la tabla 25, observamos los cambios realizados por el acuerdo bilateral[456] en el borrador de la ley electoral del MPNP, y concluyendo con la ley final electoral, donde podemos observar cómo fueron aplicadas todas las modificaciones propuestas por el acuerdo bilateral.

Tabla 25: Sistemas electorales propuestos en el último borrador de la ley electoral del MPNP; el acuerdo bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC sobre una propuesta de ley electoral; y la ley Electoral de 1993.

Sistema electoral	**Propuesta MPNP**	**Propuesta bilateral**	**Ley Electoral 1993**
Fórmula electoral	Proporcional Hare	Proporcional Droop	Proporcional Droop
Tamaño parlamento	400	400	400
Circunscripción	400	400	400
Barrera electoral legal	0,25%	0,25%	0,25%

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos del MPNP; *Bilateral Understanding*[457]; y ley Electoral de 1993

El acuerdo bilateral estipuló también una modificación sobre la forma de distribuir los 200 escaños provinciales entre las regiones, si en el proyecto de ley del MPNP no se planteaba una cuota fija de escaños, sino que se basaba en el tamaño de la población en esas provincias de la siguiente forma: se dividía el número de votos emitidos en la provincia por el total de votos emitidos nacionalmente, y multiplicado por 200. El acuerdo bilateral modificaba la distribución de escaños con cuotas fijas, y fue aplicado en la ley Electoral de 1993. En la tabla 26 observamos los cambios que implicaron la distinta forma de distribución de escaños por provincia de las distintas propuestas

[454] Entrevista a Richard Rosenthal, miembro de la Comité Técnico para la Comisión Independiente Electoral del MPNP, 29 de noviembre de 2014.
[455] Entrevista a François Venter, coordinador del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales del MPNP, 17 de diciembre de 2014.
[456] "*Bilateral Understanding on Outstanding Constitutional Issues between the South Africa Government and the ANC*", 17 de Noviembre 1993.
[457] Indem

surgidas desde el MPNP y el acuerdo bilateral, y finalmente como fue el resultado final de la ley Electoral de 1993. El tamaño de la población de las provincias dejaba de ser el único barómetro en la distribución de escaños provinciales de la Asamblea Nacional, dando más peso a específicas provincias respecto a su tamaño poblacional.

Tabla 26: Número de escaños distribuidos por provincia en la propuestas electorales en el último borrador de la ley electoral del MPNP; el acuerdo bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC sobre una propuesta de ley electoral; y la ley Electoral de 1993.

Provincias	**MPNP: Escaños**	**Acuerdo bilateral: Escaños**	**Ley Electoral 1993: Escaños**
Western Cape	22	21	21
Eastern Cape	29	26	26
Northern Cape	4	4	4
Natal	39	40	40
Orange Free State	14	15	15
North West	16	17	17
Northern Transvaal	20	20	20
Eastern Transvaal	13	14	14
PWV	43	43	43
Total	200	200	200

Fuente: Elaboración propia a partir del borrador de la ley electoral del MPNP; el *Bilateral Understanding* del Gobierno del NP y el ANC; y la ley Electoral de 1993.

El tamaño de la población de las provincias dejaba de ser el único barómetro en la distribución de escaños provinciales de la Asamblea Nacional, dando más peso representativo a específicas provincias respecto a su tamaño poblacional. Vemos en la tabla 26, como provincias como Natal u *Orange Free State* consiguieron un escaño más de lo que le habría correspondido con una distribución de escaños basado únicamente en el tamaño poblacional, dos provincias que se corresponden con las mayores concentraciones de apoyo electoral del partido IFP (Natal) y el del NP. Mientras *Eastern Cape* era infravalorado en el número de escaños, respecto al tamaño poblacional de la provincia, siendo la provincia donde se concentra el mayor número de seguidores del ANC, además de ser la provincia de origen de la mayoría de los líderes del ANC en esos años.

Tabla 27: comparativa de los sistemas electorales aplicados en Sudáfrica.

Sistema electoral	**1989**	**1994**
Fórmula electoral	Mayoritaria	Proporcional Droop
Tamaño parlamento	287	400
Circunscripción	1	400
Barrera electoral legal	-	0,25%

Fuente: Elaboración propia con datos en Basedau, Erdmann y Meheler (2007: 160)

Un compromiso acuerdo final, sobre el diseño del sistema electoral, no fue alcanzado hasta el mismo año de la convocatoria de las elecciones en 1994, cuando se enmendó la ley electoral aprobada por el *Negotiating Council* a finales de 1993 (*Act* 201). Decidir el tamaño de la circunscripción del parlamento significaba convenir la exclusión o inclusión de las provincias y el número de escaños a repartir entre éstas; la fórmula electoral y la estructura de voto afectarían a la representación parlamentaria de los partidos grandes, partidos medianos y pequeños. Todas estos elementos del sistema tienen consecuencias sobre la proporcionalidad final y el sistema de partidos (Lijphart, 1994). La simplicidad del sistema electoral y el nivel de proporcionalidad fueron asuntos muy tenidos en cuenta por los responsables del diseño del sistema electoral sudafricano. Si el bajo inclusivo sistema electoral de *first past the post*, utilizado bajo la oligarquía colonial, se hubiese retenido en la nueva dispensación, el futuro electoral del partido que había ganado con solvencia todas las elecciones celebradas bajo el sistema político de la oligarquía colonial. Por el contraste, el sistema altamente inclusivo de representación proporcional con una fórmula electoral distributiva, con una amplia magnitud de distrito, una baja barrera electoral, comportó confianza y redujo el nivel de amenaza para los dos principales contrincantes en el proceso de negociación.

En la evidencia empírica mostrada observamos que:

- El nivel de amenaza a la hegemonía electoral del partido del NP por la entrada de nuevo votantes fue alta.

- El nivel de amenaza a la hegemonía electoral del partido del ANC por la entrada de nuevos votantes fue muy baja.

- Los cálculos estratégicos de los actores ante un nivel de amenaza alto fuerzan una transformación del sistema electoral

La nueva democrática Asamblea Constituyente, a cargo de la redacción de la constitución final, fue la encargada de la revisión de la ley Electoral interina de 1993. Durante los debates parlamentarios sobre el sistema electoral, todos los partidos políticos expresaron su preocupación sobre el hecho de que los representantes legislativos estaban un "*un poco distantes*"[458] de los votantes, y por lo tanto la rendición de cuentas de representantes a votantes era demasiado baja. La necesidad de encontrar una forma en ligar el sistema de representación proporcional, diseñado en la ley Electoral de 1993, con algún tipo de representación por circunscripciones que comportara una mayor rendición de cuentas de lo miembros electos ante sus electores fue enfatizada por todos los partidos en la Asamblea Constituyente. A pesar de ello, el resultado final de la Asamblea Constituyente no resultó en ningún significativo cambio de la ley Electoral de 1993, debido a que no se encontró suficiente consenso para ello.

[458] Hansard, (Asamblea Constituyente), 25 de agosto de 1995, Vol 2, 1-364, pp. 9-10.

No hubo unanimidad entre las sumisiones de los partidos políticos a los comités de la asamblea constituyente, ni tampoco entre las sumisiones individuales sobre la ley Electoral[459].

Roelf Meyer contesta a la pregunta del por qué no se llevó a cabo ninguna modificación en la ley Electoral de 1993 durante la Asamblea Constituyente:

> *"Sobre la introducción de las circunscripciones, creo que era demasiado pronto para hablar sobre ello. Cuando redactamos la Constitución final, todavía estábamos inmersos en el espíritu de llegar a acuerdos, y seguía siendo el objetivo encontrar una máxima reconciliación, y el Gobierno de Unidad Nacional seguía operativo, así que creo que fue un sentimiento general que no deberíamos de meternos en algo que podía cambiar el acuerdo dispuesto drásticamente, por ello la Asamblea Constituyente no tocó el tema y lo dejó pasar. Era demasiado pronto para tocarlo. En esa etapa el tema era, o diré, la visión de la mayoría en general fue, que el sistema de representación proporcional sería la mejor manera de avanzar rápido, teniendo en cuenta el factor del tiempo. Pero también creo que poco después, reconocimos el factor de rendición de cuentas dentro del sistema electoral, del que seguimos pecando actualmente. Las circunscripciones mantiene responsable a todo el mundo".*[460]

La Asamblea Constituyente resolvió no realizar ningún cambio en la ley Electoral. El ANC dejó claro durante el periodo de enmiendas a la Constitución final que: "*las próximas elecciones serían basadas en el sistema utilizado en 1994*"[461]. En septiembre de 1996 la ley Electoral de 1993 fue ratificada con menores enmiendas, y desde ese instante dejó de ser una dispensación interina para convertirse en la ley Electoral de Sudáfrica hasta la fecha.

Desde entonces no ha existido ninguna intención por parte del gobierno del ANC, ni de la oposición, de reformar el sistema electoral surgido de las negociaciones durante la transición hacia la democracia, a pesar de que en el 2002 el Gobierno del ANC estableció una comisión, el Electoral Task Team (ETT), para revisar el sistema electoral y realizar recomendaciones sobre si era, o no, necesario realizar cambios en el actual sistema electoral. El ETT consideró tres tipos de sistemas electorales: el presente sistema de listas de partidos de representación proporcional; el sistema mixto con circunscripciones uninominales equilibradas con elementos proporcionales; y un sistema de circunscripciones, incluyendo distritos uninominales y plurinominales para garantizar la proporcionalidad. Sin embargo, el Gabinete del ANC decidió mantener el sistema electoral que fue diseñado durante el proceso de transición. El argumento

[459] *Debates of the Constitutional Assembly*, 1995, pp. 301-302.
[460] Entrevista a Roelf Meyer, Jefe de negociación del Gobierno del NP, 12 de agosto de 1993.
[461] Transcripción de la reunión del Comité Constitucional del 6 de septiembre de 1995.

utilizado para defender el rechazo del ANC a las recomendaciones[462] del ETT surgieron de la ejecutiva del partido tras una reunión en julio de 2002: el país sigue necesitando "*el arnés de nuestro sistema político inclusivo en interés de la construcción nacional y de la unidad nacional*"[463]. Desde entonces, los llamamientos a la reforma electoral han surgido desde asociaciones civiles, académicos y analistas políticos que critican la falta de rendición de cuentas en el sistema electoral actual sudafricano y la disciplina de partido que impone la lista de candidatos cerradas. Preguntado por la ausencia de iniciativas gubernamentales o parlamentarias de revisión del sistema electoral, Valli Moosa valora:

> *"El sistema de representación proporcional no es un compromiso de ese tipo, fue una posición preferida, y es la actual posición preferida de todos los partidos políticos, no es necesariamente la posición favorita de todo el mundo de la sociedad porque hay mucha gente que piensa que el abandono del sistema first past the post, con candidatos electos directamente para ser miembros del parlamento, permite mantener a la persona responsable frente a la circunscripción, mucha gente piensa eso, mucha gente piensa que los actuales miembros del Parlamento no rinden cuentas a las circunscripciones por el sistema de representación proporcional. Esto es un debate constante que sigue, pero lejos de los intereses de los partidos políticos, a quienes les gusta el sistema electoral porque es bueno para ellos".*
>
> *"No ha habido propuestas en el Parlamento de ningún partido pidiendo un cambio del sistema electoral, sólo hay propuestas de gente de fuera del Parlamento, de la sociedad en general. Mi predicción es que la actual ley Electoral no va a ser reformada por un largo periodo, simplemente porque funciona muy bien para nosotros".*[464].

Desde la adopción de la ley electoral de 1993 los niveles de amenaza se han mantenido bajos para el partido en el Gobierno, y a pesar algunas de las críticas realizadas por organizaciones civiles por su impacto en la rendición de cuentas del ejecutivo y legislativo, los cálculos estratégicos de los actores no han impulsado ninguna reforma del actual sistema electoral. A pesar del debate académico, a los inicios del proceso de transición hacia la democracia, alrededor del conflicto en sociedades divididas y las teorías que advertían que el país experimentaría una escalada de la politización de la etnicidad en la era post *Apartheid*, con el uso de un sistema de representación proporcional puro, no ha ocurrido. Los partidos políticos de base étnica han declinado en número e influencia en la dispensación democrática[465]. Y en las últimas

[462] La recomendación que realizó el ETT es el siguiente: Mantener el sistema mixto de representación proporcional pero expandiendo el número de circunscripciones a aproximadamente. 300 miembros de la asamblea nacional serían elegidos a través de aproximadamente 69 circunscripciones plurinominales y el resto de los 100 miembros a través de listas nacionales a través de listas de candidatos cerradas.
[463] Jessica Piombo y Lia Nijzink (2005:76).
[464] Entrevista a Valli Moosa, Delegado del ANC en CODESA y MPNP, el 7 octubre de 2014.
[465] Ver Jessica Piombo (2004).

investigaciones sobre el comportamiento de la ley electoral sudafricana han señalado tendencias positivas sobre la actitud de los votantes. Los sudafricanos están "*generalmente satisfechos*"[466] con el sistema electoral y la percepción de los votantes de a quién representa los partidos políticos sudafricanos han mostrado que el partido del ANC en el Gobierno sigue teniendo una imagen inclusiva[467].

[466] Robert Mattes y Roger Southall (2002).
[467] Robert Mattes (2004: 21).

CONCLUSIONES

Esta investigación ha pretendido contribuir en el debate sobre cuáles son los factores que afectan el cambio institucional durante procesos de transición democrática negociada. El estudio de caso realizado ha seguido un enfoque analítico del neoinstitucionalismo de la elección racional para contrastar empíricamente la asunción de que el objetivo de maximizar la representación legislativa puede explicar por qué los actores políticos en Sudáfrica adoptaron un sistema de representación proporcional. Bajo la presunción de que los sistemas electorales son observados, por los actores políticos, como mecanismos claves en la reforma institucional, por los cuales se abre o limita el acceso a ser representantes legislativos y entrar a participar en el proceso de decisión. Los cálculos estratégicos, para la maximización de la representación legislativa de los principales partidos políticos, son el factor principal de la transformación de los sistemas electorales durante procesos de transición democrática en la tercera ola democratizadora. A partir de la evidencia empírica presentada, a través de un método de contrastación fuerte de rastreo de procesos, explorando la cadena de sucesos y el proceso de toma de decisiones por el cual las condiciones iniciales del caso se traducen en resultados del mismo, las hipótesis defendidas en esta investigación son confirmadas.

Los factores señalados tienen un papel clave en la explicación de la transformación de los sistemas electorales durante transiciones democráticas. En estos escenarios donde la ampliación del sufragio y la entrada de nuevos partidos políticos ponen fin al monopolio electoral de los grupos sociales en el poder, la exigencia de representatividad, expresada en proporcionalidad parlamentaria, emerge como una prioridad entre los cálculos estratégicos de los actores políticos. Por consiguiente, las formas distributivas electorales son vistas como mecanismos para la protección de las minorías. Es la garantía de que los grupos minoritarios, hasta entonces en el poder, no sean eliminados del escenario político por la misma lógica de decisión que ellos mismos habían sostenido, mientras ejercieron un monopolio de la acción del gobierno bajo un sistema político donde se establecieron tradiciones políticas pluralistas, elecciones competitivas, oposición leal, pero restricciones raciales de participación política.

El análisis confirma empíricamente las hipótesis planteadas: (1) si el nivel de amenaza percibida por los actores políticos implicados es alta, éstos abogan por la reforma de los sistemas electorales; (2) si el nivel de amenaza percibido por los actores políticos implicados es baja, éstos no abogan por la reforma de los sistemas electorales; (3) si los nuevos partidos políticos en la nueva arena electoral son débiles entonces el sistema electoral no es reformado; (4) si los nuevos partidos políticos en la nueva arena electoral, son fuertes entonces el sistema electoral es reformado. El modelo introducido en este estudio de caso, ha contrastado empíricamente que los actores políticos buscan maximizar preferencias jerarquizadas, en donde los individuos se guían por intereses racionales; las elecciones hechas se asientan en las percepciones de los resultados dados

en cada sistema electoral sobre el grado de poder relativo de los diferentes actores; y el grado de amenaza percibido por los jugadores durante transiciones hacia la democracia.

La particularidad del caso seleccionado con valores extremos, la transición democrática en Sudáfrica, para observar los factores que determinan la reforma del sistema electoral, estriba en el tipo de régimen autoritario que asoló el país desde su colonización. En las oligarquías coloniales (Bratton y van de Walle, 1994:474) el grupo racial dominante usa los instrumentos legales para denegar los derechos políticos a las mayorías étnicas imponiendo un sufragio restrictivo. Estos regímenes permiten un buen nivel de competición entre sus correligionarios, pero excluyen a los no correligionarios. Así nos topamos con sistemas excluyentes, pero también competitivos. Las democratizaciones acontecidas en estos regímenes, no son tanto una lucha por el derecho de los actores políticos a mantener posiciones políticas diversas, como una lucha por la extensión del sufragio.

La tercera ola democratizadora identificada por Huntington tuvo una gran resonancia al sur del continente africano, en esos países donde los sistemas autoritarios prevalecieron a la primera y segunda ola democratizadora. Namibia, Mozambique o Sudáfrica produjeron, a principios de los años 90, transiciones hacia democracias negociadas entre los partidos en el Gobierno y las fuerzas opositoras o movimientos de liberación. En esos procesos, no violentos, en el que se pacta una salida aceptable para todos los bandos opuestos en la contienda, es aconsejable el uso de un marco analítico de neoinstitucionalismo de la elección racional, en el que los actores buscan maximizar su utilidad para vincular las acciones individuales con las colectivas. Los sistemas electorales no son percibidos como un simple grupo de mecanismos neutrales para trasladar las preferencias de los votantes en representatividad sino el "*centro del corazón del proceso democrático"* (Kader Amal, 1991). Los actores conscientes de la importancia del diseño del sistema electoral, fundamentan sus acciones estratégicas sobre una elección racional de maximización de resultados en beneficio propio. "*Cualquier debate sobre el método de representación es no conducido en condiciones de fría indiferencia o motivada por la neutralidad. El tema central (del sistema electoral), es acerca del poder, y cómo será identificado y distribuido en un sistema político dado*."[468] Por lo tanto el diseño de los sistemas electorales no es una especie de "inercia" que hace que el legado institucional persista, sino la elección racional de los actores implicados es lo que determina la transformación o no de esas instituciones.

Ello explica por qué Sudáfrica no sigue la línea marcada por el enfoque del institucionalismo histórico que supone que el cambio institucional raramente se desvía de la "dependencia de rumbo" (Peters, 1999), y no presentó una perpetuación de la institución electoral legado históricamente. En estos procesos de transición democrática se negocia un sistema con reglas arbitrarias por un sistema con nuevas reglas de las que se desconoce el resultado. La incertidumbre del resultado final institucional condiciona

[468] Kader Asmal (1988).

los futuros pactos sobre las nuevas reglas de juego democrático. Al mismo tiempo, el paso desde el autoritarismo a la democracia se traduce en una sustitución de unos gobernantes ciertos con reglas inciertas, por unos gobernantes inciertos con reglas ciertas e inclusivas (Colomer, 2005). En ese escenario el factor de la amenaza percibida, como se evidencia empíricamente en este trabajo es el factor clave detrás de la transformación o no los sistemas electorales.

Durante los procesos de cambio institucional en transiciones democráticas negociadas, los diseños de los sistemas electorales son resultado de una elección colectiva de los partidos políticos, quienes tras el análisis y evaluación de las alternativas institucionales posibles y sus resultados convendrán cuáles son los alternativas institucionales que más convienen a sus intereses racionales de maximización legislativa teniendo en cuenta sus expectativas electorales. Expectativas electorales fundamentadas en toda la información dispuesta sobre el nuevo escenario electoral y sus competidores. Los actores políticos calculan las estimaciones de los votos esperados de su electorado y su traducción en escaños por los distintos tipos de sistemas electorales, valorando la conveniencia de cada una de las alternativas institucionales electorales para la maximización de su utilidad. Esto incluye información sobre su potencial fuerza electoral y de los otros actores políticos implicados.

Si la posición del partido gubernamental es fuerte electoralmente, busca una salida de fórmula de mayoría simple que rentabilice el número de votos en su traducción a escaños, mientras si su posición se debilita con la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral busca salidas de representación proporcional que maximice su representación legislativa. Sudáfrica presenta un escenario privilegiado al presentar dos alternativas extremas de sistemas electorales: el mayoritario y el proporcional cuasi puro. Los jugadores políticos sudafricanos, convinieron reformar el sistema electoral mayoritario precedente a un tipo de representación proporcional cuasi puro, por el alto nivel de amenaza presentado para ellos. La ampliación del sufragio y la entrada de nuevos partidos políticos en la arena electoral, fueron los factores claves en el posicionamiento estratégico de los actores políticos en la mesa de negociación del diseño institucional democrático del país. Y Sudáfrica optó por una representación altamente inclusiva.

En Sudáfrica, la transición política se cimentó sobre el pacto entre líderes moderados de facciones en el Gobierno y la oposición. La legalización de partidos políticos, anteriormente excluidos del sistema político, y la extensión del sufragio universal adulto, a los sectores de la población anteriormente excluida, son percibidas como amenazas a la primacía electoral de aquellos partidos políticos que se beneficiaron de una maximización de su representación parlamentaria bajo el tipo de sistema electoral vigente bajo el régimen autoritario. En procesos de cambio institucional negociados, el acuerdo requiere la regla de la unanimidad. Manteniendo el supuesto de que cada individuo persigue su propio interés, entonces el acuerdo por unanimidad es posible si se dan dos condiciones: una situación de incertidumbre sobre el futuro personal de cada

actor, la cual moverá a cada uno a aceptar unas reglas en las que la peor situación posible en que pueda llegar a encontrarse no comporte la máxima pérdida, y la comprensión de la negociación y el compromiso político como actividades de intercambio que pueden proporcionar beneficios mutuos a todas las partes concurrentes (Colomer, 1987:125).

El nivel de amenaza fue muy alto para el partido en el Gobierno autoritario. El NP pasó de representar a más del 50% del electorado con derecho al sufragio bajo el régimen autoritario, a representar solamente un 20% de los electores totales en el nuevo régimen democrático con sufragio universal. Una arena electoral nueva con nuevos electores que representaban más del 70% de los votantes en el país. Al nivel de amenaza que esto representaba, se unía al hecho de que esos nuevos electores además contaron con unos nuevos partidos políticos que representaban sus preferencias electorales.

La debilidad de la base electoral del partido NP es evidenciada en los estudios de opinión introducidos en el análisis. Los resultados electorales del NP, en las últimas elecciones generales bajo el sistema *Apartheid*, habían mostrado un retroceso en el número de votos a favor del partido de extrema derecha nacionalista afrikáner, el CP. Este partido había aumentado considerablemente su base electoral entre la comunidad afrikáner. Para ampliar su base electoral, el NP debía concentrar su estrategia en representar las preferencias de las nuevas comunidades en minoría en su conjunto y las nuevas, para no perder más base electoral.

El partido del NP, que había contado desde 1948 con mayorías desahogadas en todas las elecciones celebradas bajo el sistema electoral pluralista vigente desde la colonización inglesa, se vio obligado a posicionarse como abanderado de los derechos de las minorías, reivindicando un sistema de representación proporcional lo más inclusivo posible que evitara perder votos de las futuras minorías étnicas distribuidas por el país. Con un aparato de partido bien estructurado y organizado, además de contar con todos los recursos estatales, el NP pudo desarrollar una estrategia clara sobre las posibilidades y alternativas electorales a las que se enfrentaba. Los análisis y estudios electorales mostraban la desconfianza que representaba, para las nuevas comunidades étnicas en minoría, estar gobernadas por aquellos que habían sido excluidos del sistema, la comunidad africana negra y el partido que representaba sus preferencias, el ANC. El NP esperaba obtener un fuerte apoyo electoral entre esas comunidades y consecuentemente evaluar posibles estrategias de alianzas políticas con otros partidos políticos que representaran también las preferencias de las comunidades que no se adscribían al ANC, para así presentar una factible fuerza de oposición al ANC. La estrategia del partido NP pasaba por atraer a los grupos que podían sentirse identificados con el pasado que ellos representaban, y al mismo tiempo con aquellos grupos que temían el futuro por no pertenecer al grupo poblacional mayoritario tras la extensión del sufragio (blancos, *coloured* e indios). El ANC, por otra parte, necesitaba ser el único abanderado de las libertades en la nueva Sudáfrica, representante del movimiento liberalizador de la

mayoría de los sudafricanos, y hacer frente a seis partidos más en la contienda electoral cuya inclinación ideológica era de izquierdas.

De este modo, el rechazo categórico del sistema electoral pluralista, por parte de los gobernantes de la oligarquía colonial, es resultado de la alta amenaza que supuso para ellos la entrada de nuevos votantes no pertenecientes a su base electoral; así como a la aparición de nuevos partidos políticos en la competición electoral que sí podían representar las preferencias electorales de los nuevos electores y ganar holgadamente unas futuras elecciones generales en el país. Un sistema electoral con fórmula de mayoría simple reduce drásticamente la representación de las minorías y el partido del NP representaba electoralmente a una minoría étnica, blanca y fundamentalmente de lengua afrikáner, y difícilmente podía aspirar a alcanzar más de la mitad de los votos totales, en una hipotética elección democrática con el mismo sistema electoral utilizado en las anteriores elecciones en el país bajo el sistema *Apartheid*.

En este nuevo escenario social y político, la posibilidad de mantener el antiguo régimen electoral significaba la pérdida del poder político del partido que había ganado todas las elecciones celebradas bajo el régimen oligárquico colonial. El partido del NP fue fundado ideológicamente bajo un nacionalismo afrikáner que tras las elecciones que le dieron la victoria en 1948 había ganado amplias mayorías legislativas bajo el sistema de *first past the post*, sin embargo la nueva arena electoral emplazaría a este partido político como un defensor de los derechos de las minorías, abogando por un sistema electoral proporcional lo más inclusivo que fuera posible que evitara perder votos de los grupos minoritarios del país.

La estrategia del NP pasó de proteger a los grupos definidos en términos de procedimientos constitucionales, para finalmente llegar a la conclusión de proteger a las minorías a través de especiales acomodaciones de los grupos políticos minoritarios. La exigencia de representatividad, expresada en proporcionalidad parlamentaria, a través de fórmulas electorales distributivas fue parte integrante de su estrategia de proteger y maximizar la presencia de los grupos minoritarios en el poder en la nueva dispensación democrática. Los discursos del Presidente de la República y líder del NP, en los inicios de la primera fase de la transición, ya enfatizaban el requerimiento de la reforma del sistema electoral en la nueva dispensación democrática:

> *"Un sistema electoral de first past the post no es aceptable para el NP. No provee protección adecuada para las minorías, no de las diferencias religiosas, culturales, y lingüísticas de Sudáfrica. Sin embargo, un sistema electoral de representación proporcional, dentro de los mecanismos constitucionales de protección mencionados, es efectivamente una posibilidad alcanzable. […]El modelo Westminster no puede funcionar en una sociedad multirracial. […]En todas las regiones de Sudáfrica los blancos son minoría. Nuestra demanda es ser*

parte de una gran nación sudafricana, donde no tiene que haber ganadores y perdedores. Un sistema en el que es posible que cualquiera pueda ganar.[469]

El NP fue consciente de la debilitada posición de un ANC que luchaba por transformar su movimiento de liberalización en un partido político que se alzará vencedor en unas futuras elecciones democráticas, con una mayoría suficientemente amplia, para implementar las políticas prometidas a su circunscripción y gobernar el país. La debilidad en la dirección y organización del ANC, en los primeros meses de negociación, fue bien utilizada por el NP, y cuyo resultado fue la temprana concesión del ANC de no incluir en la mesa de negociación la permanencia del sistema electoral pluralista, tipo Westminster, y reformar el sistema electoral legado. Las amenazas, miedos e incertidumbre sobre el futuro nunca abandonaron la mesa de negociación. La nueva posición electoral del partido NP en la Sudáfrica democrática no incluía la posibilidad de ganar unas elecciones generales. Entraron en las negociaciones conscientes de su relativo poder negociador bajo el precedente marco institucional, pero desconociendo el futuro resultado institucional, y optaron por instituciones que introdujeran equilibrio de poderes y maximizara la influencia política de las minorías.

Aunque las encuestas de opinión reflejaron una amplia mayoría de apoyo electoral entre los votantes africanos negros al ANC, no se tradujo en un amplio apoyo electoral entre el resto de los grupos poblacionales del país. Una resultado de poco más del 50% del total de votos, era una ajustada mayoría que no comportaba una plena confianza en el resultado electoral futuro. Las encuestas de opinión publicadas durante el año 1993 seguían constatando el alto nivel de indecisión entre las comunidades *coloured* e indios. Las dos comunidades en las que el NP había puesto sus esperanzas electorales para alcanzar un apoyo electoral suficiente para convertirse en el partido mayoritario en la oposición, y con perspectivas a formar alianzas electorales que pudiesen contrarrestar la amplia mayoría obtenida por el ANC, eran también los grupos poblacionales donde más voto indeciso se concentraba. Como valoraba la politóloga, Fátima Meer "*el ANC ha triunfado hasta ahora en obtener el apoyo entre la mayoría de los africanos, pero no entre la mayoría de los indios y coloureds y con un mínimo apoyo entre los blancos*".[470]

Mientras muchas de las encuestas de opinión daban al ANC más de dos terceras partes de los votos, un análisis publicado a dos semanas de la convocatoria de las elecciones, recopiló todas las estadísticas de las mayores encuestas de opinión realizadas desde febrero del 1992 hasta 1994. En esta recopilación estadística de todas las encuestas realizadas en el país, aparecía un máximo registro del apoyo electoral al ANC del 64%, y un mínimo registro de sólo el 50%. A pesar de la certitud de que el ANC sería el partido político más votado, la incertidumbre de la futura dispensación con la falta de información precisa, y el desafío de transformar un movimiento de liberación en clandestinidad en un partido competidor en la nueva democracia, en un corto periodo de tiempo, alentó al principal partido en la oposición en abogar por instituciones lo más

[469] Idem
[470] Padraig O'Malley, Entrevista a Fatima Meer, el 2 de agosto 1991.

inclusivas posibles para minimizar el papel de los partidos basados en una identidad de raza o étnica.

La *Declaration of Intent* surgida de CODESA 1, fue el primer compromiso multilateral, entre la mayor parte de los partidos políticos, para continuar trabajando dentro de un proceso de negociación multilateral para finalizar la transición hacia la democracia en el país. Un compromiso de los partidos y organizaciones políticas a trabajar por construir una Sudáfrica no dividida, a un cambio constitucional pacífico, a la instauración del sufragio universal, de una democracia multipartidista con separación de poderes, y a una carta de derechos fundamentales. Y en el que se blindó el proceso de negociación de la nueva dispensación con la reforma del sistema electoral que pasaría a ser de representación proporcional.

> *"Que habrá una democracia multipartidista con el derecho a formar e introducir partidos políticos y con elecciones regulares sobre la base del sufragio universal adulto en un registro común de votantes; en general el sistema electoral básico será representación proporcional".*[471]

Desde ese instante las negociaciones se dirigieron a asegurar un sistema de representación proporcional lo más inclusivo posible que no perjudicara excesivamente las expectativas electorales de los principales actores políticos. Al final, el diseño institucional se fundamentó en el reforzamiento de las minorías étnicas, acercándose bastante al modelo original propuesto por el NP, según las propias palabras de Kobie Coetsee, negociador del ANC en CODESA (Sparks, 1995: 140). El ANC, consciente de su supremacía electoral, pudo apoyar propuestas altamente inclusivas antes que exclusivas, a sabiendas que disfrutaba de una amplia base electoral respecto a los partidos en la oposición.

La lógica identificada, en el caso sudafricano de transformación del sistema electoral durante la transición hacia la democracia, es dar prioridad a la representación de las minorías, por encima de la fragmentación del parlamento. Como resultado un sistema electoral que sobrerrepresenta los partidos minoritarios. Los actores tuvieron muy presente, en las propuestas presentadas por éstos para su debate, las características del sistema electoral que afectan a su proporcionalidad: (1) la magnitud del distrito; (2) el tamaño de la asamblea general; (3) la fórmula electoral; (4) así como el umbral o barrera mínima de votos para acceder a la distribución de escaños. Principalmente, los partidos minoritarios siguieron una estrategia de maximización de escaños en el diseño del sistema electoral, para que revertiera el mayor número de escaños en los grupos minoritarios. En el caso del NP, al mismo tiempo que abogaba por un sistema de representación proporcional, tenía que evitar que el sistema electoral produjese una diseminación de escaños entre los distintos partidos minoritarios que entraran en la competición electoral, y que pudiese afectar a su maximización de escaños. Por el

[471] *Declaration of Intent* 21 de diciembre de 1991.

contrario, el ANC, conocedor de su fuerte posición como líder del resultado electoral, le convenía una dispersión del voto entre el mayor número de partidos minoritarios para evitar la concentración de escaños en unos pocos partidos minoritarios. En las propuestas presentadas por los partidos políticos durante todo el proceso de negociación multipartidista, se observa como los partidos minoritarios se decantaban por un tamaño de la asamblea pequeña, entre 300 miembros. Mientras que el ANC abogó por un tamaño de asamblea lo suficientemente grande para dispersar los escaños obtenidos entre los partidos minoritarios. Salvo el ANC, todos los partidos políticos favorecieron la inclusión del sistema de circunscripción, aunque las propuestas diferían en la forma de circunscripción En el caso de las barreras mínimas a escala estatal perjudica a partidos que pueden tener una presencia concentrada en unos pocos distritos, como es el caso de los partidos nacionalistas o regionalistas, y que identificamos en el caso en estudio entre los grupos nacionalistas afrikáner y los grupos nacionalistas zulú. En cambio, una barrera mínima en cada distrito perjudica a partidos menores que tienen un apoyo disperso, repartido de manera relativamente equilibrada a lo largo del país como era el caso del partido del DP.

Se evidencia empíricamente, en el rastreo del proceso de la negociación en el caso en estudio, diferentes preferencias en el tipo de representación proporcional de los actores políticos: (a) los partidos regionalistas o nacionalistas concentrados en pocos distritos abogaron por parlamentos pequeños con circunscripciones uninominales; (b) los partidos minoritarios con un apoyo disperso a nivel nacional preferían parlamentos de tamaño grande con circunscripciones plurinominales; (c) los partidos con fuerte apoyo nacional preferían parlamentos de tamaño grande con una única circunscripción nacional.

Los principales actores estaban más preocupados con los objetivos a corto plazo que a largo plazo y prefirieron alcanzar acuerdos pronto que tarde. El cambio del sistema electoral fue acordado en las primeras del proceso de transición, y se convirtió en un principio constitucional desde la *Declaration of Intent* de CODESA 1. El tiempo y los problemas logísticos fueron una variable a tener en cuenta en el diseño de la ley electoral interina. Principalmente, la demarcación de las circunscripciones fue desestimada para evitar una ralentización en el proceso de negociación y posibles bloqueos, difíciles de solventar, en el alcance de acuerdos. Abrir una negociación sobre las nuevas demarcaciones de distritos en un país que había utilizado la administración del territorio para la instauración de un sistema de segregación racial, no era factible en una transición política con demasiados frentes abiertos en su proceso de reconciliación nacional, y con una destacable presencia de violencia política que desde sus inicios amenazaba con desestabilizar las negociaciones entre los dos principales actores. Aunque siempre se tuvo presente que el del sistema electoral, a diseñar dentro del proceso formal multilateral, era temporal. Es decir, el objetivo era alcanzar un acuerdo sobre una ley electoral interina para la celebración de las primeras elecciones democráticas en el país, con la firme intención de que fuese la Asamblea Constituyente la responsable de revisar y reformar la ley electoral definitiva. La evidencia empírica

recogida a través de las entrevistas a los principales actores muestra como la idea de introducir circunscripciones en el sistema electoral estuvo en la agenda de negociación, principalmente entre los partidos que pasaban a convertirse en partidos en la oposición.

La forma en que se resolvió el diseño definitivo de la ley Electoral interina de 1993, en el último minuto de la negociación, justo a pocas horas de su adopción por *Multiparty Negotiating Process*, y a través de un acuerdo bilateral entre el Gobierno del NP y el ANC, evidencia la importancia de los sistemas electorales en una transformación institucional democrática, y cómo los actores siguen cálculos estratégicos de maximización de utilidad. Aunque el órgano encargado de la redacción de la ley electoral estaba dentro de la estructura del foro negociador multipartidista, la ley electoral interina fue impuesta sin modificaciones por el acuerdo bilateral sellado por los dos principales partidos. Las modificaciones propuestas a través del canal bilateral tenían como objetivo un resultado que beneficiara a ambas partes.

La celebración y desarrollo de las primeras elecciones democráticas sudafricanas fue todo un éxito de legitimación democrática. La Asamblea Constituyente, constituida tras las elecciones de 1994, se alzó con la necesaria legitimidad para redactar y adoptar la Constitución final del país. Los principales objetivos, abogados por los actores implicados en el diseño del sistema electoral, fueron disipar las incertidumbres del resultado final a través de mecanismos de inclusión y de simplicidad que equilibraran las expectativas de las minorías y de los votantes que participaban por primera vez en las elecciones.

Actualmente en Sudáfrica, a pesar de existir un debate, entre académicos y la sociedad civil, sobre la necesaria reforma del sistema electoral para introducir un sistema de circunscripciones, y mitigar así el efecto de distanciamiento entre candidato y elector, además de aumentar la relación de rendición de cuentas entre el diputado y su circunscripción, no se han dado pasos firmes por parte del partido gubernamental y los partidos parlamentarios para presentar una propuesta legislativa o un debate parlamentario. La evidencia empírica corrobora que los sistemas electorales dejan de ser reformados, una vez que el partido en el Gobierno o grupos de partidos con mayoría parlamentaria para poder cambiar las leyes electorales, no percibe un beneficio, traducido en escaños, con ello (Benoit, 2004:379).

La voluntad política del partido político ganador de todas las elecciones democráticas celebradas en Sudáfrica, el ANC, no parece que se dirija a una posible transformación del sistema electoral que le ha permitido vencer electoralmente, indiscutiblemente, en todas las convocatorias electorales en la era post-*Apartheid*. El ANC disfruta de un holgado apoyo electoral que nunca ha descendido del 63% del total de los votos, acentuado por la fragmentación del voto en los partidos en la oposición. Lo anteriormente dicho confirma la hipótesis de que si el escenario electoral no cambia sustancialmente, y las leyes que rigen benefician al partido gobernante, éste no tiene

incentivos para modificar el régimen electoral. Sin embargo, tan pronto como cambia la arena electoral, el partido gobernante considera alterar el sistema electoral[472].

La literatura sobre el cambio institucional, específicamente sobre las últimas reformas electorales acontecidas en democracias asentadas, han enfatizado la necesaria aplicación de modelos más complejos que los surgidos de un enfoque de elección racional, incorporando variables no exclusivamente basada en la maximización de poder en la traducción de votos y escaños legislativos. Sin embargo, el caso de estudio aquí analizado, muestra como en los procesos de reforma electoral acontecidos durante transiciones democráticas negociadas, las motivaciones detrás de las actuaciones políticas de los actores están profundamente arraigadas en los cálculos estratégicos de maximización de su poder legislativo. La complejidad inherente en los procesos de pacificación y de transición democrática desemboca en modelos de único objetivo, la maximización legislativa.

Los detractores del uso de un enfoque de la elección racional para analizar el cambio institucional, presentados en este trabajo, aducen una simplificación de la realidad política defendiendo el autointerés de la acción racional como fuerza motora de los cambios institucionales. Concluyendo que la elección racional no es apropiada cuando se aplica a situaciones en las que hay muy poca información sobre los resultados finales y en que la interacción estratégica alrededor de los actores en el tiempo puede ser más complicada[473]. Especialmente en las nuevas democracias, los actores involucrados en la elección institucional incorporan otros motivos, no exclusivamente la maximización de escaños, en particular envestir al sistema con legitimidad, a través de un deseo de diseñar instituciones justas y así cumplir con las promesas dadas a la ciudadanía durante el proceso de transición[474].

La evidencia empírica presentada a través de entrevistas a actores claves del proceso de reforma del sistema electoral sudafricano refuta esta proposición. Si los actores políticos sudafricanos hubiesen tenido el deseo de diseñar instituciones justas y envestir al sistema con mayor grado de legitimidad, la introducción de circunscripciones se habría llevado a cabo en el caso de estudio. Pero la desconfianza de los principales protagonistas al uso partidista de las nuevas demarcaciones de los distritos en el país fue fundamental para abandonar este aspecto de la reforma del sistema electoral, tanto durante el diseño de la Ley Electoral interina de 1993, como en la posterior revisión del sistema electoral realizado por la Asamblea Constituyente, y que finalmente ratificó como sistema electoral el adoptado en la ley Electoral interina de 1993.

[472] Carles Boix (1999: 609).
[473] Kitschelt (1992: 28).
[474] Benoit (2001, 2004).

BIBLIOGRAFÍA

Acemoglu, Daron y James A. Robinson (2006): *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*, Nueva York: Cambridge University Press.

Alexander, Gerard (2002): *The Sources of Democratic Consolidation*, Ithaca: Cornell University Press.

ANC (1992): *Negotiating Bulletin, n*º19.

Asmal, Kader, Adrian Hadland, y Moira Levy (2011): *Kader Asmal: Politics in My Blood : a Memoir*, Auckland Park, South Africa: Jacana Media.

Banducci, Susan A. y Jeffrey A. Karp (1999): Perceptions of Fairness and Support for Proportional Representation. *Political Behavior* 21 (3): 217-38.

Banks, Jeffrey. S. (1995). The Design of Institutions: An Agency Theory Perspective, en D.L.Weimer y L. College (eds.), *Institutional Design*, Norwell: Kluwer Academic Publishers, pp.17-36.

Banks, Jeffrey. S. (1990): A model of electoral competion with incomplete information, *Journal of Economic Theory* 50: 309-325.

Basedau, M., Erdmann, G. y Mehler A. (2007): *Votes, Money and Violence, political parties and elections in Sub-Saharan Africa*, Suecia: Nordiska Afrikaintitute.

Bauer, G. (1999): Challenges to Democratic Consolidation in Namibia, en R. Joseph (ed), *State, conflict and democracy in Africa*. Boulder: Lybbe Rienner.

Benoit, Kenneth (2004): Models of electoral system change, *Electoral Studies* 23(3): 363-389.

Benoit, Kenneth (2004): Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001, *The Journal of Politics*, 66 (2): 396-427.

Benoit, Kenneth (2007): Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions, *Annual Review of Political Science* 10: 363-390.

Bermeo, Nancy (1997): Myths of Moderation: Confrontation and Conflict During Democratic Transitions, *Comparative Politics*, 29(3): 305-322.

Blais, André y Louis Massicotte (1996): Electoral Systems, en L. Leduc, R. G. Niemi y Norris, P. (eds.), *Comparing Democracies Elections and Voting in Global Perspective*. Thousand Oaks-Londres-New Delhi: Sage Publications.

Blais, André y Louis Massicotte (1997): Electoral formulas: a macroscopic perspective, *European Journal of Political Research* 32 (1):107-129.

Blais, André y Louis Massicotte (1999): Mixed electoral systems: a conceptual and emipircal survey, *Electoral Studies* 18: 341-366.

Boix, Carles (1999): Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies, *The American Political Science Review*, 93 (3):609-624.

Boix, Carles (2003): *Democracy and Redistribution*, Cambridge: Cambridge University Press.

Boix, Carles y Susan C. Stokes (2003): Endogenous democratization, *World Politics*, 55: 517-549.

Bowler, Shaun, Todd Donovan, y Jeffrey A. Karp (2006): Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology?*, The Journal of Politics* 68 (2):434-46.

Bowler, Shaun (2006): Electoral Systems, en R. A. W. Rhodes, S. A. Binder y B. A. Rockman Eds. *The Oxford Handbook of Political Institutions*, Oxford University Press.

Brady, David y Jongryn Mo (1992): Electoral systems and institutional choice: a case study of the 1988 Korean elections, *Comparative Political Studies* 24(4): 405-429.

Bratton, Michael (1997): Deciphering Africa's divergent transitions, *Political Science Quarterly* 112 (1): 67-93.

Bratton, Michael y Nicolas Van de Walle (1994): Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa*, World Politics* 46 (4): 453-89.

Bratton, Michael y Nicolas Van de Walle (1997): *Democratic Experiments in Africa: Regime transitions in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.

Buchanan, James M. y Gordon Tullock (1965): *The calculus of consent.* Ann Arbor: University of Michigan Press.

Butler, Anthony (2008): *Cyril Ramaphosa.* Oxford: James Currey.

Caciagli, Mario (1994): *Spagna: proporzionale con efeti maggioritari, en Rappresentare e governare*. Bolonia: Il Mulino.

Caciagli, Mario (1998): La reforma de los sistemas electorales, en J. Montabes, (ed.) *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía.

Cámara Villar, Gregorio (1998): Sobre la proporcionalidad como criterio y límite constitucional del sistema español, en J. Montabes (ed.) *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía.

Campoamor, Alfonso y Fernández-Miranda, C. (2008): *Sistema electoral, Partidos políticos y Parlamento.* Madrid: Editorial Constitución y Leyes.

Cloete, Jacobus J. N. (1985): *Parliaments of South Africa*. Pretoria: J.L. van Schaik.

Colomer, Josep M. (1987): *El utilitarismo*. Barcelona: Montesinos.

Colomer, Josep M. (1998): *La transición a la democracia: el modelo español*. Barcelona: Anagrama.

Colomer, Josep M. (2005): It's Parties that choose electoral system, *Political Studies*, 53(1):1-21.

Colomer, Josep M. (2005): Sobre los orígenes de los sistemas electorales y los partidos políticos, *Zona Abierta* (110-111).

Cusack, Thomas R., Torben Iversen, y David Soskice (2007): Economic Interests and the Origins of Electoral Systems, *The American Political Science Review* 101 (3): 373-91.

Dahl, Robert A. (1971): *Polyarchy, Participation and Opposition*, New Haven: Yale University Press.

Debates of the Constitutional Assembly (1994): Vol I.

Debates of the Constitutional Assembly (1995): Vol II.

De Klerk, F. W (1999): *The Last Trek. A New Beginning: The Autobiography*. New York: St. Martin's Press.

Di Palma, Giuseppe (1988): La consolidación democrática: una visión minimalista, *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, 42: 67-92.

Diamond, Larry (1997): *Consolidating Third Wave Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Downs, Anthony (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.

Dunleavy, P. y Helen Margetts (1995): Understanding the dynamics of electoral reform, *International Political Science Review* 16(1): 9-29.

Duverger, Maurice (1954): *Political parties*. New York: Wiley.

Ebrahim, Hassen (1998): *The Soul of a Nation: Constitution-making in South Africa*. Cape Town: Oxford University Press.

Ellis, Stephen (1998): The Historical Significance of South Africa's Third Force, *Journal of Southern African Studies* 24(2): 261–99.

Ellis, Stephen y Sepo Sechaba (1992): *Comrades against apartheid: The ANC and the South African Communist Party in exile.* South Africa: James Currey Publishers.

Elster, Jon (1986): *Rational Choice*. New York: New York University Press.

Farrell, David M. (1997): *Comparing electoral Systems*. Londres: Prentice Hall.

Farrell, David M. y Ian McAllister (2006): *The Australian Electoral System: Origins, Variations and Consequences*. Sydney: University of New South Wales Press.

Faure, Murray (1999): *The electoral systems issue in South Africa*, *Occasional Papers*, Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung.

Ferejohn, John (1991): Rationality and interpretation: Parlamentary Elections in Early Stuart England, en K.R. Monroe (ed), *The economic approach to politics*. *A critical reassessment of the theory of rational action*. London: Harper Collins.

Foweraker, J. (1998): *Comparando el sistema electoral español y británico ¿tiene sentido la reforma del sistema español?*, en J. Montabes (ed.) *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía, 1998.

Friedrich, Carl J. y Zbigniew K. Brzezinski (1966): *Totalitarian and Authoritarian Dictatorship*. Nueva York: Frederick A. Praeger.

Gallagher, Michael (2005): *The Politics of Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press.

Gallagher, Michael (1991): Proportionality, disproportionality and electoral Systems, *Electoral Studies*, 10: 31-51.

Geddes, Barbara (1999): What do we know about democratization after twenty years?, *Annual Review of Political Science*, 2: 115-144.

Geddes, Barbara (1991): A Game Theorectic Model of Reform in Latin American Democracies, *American Political Science Review*, 85(2): 371-392.

Gerring, John y Strom C. Thacker (2004): Political Institutions and Governance: Pluralism versus Centralism, *British Journal of Political Science,* 34(2): 295-303.

Gevisser, Mark (2013): *Thabo Mbeki: The Dream Deferred*. Jonathan Ball Publishers.

Gideon Rahat (2004): The Study of the Politics of Electoral Reform in the 1990s: Theoretical and Methodological Lessons, *Comparative Politics* 36(4): 461-79.

Gouws, Amanda y Paul Mitchell (2005): South Africa: One party dominance despite perfect proportionality, en *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press.

Government Gazeta (1993): Volumen 340, Nº15184.

Green, Donald, y Ian Shapiro (1994): *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*. Yale: Yale University Press.

Grofman, Bernard, y Arend Lijphart (1984): *Choosing an Electoral System: Issues and Alternatives*, New York: Praeger.

Grofman, Bernard y Arendt Lijphart (1986): *Electoral Laws and Their Political Consequences*, New York: Agathon Press.

Guelke, Adrian (1991): The political impasse in South Africa and Northern Ireland: A comparative perspective, *Comparative Politics* 23 (2): 143-162.

Gunther, Richard, Nikiforos Diamandouros y Hans-Jürgen Puhle (1995): *The Politics of Democratic Consolidation. Southern Europe in Comparative Perspective*, Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

Hagopian, Frances (1993): After Regime Change: Authoritarian Legacies, Political Representation, and the Democratic Future of South America, *World Politics*, 45: 464-500.

Hall, Peter A. y Rosemary C.R. Taylor (1996): Political Science and the Three New Institutionalisms, *Political Studies* 44 (6): 936-57.

Hani, Chris (1992): Just how possible is Peace?, *The African Communist*, 130.

Harsanyi, John C. (1986): *Rational Behaviour and Bargaining Equilibrium in Games and Social Situations*. Cambridge: Cambridge University Press.

Hasard Parliament (1994): 13991-13992.

Hawker, G. (2000): Leadership in the ANC: The South African Provinces 1994-1999, *The Journal of Modern African Studies*, 38(4): 631-658.

Held, David (2007): *Modelos de democracia*. Madrid: Alianza.

Higley, John y Richard Gunther (1992): *Elites and Democratic Consolidation in Latin America and Southern Europe*. Nueva York: Cambridge University Press.

Horowitz, Donald (1985): *Ethnic groups in conflicto*, Berkeley y Los Angeles: University of California Press.

Horowitz, Donald (1991): *A democratic South Africa?. Constitutional Engineering in a Divided Society*, Cape Town: Oxford University Press.

Howard, Marc Morjé, y Philip G. Roessler (2006): Liberalizing Electoral Outcomes in Competitive Authoritarian Regimes, *American Journal of Political Science* 50(2): 365-81.

Howe, Herbert M. (1994): The South African Defence Force and Political Reform, *The Journal of Modern African Studies* 32(1): 29-51.

Huntington, Samuel P. (1993): *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

Kaplan, David E (1980): The South African State: the origins of a racially exclusive democracy, *Insurgent sociologist*, 10.

Katz, Richard S. (1996): Electoral reform and the transformation of party politics in Italy, *Party Politics* 2 (1): 31-53.

Katz, Richard S. (2005): Why are there so many (or so few) electoral reforms? en Gallagher, M., Mitchell, P. (eds.), *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press, Oxford.

Lehoucq, Fabrice Edouard (2000): Institutionalizing democracy: constraint and ambition in the politics of electoral reform, *Comparative Politics* 32(4): 459–77.

Lehoucq, Fabrice Edouard (1995): Institutional change and political conflict: Evaluating alternative explanations of electoral reform in Costa Rica, *Electoral Studies* 14(1): 23-45.

Levy, Philipi (1999): Sanctions on South Africa: What Did They Do?, *American Economic Review*, 89(2): 415-420.

Lijphart, Arend (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1984): *Democracies: Patterns of Majoritarian and Consensus Government in Twenty-one Countries*. Yale: Yale University Press.

Lijphart, Arend (1985): *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: University of California.

Lijphart, Arend (1987): *Choosing an electoral system for democratic Elections in South Africa: An evaluation of the principal options*. *Occasional paper, Critical Choices for South African Society*, Cape Town: University of Cape Town Institute for the Study of Public Policy.

Lijphart, Arend (1990): Electoral systems, party systems and conflict management in segmented societies, en Robert Schrire (eds), *Critical choices for South Africa*, Cape Town: Oxford University Press.

Lijphart, Arend (1992): Democratization and Constitutional Choices in Czechoslovakia and Poland, 1989-1991, *Journal of Theoretical Politics* 4: 207-23.

Lijphart, Arend (2000): *Modelos de democracia: Formas de gobierno y resultados en 36 países*. Barcelona: Editorial Ariel.

Lijphart, Arend (2007): *Thinking about Democracy: Power Sharing and Majority Rule in Theory and Practice*. New York: Routledge.

Lijphart, Arend, y Don Aitkin (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York: Oxford University Press.

Lin, J. (2010): The Endogenous Change in Electoral Systems: The Case of SNTV, *Party Politics* 17(3): 365–84.

Linz, Juan José (1989): *La quiebra de las democracias*, Madrid: Alianza Editorial.

Linz, Juan José (2000): *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Boulder: Lynne Rienner Publishers.

Linz, Juan José y Alfred Stepan (1996): Toward Consolidated Democracies, *Journal of Democracy*, 7(2): 14-32.

Lipset, Seymour M. (1960): *El hombre político. Las bases sociales de la política*. Madrid: Tecnos.

Luong, Pauline J. (2000): *After the break-up: Comparative Political Studies,* Junio: 563-592.

Lundberg, T. (2007): Electoral system reviews in New Zeland, Britain and Canada: A critical comparison, *Government and Opposition* 42(1): 471-490.

Mainwaring, Scott, Gillermo O'Donnell y Samuel J. Valenzuela (1992): *Issues in Democratic Consolidation. The New South American Democracies in Comparative Perspective*, Notre Dame: University of Notre Dame Press.

McHenry, Dean E. (2003): The South African Debate over the Democratic Transition, *African Studies Review*, 36(2): 95-101.

Mandela, Nelson (1995): *Long Walk to Freedom: The Autobiography of Nelson Mandela.* Boston: Back Bay Books.

Marian, Cosmin G. y Ronald F. King (2010): Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections*, Communist and Post-Communist Studies*, 43(1): 7-18.

Mattes, Robert y Roger Southall (2002): *Popular attitudes towards the South African electoral system*. *Working Paper*, Centre for Social Science Research, Cape Town: University of Cape Town.

Mattes, Robert (2004): Voter information government evaluations and party images, 1994- 2004, *Working Paper*, Centre for Social Science Research, Cape Town: University of Cape Town.

Maravall, José. M. (1982): *La política de la transición*, Madrid: Taurus.

Maravall, José. M (1997): *Regimes, politics, and markets. Democratization and economic change in Southern and Eastern Europe*. Oxford: Oxford University Press.

McHenry, Dean E. (1993): The South African Debate over the Democratic Transition, *African Studies Review* 36(2): 95-101.

Meer, Fatima (1993): *The Codesa File: An Institute for Black Research Project*. Durban: Madiba Publishers.

Munro, William A. (2001): The Political Consequences of Local Electoral Systems: Democratic Change and the Politics of Differential Citizenship in South Africa, *Comparative Politics* 33(3): 295-313.

Nohlen, Dieter (1981): *Sistemas electorales en el mundo*, Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

Nohlen, Dieter (1998): *El sistema electoral alemán*, en J. Montabes (ed.) *El sistema electoral a debate. Veinte años de rendimientos del sistema electoral español (1977-1997)*, Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas-Parlamento de Andalucía.

Nohlen, Dieter (2005): *Sistemas electorales y partidos políticos*. México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

North, Douglass C. (1990): *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press.

Norris, Pippa (1997): Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed Systems, *International Political Science Review* 18(3): 297-312.

Norris, Pippa (2004): *Electoral engineering: Voting rules and political behavior*. New York: Cambridge University Press.

O'Donnell, Guillermo (1996): Illusions About Consolidation, *Journal of Democracy*, 7(2): 34-51.

O'Donnell, Guillermo y Philippe C. Schmitter (1986): *Transiciones desde un gobierno autoritario. Conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Buenos Aires: Paidós.

O'Malley, Padraig (2007): *Shades of Difference: Mac Maharaj and the Struggle for South Africa*, New York: Viking.

Ostrom, Elinor (1999): Institutional rational choice: An assessment of the institutional analysis and development framework, en Paul A. Sabatier (eds), *Theories of the policy process*, Westview Press.

Ostrom, Elinor (2005): *Understanding Institutional Diversity*, Princeton: Princeton University Press.

Penadés, A (2005): La elección de los sistemas electorales en las primeras democracias, 1890-1940, *Zona Abierta* (110-111).

Peters, Guy B. (1998): *Comparative politics: Theory and methods*. Hampshire: Macmillan Press.

Peters, Guy B (1999): *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. London: Pinter.

Peters, Guy B (1999): Institutional Theory and Adeministrative Reform, en M. Egeberg y P. Laegreid (eds.), *Organizing Political Institutions*. Oslo: Scandinavian University Press.

Peters, Guy B (2003). *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en Ciencia Política.* Barcelona: Gedisa.

Pierson, Paul (2000): Increasing returns, path dependence, and the study of politics, *American Political Science Review* 94(2): 251-66.

Piombo, Jessica, y Lia Nijzink (2005): *Electoral politics in South Africa: Assessing the first democratic decade*, New York: Palgrave Macmillan.

Przeworski, Adam (1991): *Democracy and the market: Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*, Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam (1991): *Democracia y mercado. Reformas políticas y económicas en la Europa del Este y América Latina*. Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam (2000): *Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*, Cambridge: Cambridge University Press.

Przeworski, Adam y Fernando Limongi (1997): Modernization. Theories and facts, *World Politics*, 49: 155-183.

Przeworski, Adam, Susan Stokes y Bernard Manin (1999): *Democracy, Accountability and Representation*, Cambridge y Nueva York: Cambridge University Press.

Quintal, David P. (1970): The theory of electoral Systems, *The Western Political Quarterly* 23(4): 752-761.

Rae, Douglas. W. (1971): *The Political Consequences of Electoral Laws.* Yale University Press.

Radnitzky, Gerard (1987): Cost-benefit thinking the methodology of research: The economic approach applied to key problems to the philosophy of science, en Gerard Radnitzky y Peter Bernholz (eds), *Economic imperialism: The economic approach*. New York: Paragon House.

Rahat, Gideon (2004): The study of the politics of electoral reform in the 1990s: theoretical and methodological lessons, *Comparative Politics* 36(4): 461-479.

Rahat, Gideon (2008): *The politics of Regime Structure Reform in Democracies*. Albany State: University of New York Press.

Rantete, J y Giliomee, H. (1992): *Transition to Democracy through Transaction: Bilateral Negotiations between the ANC and the NP in South Africa*, *African Affairs*, 91(365): 515-542.

Reed, Steven R. y Michael F. Thies (2001): *The causes of electoral reform in Japan,* en Matthew S. Shugart and Martin P. Wattenberg (eds), *Mixed-member electoral systems: the best of both worlds?* Oxford: Oxford University Press.

Renwick, Alan (2005): Modelling Multiple Goals: Electoral System Preferences in Hungary in 1989, *Europe-Asia Studies* 57(7): 995-1019.

Renwick, Alan, Chris Hanretty y David Hine (2009): Partisan self-interest and electoral reform: The new Italian electoral law, *Electoral Studies* 28(3): 437-447.

Reynolds, Andrew (1999): *Electoral systems and democratization in Southern Africa*. New York: Oxford University Press.

Riley, Eileen (1991): *Major Political Events in South Africa, 1948-1990*. New York: Facts on File.

Riker, William. H. (1962): *The Theory of Political Coalitions*. New Haven: Yale University Press.

Robertson, Claire (1994): *Contesting the Contest: Negotiating the Electoral Machinery*, en Friedman, S. & D. Atkinson *South African Review 7*: *The Small Miracle South Africa's Negotiated Settlement*, Randburg: Ravan Press.

Rokkan, Stein (1970): *Citizens, Elections, Parties: Approaches to the Comparative Study of the Process of Development*. New York: McKay.

Rose, Richard, y Doh Chull Shin (2001): Democratization backwards: The problem of third wave democracies, *British Journal of Political Science* 31(2): 331-54.

Rustow, Dankwart A. (1970): Transitions to democracy: Towards a dynamic model, *Comparative Politics*, Vol 2 (3): 337-363.

Sachs, Albie (2009): *The Strange Alchemy of life and Law.* New York: Oxford University Press.

Shapiro, Ian (1996): *Democracy's Place*. New York: Cornell University Press.

Shapiro, Ian (2008): *Estado de la teoria democratica*, Barcelona: Bellaterra Edicions.

Shiratori, Rei (1995): The Politics of electoral reform in Japan, *International Political Science Review* 16(1): 79-94.

Shugart, M.S., Wattenberg, M.P. (2003): *Mixed-Member Electoral Systems: The Best of Both Worlds?*. Oxford: Oxford University Press.

Sisk, Timothy D. (1995): *Democratisation in South Africa: The Elusive Social Contract*. Princeton: Princeton University Press.

Slovo, Joe (1992): Negotiations: What Room for compromise*?*, *African Communist*, Third Quarter.

Southall, Roger (1998): The Centralization and Fragmentation of South Africa's Dominant Party System, *African Affairs* 97(389): 443-69.

Sparks, Allister H. (1996): *Tomorrow Is Another Country: The Inside Story of South Africa's Road to Change*. Chicago: University of Chicago Press.

Spitz, Richard, y Matthew Chaskalson (2000): *The Politics of Transition: a Hidden History of South Africa's Negotiated Settlement*, Oxford: Hart.

Steinmo, Sven, Katthleen Thelen y Frank Longstreth (1992): *Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis*. Cambridge: Cambridge University Press.

Stokes, Donald E. (1963): Spatial Models of Party Competitions and National Elections, *American Political Science Review,* 63*:* 368-377.

Strøm, Kaare y Wolfgang C.Müller (1999): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Taagapera, Rein y Matthew S. Shugart (1989): *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press.

Tsebelis, George (1992): *Nested Games: Rational Choice in Comparative Politics*. California: University of California Press.

Tsebelis, George (2002): *Veto Players. How Political Institutions Work*. Princeton: Princeton University Press.

Valenzuela, J. Samuel (1998): *Macro Comparisons without the Pitfalls: A Protocol for Comparative Research*, en S. Mainwaring y A. Valenzuela (eds). *Politics, Culture and Society: Essays in Honor of Juan Linz*. Boulder: Westview Press.

Vallés, Josep M. y Bosch, Agustí (1997): *Sistemas electorales y gobierno representativo*, Barcelona: Ariel.

Vowles, Jack (1995): The Politics of Electoral Reform in New Zealand, *International Political Science Review* 16(1): 95-115

Waldmeir, Patti (1997): *Anatomy of a Miracle: The End of Apartheid and the Birth of the New South Africa*. New York: W.W. Norton & Co.

Ward, Hugo (1995): Rational Choice Theory, en David Marsh y Gerry Stoker (eds.), *Theory and Methods in Political Science,* London: Macmillan.

Welsh, David (1991): *The Outlook for a Democratic South Africa*. *International Affairs* 67(4): 739-53.

Wills-Otero, Laura (2009): Electoral Systems in Latin America: Explaining the Adoption of Proportional Representation Systems During the Twentieth Century, *Latin American Politics and Society* 51(3): 33-58.

Zuberi, Tukufu, Amson Sibanda y Eric Udjo (2005): *The demography of South Africa*. New York: M.E. Sharper.

Yin, Robert (1994): *Case Study Research. Design and Methods*, Thousand Oaks, California: Sage Publications.

FUENTES DE ARCHIVOS: MATERIAL NO PUBLICADO

Universidad de Cape Town / Colin Eglin Papers

23 de agosto de 1991, *DP Constitutional Proposals*, BC1103, Z11.1.

27 abril 1992, *Working Group 2 Steering Committee proposal on Constitutional Making Body*, BC1103, Z.11.

28 de abril de1992, *Working Group 2 press statement: Coments of Inkatha Freedom Party on document of Working Group 2*, BC1103, Z.11.

11 mayo 1992, *Working Group 2 Steering Committee amended proposal on Constitutional Making Body, incorporation Bicameralism, for discusión by Working Group 2*, BC1103, Z.11.

13 de mayo de 1992, *Working Group 2 Steering Committee proposals on Constitutional Assembly Body*, BC1103, Z.17.

27 de septiembre de 1992, *Press Statement of Inkatha*, BC1103, M1.3.4.

29 de septiembre 1992, *An Inkatha Freedom Party assessment*, BC1103, M1.3.4

6 de octubre de 1992, *Conference for Concerned South Africans*, BC1103, M1.3.4.

1 y 2 de abril de 1993, *Negotiating Forum Minutes*, BC1103, Z15.1.

5 de noviembre de 1993, *DP briefing: negotiations focusing on a key issue: A new constitution for South Africa,* BC1103, N.6

19 de diciembre de 1993, *Submissions on amendments to the constitution of South Africa by the Freedom Alliance*, BC1103, Z11.2.

17 de noviembre de 1993, *Documento Pack for the Meeting of the Plenary of the Multiparty Negotiating Process*, BC1103, Z15.1.

Universidad de Cape Town / Colin Eglin Collection Additions

19 de septiembre de 1991, *Minutes of the Conference between leadership delegations of the ANC and the DP* held in Johannesburg, BC 1103 Additions, C.1.1.

22 de junio de 1992, *Fax to Colin Eglin about status of discussion in Working Group 2 prior to CODESA 2*, 1103 Additions, C.1.3.

13 de mayo 1993, *Democraty Party policy position paper on Constitutional Proposals. Submissions to the Technical Committee on Constitutional Issues*, BC 1103 Additions, C.1.3.

Universidad de Cape Town / Seegers Collection

1 y 2 de abril de 1993, *Negotiating Forum*, BC1055, C.2.1

26 de abril de 1993, *Proposal to the Negotiating Council on Independent Electoral*

Commission, BC1055, C.2.1
13 de mayo de 1993, *First report of the Technical Committee on Constitutional Issues,* BC1055, B.1.
19 de mayo de 1993, *Second report of the Technical Committee on Constitutional Issues to the Negotiating Council*, BC1055, B.1.
25 de mayo de 1993, *Reports of the Technical Committees to the meeting of the Negotiating Council*, BC1055, B.1.
3 de junio de 1993, *Draft minutes of the meeting of the Negotiating Council*, BC1055, B.1.
3 de junio de 1993, *Third report of Technical Committee on the Independent Electoral Commission*, BC1055, B.1.
11 de junio de 1993, *Fifth report of the Technical Committee on Constitutional Issues to the Negotiating Council*, BC1055, B.1.
15 de junio de 1993, *The Fifth report of the Technical Committee on Constitutional Issues to the Negotiating Council*, BC1055, B.1.
22 de junio de 1993, *Resolution nº 21 Negotiating Council*, BC1055, B.1.
23 de junio de 1993, *Sixth report of the Technical Committee on Constitutional Issues to the Negotiating Council*, BC1055, B.1
22 de julio de 1993, *Fourth report of the Technical Committee on the Indepent Electoral Commission*, BC1055, C.2.1.
26 de julio de 1993, *Eight report of Technical Committee on Constitutional Issues to the Negotiating Council*, BC1055, C.2.1
20 de agosto de 1993, *Tenth report of the Technical Committee on Constitutional*, BC1055, C.2.1.
28 de septiembre de 1993, *First Draft of electoral law from Technical Committee on Independent Electoral Commission*, BC1055, C.2.1.
15 de octubre de 1993, *Second Draft of the Electoral law from Technical Committee on the Independent Electoral Commission*, BC1055, C.2.1.
17 de noviembre de 1993, *Bilateral understanding on outstanding constitutional issues between the South African Government and the African National Congress. Submission: a Packaged of proposed solutions relating electoral issues,* BC1055, D.2.1.7.

Universidad de Cape Town / Constitutional Assembly Papers (post 1993)

29 de mayo de 1995, *Minutes Theme Committee 2*, BC1114, B1.1.
4 de agosto de 1995, *Minutes Committee Constitutional Vol 1 y Vol 2*, BC1114, B1.1
Agosto de 1995, *Addendum A: Political Party Submissions (to Theme Committee 2)*, BC1114, B1.1.
11 de agosto de 1995, *Minutes Constitutional Committee. Theme Committee 2*, BC1114, B1.1
6 de septiembre de 1995, *Minutes Constitutional Committee* (incluidos presentación de las propuestas de los partidos: NP el 24 febrero de 1995; IFP; FF el 20 de marzo

de 1995; DP el 22 de marzo de 1995; ANC el 23 de marzo de 1995, BC1114, C.1.1.
11 de septiembre de 1995, *Report of the Constitutional Committee*, BC 1114, C.1.1.

Universidad de Cape Town / Government Publications

Abril de 1991, *Report on the Positions of Major Parties in South Africa on a new Constitution and free Elections and their constituency with international law*, Watch Commission Report Nº1:8, Center For Human Rights and Constitutional Law and Robert F. Kennedy Memorial Center for Human Rights, G68/91. *Government Publications*, *A new South Africa extracts speeches by the State President and the Minister of Constitutional Development*, G68/93.
25-27 de octubre de 1991, *Declaration adopted at the Patriotic/United Front Conference held in Durban*, G68 CODESA 1992.
24 de febrero de 1992, *Precis of verbal submission to Working Group 2 by Colin W. Eglin on behalf Democratic Party: the meaningful participation of political minorities*, G68 CODESA 1992.
31 de marzo de 1992, *ANC proposal to the Working Group 2: Body and procedures for drafting a new constitution*, G68 CODESA 1992.
11 de mayo de 1992, *Documents on Constitutional Making Body prepared by Working Group 2 Steering Committee*, G68 CODESA 1992.
11 de mayo de 1992, *Parties submissions to Working Group 2*: IFP (27 de abril de 1992); Inyandza National Movement (23 de marzo de 1992); DP (23 de febrero de 1992); UPF (4 de mayo de 1992); Intando Yesizwe Party (23 de marzo de 1992); National People's Party (23 de marzo de 1992); Labour Party (30 de marzo de 1992); South African Communist Party (24 de febrero de 1992), G68 CODESA 1992.

National Library of South Africa / Government Collection

20 de diciembre de 1991, *Convention for a Democratic South Africa (CODESA), First Plenary Session*, CODESA Volume 1.
21 de diciembre de 1991, *Convention for a Democratic South Africa (CODESA), First Plenary Session*, CODESA Volumen 2.
15 de mayo de 1992, *Convention for a Democratic South Africa (CODESA), Second Plenary Session*, CODESA Volume 3.
16 de mayo de 1992, *Convention for a Democratic South Africa (CODESA), Second Plenary Session*, CODESA Volume 4.

Universidad de Western Cape / Robben Island Museum Mayibuye Archive: ANC Collection

10 de abril de 1991, *ANC Discussion Document on the Structure of a Constitution for a Free South Africa*, MCH01, Box 57.3.
1-4 March 1988, *Kader Asmal: Electoral systems a critical survey*, MCH01, Box 57.2

PRENSA ESCRITA

Business Day, 3 de julio de 1990, *Govt and ANC to talk on sanctions-Mandela*, p.2.
Business Day, 4 de julio de 1990, *De Klerk rejected last week the ANC's proposal of a constituent assembly elected on a universal voter roll*, p.3.
Business Day, 13 de julio de 1990, *Buthelezi rejects ANC demand for an interim rule*, p.3
Business Day, 30 de julio de 1990, *Minority protection, equal rights are vital*, p.2
Business Day, 6 de agosto de 1990, *Plan to set up full talks on constitution*, p.1.
Business Day, 8 de agosto de 1990, *Government and ANC are to begin discussing the structuring of negotiations on a new constitution for South Africa*, p.2.
Business Day, 9 de agosto de 1990, *Analysis of right wing in South Africa*, p.2.
Business Day, 6 septiembre de 1990, *South Africa diversity must be accepted*, p.4.
Business Day, 1 de octubre de 1990, *The ANC had launched about 315 branches which had attracted a wide cross-section of south Africans*, p.2.
Business Day, 12 de octubre de 1990, *Government outlines strategy on negotiations*, p.1.
Business Day, 25 de octubre de 1990, *Government study favours two-house parliament*, p.1
Business Day, 12 de diciembre de 1990, *Working group talks on armed action still stalled*, p.3.
Business Day, 17 de diciembre de 1990, *Our talks deadline says the ANC*, p.1
Business Day, 18 de diciembre de 1990, *De Klerk to address the nation tonight*, p.1.
Business Day, 19 de diciembre de 1990, *Mass action is unacceptable, says De Klerk*, p.1.
Business Day, 7 de enero de 1991, *ANC to grab initiative on government's all party conference idea*, p.1.
Business Day, 7 de enero de 1991, *PAC accuses ANC of waging grassroots war*, p.2
Business Day, 9 de enero de 1991, *Rhetoric fades on some talks issues*, p.4
Business Day, 9 de enero de 1991, *Mandela: interim government agreement likely*, p.4
Business Day, 17 de enero de 1991, *ANC helped police act against the PAC*, p.2.
Business Day, 24 de enero de 1991, *Constituent assembly not the answer for South Africa*, p.3.
Business Day, 25 de enero de 1991, *PAC rejects all-party conference*, p.2.
Business Day, 28 de enero de 1991, *Cool reception for ANC's constituent assembly*, p.3.

Business Day, 30 de enero de 1991, *Inkatha and ANC agree to stop fighting*, p.1.
Business Day, 5 de febrero de 1991, *Race not longer counts except in census*, p.1.
Business Day, 13 de febrero de 1991, *FW and Mandela trash out an agreement about what constitutes related activities to armed action*, p.1.
Business Day, 6 de marzo de 1991, *UDF successor may overshadow ANC*, p.4.
Business Day, 7 de marzo de 1991, *ANC hopes for last minute census talks*, p.1.
Business Day, 12 de marzo de 1991, *ANC and its allies, SACP and Cosatu, yesterday launched a mass action campaign*, p.1.
Business Day, 19 de marzo de 1991, *Write constitution by consensus: De Beer*, p.3.
Business Day, 22 de marzo de 1991, *ANC to call for a contrywide boycott, a national consumer boycott from april 8 to 13 for a constituent assembly*, p.1.
Business Day, 5 de abril de 1991, *Government capturing talks high ground*, ANC, p.1.
Business Day, 8 de abril de 1991, *Unrest, weather jar the census timetable*, p.2.
Business Day, 15 de abril de 1991, *Government again invites PAC to constituent Assembly talks*, p.2.
Business Day, 23 de abril de 1991, *Government rejects a simple majority model, Meyer*, p.3.
Business Day, 12 de junio de 1991, *End posturing and talk, FW tells the ANC*, p.1.
Business Day, 18 de junio de 1991, *Act falls, the apartheid is history. Parliament yesterday scrapped the Population Registration Act which has classified South Africans by race since 1950*, p.1.
Business Day, 3 de julio de 1991, *Mandela calls for full talks to start soon*, p.1.
Business Day, 8 de julio de 1991, *Mass action to take centre stage in approach to talks*, p.1.
Business Day, 15 de julio de 1991, *Power sharing wins poll*, p.3.
Business Day, 19 de julio de 1991, *Top level NP group at Inkatha Congress*, p.1.
Business Day, 30 de julio de 1991, *Vlok, Malan resign from the cabinet after the scandal surrounding government's donation to Inkatha*, p.1.
Business Day, 2 de agosto de 1991, *ANC says it is ready for all party talks*, p.1.
Business Day, 4 de septiembre de 1991, *Sanctions made us change, Coetsee*, p.3.
Business Day, 5 de septiembre de 1991, *FW refuses to budge an interim government*, p.1.
Business Day, 5 de septiembre de 1991, *Government unveils seven pillars of its new constitution*, p.4.
Business Day, 10 de septiembre de 1991, *Patriotic front parties meet*, p.1.
Business Day, 16 de septiembre de 1991, *De Klerk says accord open door to talks*, p.1.
Business Day, 20 de septiembre de 1991, *Governemnt, ANC, and Inkatha give the green light to multiparty talks*, p.1.
Business Day, 25 de septiembre de 1991, *We can all pull through together, says de Klerk*, p.4.
Business Day, 26 de septiembre de 1991, *PAC, Azapo agree to join all party talks*, p.1.
Business Day, 27 de septiembre de 1991, *ANC cannot meet rising black hopes, say Slovo*, p.4.

Business Day, 28 de octubre de 1991, *PAC to join ANC in talks with Government to set up negotiations process*, p.1.
Business Day, 28 de octubre de 1991, *The Patriotic Front, bolstered by an unprecedented agreement, between the ANC and PAC could emerge as a single force to contest elections*, p.3.
Business Day, 6 de noviembre de 1991, *Inkatha gives government mandate on talks*, p.1.
Business Day, 15 de noviembre de 1991, *Nats debate forum to draft constitution*, p.1.
Business Day, 15 de noviembre de 1991, *Inkatha move sets back all-party talks*, p.1.
Business Day, 20 de noviembre de 1991, *Agreement on talks steering committee*, p.1.
Business Day, 27 de noviembre de 1991, *PAC to flex muscles over talks venue*, p.1.
Business Day, 28 de noviembre de 1991, *ANC accused of secret pact with the Government*, p.1.
Business Day, 2 de diciembre de 1991, *Codesa set to be informal interim government*, p.1.
Business Day, 3 de diciembre de 1991, *Recriminations between PAC, Azapo and ANC*, p.1.
Business Day, 9 de diciembre de 1991, *Buthelezi asked KwaZulu-Natala being represented as sovereign state and the king of zulu separately*, p.1.
Business Day, 17 de diciembre de 1991, *PAC refuses to take part in negotiations*, p.1.
Business Day, 18 de diciembre de 1991, *Government and ANC locked in talks to decide on status of Codesa decisions to be taken at Codesa*, p.1.
Business Day, 19 de diciembre de 1991, *Codesa given go-ahead to draw up laws*, p.1.
Business Day, 19 de diciembre de 1991, *The ANC and Government has resolved the question of the legality of Codesa decisions*, p.1.
Business Day, 14 de enero de 1992, *First Codesa meeting fails to reach final decision on membership*, p. 1
Business Day, 24 de enero de 1992, *FW seeks inquiry into polling system*, p.1.
Business Day, 24 de enero de 1992, *ANC drafts reform schedule*, p. 1.
Business Day, 29 de enero de 1992, *Government changes talk on ANC demands for traditional rule*, pp. 1-2.
Business Day, 30 de enero de 1992, *FW's interim plan will not fly, Zach*, pp. 4.
Business Day, 30 de enero de 1992, *NP cannot be player and ref, says ANC*, pp. 4.
Business Day, 7 de febrero de 1992, *More differences in transitional plans*, p. 6.
Business Day, 12 de febrero de 1992, *New ANC flexibility on interim rule*, pp. 1-2.
Business Day, 25 de febrero de 1992, *ANC transition proposals*, pp. 1-2.
Business Day, 25 de febrero de 1992, *FW's reform put to test on march 17*, p. 1.
Business Day, 26 de febrero de 1992, *Agreement on minorities*, pp. 1-2.
Business Day, 3 de marzo de 1992, *ANC rejects idea of minority rights*, p. 4.
Business Day, 19 de marzo de 1992, *Referendum results*, p. 1.
Business Day, 22 de marzo de 1992, *DP split mooted as MP calls for a new party*, p. 2.
Business Day, 16 de abril de 1992, *Cracks in the DP as Zach suspends 4MPs*, p. 1;
Business Day, 22 de abril de 1992, *Five rebel MPs ditch DP for ANC*, p. 1.
Business Day, 15 de mayo de 1992, *Cloud over Codesa II as talks stall*, p. 1.

Business Day, 29 de mayo de 1992, *Mandela hits out at report on violence*, p. 1.
Business Day, 3 de junio de 1992, *LP bid for Bill pact with ANC*.
Business Day, 4 de junio de 1993, *COSATU plans push for settlement*, p.1.
Business Day, 7 de julio de 1993, *Government, ANC unveil similar proposals for new look regional borders*, p.1
Business Day, 20 de agosto de 1993, *Government has lost right to rule, says General*, p.1
Cape Argus, 16 noviembre de 1991, *Nat Congress gathers a lot more "colour"*, p.6.
Cape Argus, 20 diciembre de 1991, *We must not fail*, p.1.
Cape Argus, 28 de diciembre de 1991, *Interview to Mandela by Alistair Sparks*, p.16.
Cape Argus, 3 de marzo de 1993, *Green Light on for negotiations*, p.1
Cape Argus, 27-28 de marzo de 1993, *Nat trick to steal ANC voters*, p.18.
Cape Argus, 22 de junio de 1993, *Coloured community turns towards ANC*, p.4.
Cape Argus, 4-5 de septiembre de 1993, *Transicional Executive poser looms at talks*, p.5)
Cape Argus, 6 de septiembre de 1993, *Nats deny anti-ANC Alliance with right lists*, p.5
Cape Argus, 10 de septiembre de 1993, *Tensions build in IFP after lost court move on consensos*, p.5
Cape Argus, 10 de septiembre de 1993, *Bills for an April election top parlamentary agenda*, p.7.
Cape Argus, 11-12 de septiembre de 1993, *FW may face a party revolt*, pp.1-3.
Cape Argus, 16 de septiembre de 1993, *Media comisión to ensure poll fairness*, p.5.
Cape Argus, 22 de septiembre de 1993, *Nats, ANC in Joint strategy on TEC*, p.5.
Cape Argus, 25-26 de septiembre de 1993, *Fury on the borders*, p. 6.
Cape Argus, 29 de septiembre de 1993, *Btuhelezi's call to arms is a declaration of war*, p.3
Cape Argus, 13 de octubre de 1993, *Free Alliance rejects unitary state*, p.3.
Cape Argus, 23 de diciembre de 1993, *South Africa turns away from apartheid with new bill*, p.4.
Cape Argus, 1-2 de enero de 1994, *CP choices in face of polls*, p.13.
Cape Argus, 4 de enero de 1994, *Freedom Alliance dig in heels*, p.6..
Cape Argus, 22-23 de enero de 1994, *ANC announces 200 candidates for nacional assembly*, p.1.
Cape Argus, 28 de enero de 1994, *Three more days to reach a settlement*, p.4.
Cape Argus, 2 de febrero de 1994, *Bussines plea over one ballor*, p.5.
Cape Argus, 8 de febrero de 1994, *Alliance talks deadlock again*, p.4.
Cape Argus, 18 de febrero de 1994, *NP call in wasted vote is non sense*, p.5.
Cape Argus, 25 de febrero de 1994, *Eight point compromise offer for Alliance in bill*, p.5.
Cape Argus, 3 de marzo de 1994, *De Klerk urges Alliance parties to register*, p.1.
Cape Argus, 10 de marzo de 1994, *Constand Viljoen and IFP keep options open on candidates lists*, p.1.
Cape Argus, 1-2 de abril de 1994, *Polls disagree, but ANC ahead*, p.16.
Cape Argus, 1-2 de abril de 1994, *Polls show undecided voters holding sway*, p.16.

Citizen, 29 de diciembre de 1993, *NP disputes poll finding on huge ANC support*, p.11.
Citizen, 11 de enero de 1994, *NP disputes poll finding on huge ANC support*, p.10.
Citizen, 13 de enero de 1994, *ANC: we will win an outright majority*, p.12.
Citizen, 14 de febrero de 1994, *Only 4 parties have national suport* , p.4.
Star, 28 febrero 1991, *Negotiators Could influence government*, p.1.
Star, 5 de mayo de 1993, *Exgeneral warns of secesión*, p.1
Sunday Times, 3 de febrero de 1991, *National Party MPs rebel against the Broederbond*, p.3.
Sunday Times, 24 de febrero de 1991, *New role for UDF?,* p.2.
Sunday Times, 3 de marzo de 1991, *ANC woos Labour Pary MPs*, p.1.
Sunday Times, 31 de marzo de 1991, *Negotiations on a democratic SA still on track, says expert*, p.5.
Sunday Times, 14 de abril de 1991, ANC and NP views converge, p.1.
Sunday Times, 16 de junio de 1991, ANC would sweep to election win, poll, p.2.
Sunday Times, 7 de julio de 1991, *Ramaphosa's election likely to help negotiations along*, p.2.
Sunday Times, 30 de mayo de 1993, *Big Business in push for election date*, p.1;
Weekly Mail, 8 a 14 de marzo de 1991, *ANC gets jitters over the eye-in-sky census*, p.2.
Weekly Mail, 22 a 27 de marzo de 1991, *Who'd win if South Africa voted today*, pp.1-2.
Weekly Mail, 22 a 27 de marzo 1991, *Who'd win if South Africa voted today?*, p1-2.
Weekly Mail, 25 de octubre de 1991, *CP MPs involved in launch of giant white super union*, p.9.
Weekly Mail, 9 de diciembre de 1991 a 2 de enero de 1992, *Battle for the blacks "Nats",* p.16.

FUENTES DE INTERNET

Entrevistas realizadas por el profesor Padraigh O'Malley entre 1985 y 2005 a políticos, representantes socio-económicos y académicos sudafricanos:

O'Malley, Padraig (1994): entrevista a Kader Asmal, 15 de febrero.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00832/06lv00837.htm
O'Malley, Padraig (1991): entrevista a Saths Cooper el 22 de agosto.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00567.htm
O'Malley, Padraig (1990): entrevista a Tertious Delport, el 2 de agosto.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00389/06lv00437.htm
O'Malley, Padraig (1991): entrevista a Dullah Omar, el 13 de septiembre.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00599.htm
O'Malley, Padraig (1991): entrevista a Hermann Giliomee, el 13 de agosto.

https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00550.htm
O'Malley, Padraig (2005): entrevista a Mac Maharaj, el 12 de junio.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv03445/04lv03689/05lv03784/06lv03788.htm
O'Malley, Padraig (1991): entrevista a Fatima Meer, 2 de agosto.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00534.htm
O'Malley, Padraig (1991): entrevista a Helen Zille, el 12 de agosto.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00549.htm
O'Malley, Padraig (1992): entrevista a Valli Moosa, 17 de julio.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00607/06lv00640.htm
O'Malley, Padraig (1992): entrevista a Joe Slovo, 9 de abril.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00607/06lv00627.htm
O'Malley, Padraig (1993): entrevista a Colin Eglin, 24 de noviembre.
https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00730/06lv00813.htm
O'Malley, Padraig (1991): Entrevista a Gerrit Viljoen, 26 julio, https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00521.htm
O'Malley, Padraig (1990): Entrevista a Roelf Meyer, 17 diciembre. https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00389/06lv00503.htm
Resultados electorales (1994): Independent Electoral Commission. http://www.elections.org.za/

ANEXO 1

African National Congress

La respuesta a la Constitución aprobada por el Parlamento británico que instauraba la Unión de Sudáfrica, restringiendo el derecho al sufragio y a la propiedad a la población africana en 1910, provocó una reacción entre esta comunidad, y una visión de unir fuerzas bajo una misma organización que defendiera sus intereses. La aparición de líderes pioneros que representaban los intereses dentro de la comunidad africana, como Pixley Ka isaka Seme, un abogado formado en Inglaterra que enseguida reconoció la necesidad de desarrollar una "unión nativa". Su liderazgo promovió la convocatoria de un congreso en la que los pueblos africanos se unieran en la lucha de sus intereses bajo la nueva administración de la Unión de Sudáfrica. La llamada de Seme fue contestada con la formación de un Congreso Nacional Africano (ANC), el 8 de enero de 1912. El nacimiento del ANC supuso la articulación de un liderazgo unido, para la mayoría de los africanos, que articulara sus peticiones y liderara su resistencia.

Políticamente la creación de la Unión de Sudáfrica cimentó un nacionalismo entre las comunidades blancas y africanas. Los conflictos entre las tribus africanas, que incluso habían desembocado en guerras, fue dinamitado con la nueva realidad de la comunidad africana ante la nueva Constitución que daba nacimiento a la Unión de Sudáfrica y restringía el derecho al sufragio y propiedad de la población "nativa". Ahora era clara la identificación de un enemigo común.

Será en los años 40, bajo el liderazgo de Dr Xuma, cuando el partido tomará una posición más reaccionaria. Se postularon las demandas detalladas de los africanos en 1943, conocidas como *African Claims*. En ellas se reclamaba la implementación de los principios emanados de la Carta Atlántica de 1941. También se pedía el derecho al sufragio, libertad de movimiento y residencia de los africanos en Unión de Sudáfrica. Será en estos años cuando se registró una emergencia de la las juventudes del partido, *Youth League*, mucho más agresivos en su posicionamiento político contra la exclusión de los africanos de la vida política, económica y social de Sudáfrica, que el órgano ejecutivo del partido.

Entre esos líderes de las juventudes del partido, nos encontramos ya con las personalidades políticas claves del ANC de los últimos años del régimen autoritario y en la transición democrática: Nelson Mandela, Walter Sisulu, y Oliver Tambo, quienes tenían una marcada ideología nacionalista panafricana. Será en el programa de acción de las juventudes del ANC de 1944 donde se invitó a utilizar boicots, huelgas, desobediencia civil no violenta, y no cooperación, como instrumentos de movilización de masas para promover las aspiraciones del nacionalismo africano, y que fue definitivamente adoptado por el ANC ,como parte integrante de su programa, en 1949.

Debido a su larga historia, el partido ha pasado por diferentes etapas y transformaciones. Desde su creación, a principios del siglo XX, hasta su llegada al poder del Gobierno de Sudáfrica, a finales del siglo XX, el partido ha desarrollado transformaciones significativas. En sus primeros 40 años, el ANC fue una organización centrada en acciones de protestas pacíficas, que rechazaba el uso de la huelga como instrumento de presión. Evitando todo conflicto con el sistema. El ANC reapareció con una nueva vida y energía en los años 50, cuando cambió su estrategia de persuasión versus confrontación. A partir de ahí, se convirtió en el movimiento de masas que le llevó a ganar las primeras elecciones democráticas del país. La llegada al Gobierno en 1948 del *National Party*, y la instauración del sistema de exclusión racial *Apartheid*, hizo replantear toda la estrategia y sentido del partido convirtiéndose en el movimiento nacional de liberalización de Sudáfrica.

La campaña de desafío civil de 1952 fue el acto de resistencia al sistema *Apartheid* no violenta más importante hasta la fecha en Sudáfrica. Miles de africanos fueron movilizados para desafiar la legislación del régimen oligárquico colonial, mientras el número de nuevas afiliaciones al partido crecía exponencialmente. En 1955, se celebró el aclamado Congreso del Pueblo con cerca de 3000 delegados representando a todos los sectores anti-*Apartheid* de la población africana negra, *coloured*, india y blanca, su *Freedom Charter* fue adoptada oficialmente por el ANC en 1956. En esta carta de libertades se concebía una Sudáfrica no racial.

Durante la celebración del Congreso del Pueblo se evidenció alguna disidencia entre africanistas por el carácter multi-racial que quería darse a la carta de libertades, defendiendo que era necesario una estrategia exclusivamente africanista a corto plazo. De esta disidencia nació un nuevo partido exclusivamente nacionalista africanista, el *Pan Africanist Congress*. Más tarde se formó otra organización de nacionalistas africanos exclusivamente, AZAPO, quienes adoptaron las políticas y visión del movimiento de *Black Consciuosness* del celebrado líder Steve Biko.

Otro hito en el movimiento social de resistencia al *Apartheid* dentro del país, siguiendo con los llamamientos a la desobediencia civil pacífica, fue la campaña *anti-pass* en la *Township* de Sharpeville, que acabó con la intervención de las fuerzas de seguridad en la manifestación pacífica, y con ello el asesinato de decenas de ciudadanos por disparos de la policía. La respuesta del Gobierno del *Apartheid* fue la instauración del estado de emergencia y la ilegalización del ANC y el PAC. La masacre en Sharpeville de inocentes civiles durante la protesta pacífica, y la subsiguiente ilegalización del partido, hizo entender a los líderes del ANC que las protestas pacíficas, por sí solas, no forzarían un cambio de régimen. El ANC a partir de ese momento se organizó clandestinamente. A ello se unió la formación de su brazo armado el *Umkhonto we Sizwe*. A partir de ese momento el ANC pasó a ser considerada como un grupo terrorista dentro del país y para algunas cancillerías extranjeras (entre ellas EEUU).

Los años que se sucedieron se desarrolló una guerra civil de baja intensidad dentro del país. El ANC estableció un Gobierno en el exilio bajo el liderazgo de Oliver Tambo, mientras muchos de los líderes en el país acabaron confinados en cárceles, como el caso de Nelson Mandela o Walter Sisulu. Al mismo tiempo, el ANC empezó a ganar reconocimiento internacional, y cada vez más se observaba y seguía a este movimiento de liberación, tanto internamente como externamente, y se veía como la organización representativa, legítima, del pueblo africano negro de Sudáfrica. La ilegalización del ANC y otras organizaciones políticas conllevó la formación de otros grupos de activistas contra el régimen autoritario dentro del país, como el no racial *United Democratic Front*, una coalición de organizaciones compuestas por distintas asociaciones civiles, grupos religiosos, sindicatos que en esencia adoptaron la Carta de libertades de 1955.

En el exilio, el ANC, estableció su centro de operaciones en Lusaka (Zambia), desde donde organizaba campañas de boicot internacionales para aislar al régimen del *Apartheid*. En los años que le siguieron, tras la ilegalización del partido, fueron aprovechados para establecer estructuras regionales y locales del partido. En la Conferencia Nacional, celebrada en 1959, el ANC suscribió su objetivo de unir Sudáfrica y conseguir la celebración de elecciones democráticas y libres en el país. La vida en la clandestinidad conllevo la pérdida del poder de movilización popular dentro del país. A consecuencia del férreo control de las Fuerzas de Seguridad del país sobre las actuaciones y activistas del partido, y a la censura, el partido perdió la fuerza de la visibilidad y con ello el apoyo social dentro de la sociedad sudafricana. Dentro de Sudáfrica las acciones llevadas por el partido para luchar contra el régimen del *Apartheid* eran en su mayoría desconocidas. Incluso figuras claves del partido durante la transición democrática, como Cyril Ramaphosa (A. Butler, 2007), reconocen que no fue hasta finales de los años 70 que tuvieron contacto con el partido, desconociendo hasta la fecha qué había sido de él.

En los 80, en respuesta a los nuevos sucesos políticos acontecidos en el país, como la incorporación de las comunidades *coloured* e indias en el Parlamento Tricameral, el ANC lanzó una iniciativa constitucional que culminó en 1988 con las directrices constitucionales de 1988. En el que se presentaba como principal objetivo establecer un conjunto de formulaciones constitucionales declarando lo que el ANC cree deberían ser las fundaciones de un gobierno en una Sudáfrica liberada. La carta de libertades, y las directrices constitucionales fueron la visión del ANC para una nueva dispensación constitucional en Sudáfrica. La organización fue abocada a una profunda disyuntiva interna en los 80. El movimiento de liberación, desde 1985, había aceptado la deseabilidad, si no más bien la inevitabilidad, de las negociaciones (Declaración de Dakar del ANC), a pesar de seguir abogando por la toma del poder. Su propaganda experimentaba extraordinarias contorsiones para reivindicar que las dos eran igual de representativas en los pilares de la lucha de la organización.

El ANC es reconocido como el central organizador e inspirador de una inmensa insurgencia popular contra el *Apartheid*, involucrando un gran abanico de organizaciones sociales, culturales, religiosas, sindicatos, profesionales y política. Todavía hoy, tras 20 años de democracia, el fundamental objetivo de el ANC sigue siendo construir una sociedad no racial, no sexista, democrática en Sudáfrica. Sin ser un partido confesional, el ANC coopera estrechamente con cuerpos religiosos en el país y trabaja por, desde una base ecuménica, el reconocimiento de las necesidades espirituales de sus muchos miembros que son adscritos a distintos credos. A partir de 1994, cuando llegaron al Gobierno, tras las primeras elecciones democráticas celebradas en el país, el ANC adscribió en su programa la erradicación de la pobreza y la desigualdad, creada por el *Apartheid* y creando un orden social y económico justo y equitativo.

Durante el proceso de transición democrática iniciada a inicios de 1990, el partido demostró, durante los años que siguieron hasta la celebración de las primeras elecciones democráticas, su capacidad de movilización y apoyo social con la convocatoria de varias manifestaciones ciudadanas. El partido se desmarcó del nacionalismo panafricanista, a su vez se posicionó económicamente en un eje liberal con objetivos de justicia social, a pesar de la alianza con el partido comunista sudafricano y la federación de sindicatos COSATU.

Estructura del ANC: La conferencia nacional, constituida por los delegados enviados desde los comités ejecutivos provinciales, regionales, y locales (la última convocatoria celebrada reunió a 4 000 delegados), se celebra cada cinco años, es el principal cuerpo de decisión del partido, decide las políticas, programas, adopta las enmiendas constitucionales, y elige al comité ejecutivo nacional (NEC), también se elige al presidente del partido que será a su vez candidato a la presidencia del país. La última conferencia nacional se celebró entre en 2012, la cual abrió la carrera de convocatorias de conferencias provinciales, en las nueve provincias sudafricanas, las cuales a su vez eligen al comité ejecutivo provincial. Por otra parte, la conferencia regional elige a los comités ejecutivos de las regiones. En último nivel están las delegaciones locales que en la conferencia anual de delegaciones eligen al comité ejecutivo de las delegaciones. Las delegaciones pueden estar agrupadas en zonas, y pueden ser subdivididas en más pequeñas unidades como comités de calle y las zonas pueden ser agrupadas en subregiones. Durante los cinco años que separan las conferencias nacionales del partido, el centro del poder es el NEC, la máxima autoridad dentro del partido, y como viene sucediendo como práctica instituida, el presidente del partido será el candidato del partido, así como los miembros del NEC serán los ministros de gobierno del futuro gobierno del ANC.

Casi todos los ministros de Mandela eran miembros del NEC, así como los ministros del actual Gobierno bajo Jacob Zuma, y como lo fue bajo la presidencia de Tabo Mbeki. La estructura del partido consta de dos cuerpos autónomos, que no independientes. Por una lado, la liga de mujeres del ANC que está abierta a todas las mujeres que son miembros del ANC, y tiene la misma estructura básica descrita anteriormente, de

ámbito nacional, provincial y local. Sus objetivos son defender y avanzar en los derechos de las mujeres, tanto fuera como dentro del ANC, contra todas las formas de opresión nacional, social, y de género y asegurar que la mujer juega un papel completo en la vida de la organización, en la lucha del pueblo y en la vida nacional. La liga de mujeres funciona como un cuerpo autónomo dentro de la estructura global del ANC, del cual es parte integrante, provista con su propia constitución, reglas, y regulaciones, siempre que no estén en conflicto con la constitución y políticas establecidas por el ANC. Y por otro lado, las juventudes de la organización que está abierta a todos los jóvenes comprendidos entre las edades de 14 y 35 años. Opera en bases nacional, provincial y local. Sus objetivos son unir y liderar a los jóvenes para hacer frente a los problemas de los jóvenes, y asegurar que los jóvenes hagan una completa contribución al trabajo del ANC. Las juventudes del ANC funciona como un cuerpo autónomo dentro de la estructura global del ANC, del cual es parte integrante, provista de su propia constitución, reglas y regulaciones, siempre que no esté en conflicto con la constitución y políticas establecidas por el ANC.

National Party

La primera administración británica de la Unión tuvo como objetivo desnaturalizar a la población Boer[475]. En una atmosfera de desagravios entre los dos grupos poblacionales de colonos europeos nació una sociedad secreta afrikáner, *Boerderbond*. En 1918 se formó esta organización, restringida a hombres de habla afrikáner y con valores arraigados en la cultura de los descendientes de los colonos holandeses, para mejorar la situación del afrikáner como grupo cultural y lengua. En sus inicios no tuvo ninguna presunción de jugar en el terreno político, pero pronto se encontraron inmersos en la contienda política de defensa de los intereses de los afrikáners y los ideales seguidos por el ala más conservador del NP.

Al autor Du Toit describió el NP de la siguiente forma:

> *Nació en el puesto fronterizo de la Colonia holandesa en el Cabo; destetado en la vasto extensión del interior tras retirarse de la dominación británica y en apuros contra la horda de las tribus africanas; llegó a la mayoría de edad después de ser arrasado por las tropas británicas en la segunda guerra de independencia (Anglo-Boer); y en la madurez como gobernante de Sudáfrica. En su naturaleza y maquillaje está inculcado la lucha por el reconocimiento en los años en que se opuso a la anglicanización, y miedos a la posibilidad de ser inundado por el numéricamente superior población africana. Estos dos aspectos se deben de tener*

[475] Durante los primeros años de la Unión la lengua de la administración era el inglés. El Alto Comisario de Sudáfrica, A. Milner, entendió que esto se debía conseguir a través de las escuelas, desde entonces los niños eran educados en inglés, y cuando entraban en el mercado laboral tenían que hablar inglés para satisfacer a los empleadores (Du Toit, 1970: 539).

en mente cuando se observa el elemento afrikáner en Sudáfrica. (Du Toit, 1966:109)

La transformación social que desencadenó el reemplazamiento de la fuerza trabajadora blanca, sobre todo afrikáner, cara, por la mano de obra africana, barata, alentó el nacionalismo afrikáner, que vio como en su comunidad aumentaba el número de hogares bajo el umbral de pobreza. Las demandas de mayor segregación, y legislación destinada a reservar puestos de trabajo para blancos aumentó exponencialmente cuando la colonia *Orange Free State* y Transvaal fueron conquistadas por los ingleses tras la guerra Anglo-Boer. La conversión de Orange Free State y Transvaal en colonias inglesas no erosionó el nacionalismo afrikáner sino que lo convirtió en una potencial fuerza política dentro de las colonias de la corona.

Justo después de la creación de la Unión de Sudáfrica, el General Hertzog, miembro del Gobierno de Louis Botha, dio un discurso el 7 de diciembre de 1912, donde dio a conocer su eslogan político "Sudáfrica primero". Bajo este eslogan Hertzog quiso poner de relieve la asunción de que en las relaciones con el Reino Unido los intereses de Sudáfrica siempre deberían estar primero. Para algunos miembros del gabinete de Botha esto era inaceptable y provocó el cese de su vida política en el gobierno. Dos años después de su iniciativa "Sudáfrica primero" formó el *National Party* en 1914. Diez años más tarde, Herzog se convirtió en primer ministro, tras una alianza electoral con el partido *Labour Party*. Este pacto con *Labour Party* supuso dejar a un lado las aspiraciones de Hertzog de abogar por la independencia del Reino Unido.

El NP tenía como principal objetivo separar a la población no blanca de la población blanca. Su negativa política no se basaba en ningún plan programático a largo plazo. No será hasta la aparición de W.W.M. Eiselen y Dr H.F. Verwoerd[476] que la segregación horizontal, heredada de la colonización inglesa, se transformará en una segregación vertical (Du Toit, 1970: 543). La victoria electoral del *National Party* en 1948 envistió al partido con el poder para imponer, jurídicamente, la segregación vertical. Durante el Gobierno del primer ministro, Verwoerd, el sistema del *Apartheid* fue desarrollado en su totalidad, y finalmente se recogió la pretensión del partido de independizar Sudáfrica del Reino Unido, declarando unilateralmente la República de Sudáfrica, lo que conllevó una escalada de aislamientos y sanciones internacionales del país. El asesinato de Verwoerd en el Parlamento, y la llegada a la presidencia de John Voster, facilitó el debate crítico sobre el diseño del *Apartheid*, ante el aumento del aislamiento internacional y las negativas consecuencias que estaban infligiendo a la economía sudafricana. Voces críticas al sistema *Apartheid* empezaron a resonar en algunos corrillos del poder y del partido.

John Voster, líder del partido y jefe del Gobierno Nacionalista, en ese momento decidió dar más peso a las voces dentro del partido del ala más conservador del NP, que a esas

[476] El primero profesor de antropología y el segundo un antiguo profesor de psicología.

voces que habían empezado a reflexionar sobre el sistema del *Apartheid* y su rechazo por la comunidad internacional y el consecuente aislamiento internacional. La salida en 1969 de un pequeño grupo de radicales conservadores del NP, liderados por Jaap Marais y Albert Hertzog, para formar un nuevo partido llamado Herstigte Nasionale Party (HNP), hizo que el líder del NP ,Voster, decidiera mantener al partido unido por encima de iniciar alguna acción política encaminada a cooptar otras comunidades como la *coloured* e india dentro del régimen autoritario. No será hasta la llegada al Gobierno de P.W. Botha, un hombre del partido pragmático, cuando se iniciaron políticas de cooptación al sistema de dichas comunidades para asegurar la supervivencia del sistema Apartheid en el tiempo. Y para ello se diseño una reforma constitucional en 1983 con un nuevo Parlamento Tricameral en el que se incluía esas dos comunidades excluidas hasta ese momento del sufragio y representación.

Cuando el NP llegó al poder en 1948 la mayoría de sus apoyos electorales procedían de la clase trabajadora y pequeños granjeros. Muchos de los líderes del NP elegidos en ese momento habían moldeado sus experiencias políticas de la lucha contra la dominación de la cultura británica y para el reestablecimiento de una república. Pero en los años 80 esto había cambiado. Tras 40 años de un régimen autoritario bajo el dominio del NP, una nueva generación de clase media educada y profesionales de cuello blanco eran el nuevo grupo de votantes del NP, y sus preocupaciones y agenda política distaba mucho de las antiguas generaciones de afrikáner de los años 40.

Si durante el liderazgo de John Voster, el ala más conservador del partido había conseguido frenar cualquier reforma del régimen autoritario, ante una seria amenaza de división interna y final ruptura de algunas de las facciones más extremadamente conservadores, será bajo el liderazgo de Botha, cuando se intente maquillar el régimen con una reforma parcial de la constitución para dar cabida a las comunidades de *coloured* e indias, lo que acabó escenificando la mayor crisis del partido desembocando en una ruptura del partido liderada por Treurnicht, y la final formación de un nuevo partido, *Conservative Party*. Durante los primeros años 80, hubo recurrentes debates y disputas entre las facciones conservadoras y el resto del partido, sobre todo relacionadas con las reformas laborales, y que acabó en una confrontación total cuando se introdujo en las reformas los derechos políticos de los *coloured* e indios. Desde los años 80, la división entre el CP por un lado y el NP por otro, dominó la política blanca hasta el referéndum del 17 de marzo de 1992.

Estructura del NP: El partido estaba confederado, compuesto por cuatro partidos provinciales. Cada una de los partidos provinciales era totalmente autónomos. La estructura local de NP, a nivel de circunscripción: un consejo divisional era la estructura más importante a nivel de circunscripción compuesto por las distintas ramas locales de la circunscripción. Y un consejo nacional ejecutivo era el órgano ejecutivo. Muchos de los miembros y líderes del NP eran también miembros a la organización *Broederbond*, que tenía como finalidad la promoción de la cultura afrikaans, lengua, tradiciones, y forma de vida afrikáners.

Tras la dimisión de F.W. de Klerk en el Gobierno de Unidad Nacional en 1997, el partido quiso cambiar su imagen para hacer frente a la nueva realidad política y social sudafricana tras su democratización, y cambio el nombre del *National Party* a *New National Party*. La perdida de destacados miembros del partido, algunos se incorporaron al partido *Democratic Party*, con el que intentó una alianza electoral que sólo duro un año, otros incluso al ANC, hizo que el partido alcanzara unos pésimos resultados electorales en el 2004, ello desencadenó su disolución antes de que finalizara la legislatura en agosto de 2005, provocando que todos los diputados acabaran convirtiéndose en diputados del ANC.

Inkatha Freedom Party

Partido político que emergió en 1975 para ocupar el vacío dejado por la ilegalización del ANC y PAC en 1960. El *Chief* Buthelezi, descendiente de el héroe zulú, el rey Cetywayo, quien venció a los británicos en la batalla de Isandlwana en 1879, era uno de los principales jugadores de la política sudafricana en los años posteriores a la ilegalización del ANC, SACP y el PAC. Fue el artífice de la formación de la organización cultural Zulu, *Inkhata*, y de su brazo político *Inkatha Freedom Party*. La historia del partido va paralela a la de su líder, que controla el partido hasta los presentes días con un fuerte componente de clientelismo. Buthelezi, cuando era joven se unió a la liga juvenil del ANC. Llegó a ser primer ministro de la *Homeland* de KwaZulu con el apoyo tácito del ANC, pero con los años Buthelezi se distanció del ANC. A pesar de su oposición al Apartheid y rechazó a que KwaZulu se convirtiera en una *Homeland* independiente, como el gobierno del NP deseaba, no fue un aliado de la los movimientos de liberalización democrática. Se opuso a la lucha armada, y fue un feroz crítico del viraje hacia la acción violenta que suscribió el ANC en los años 60, y consecuentemente del brazo militar del partido del ANC. No apoyó las revueltas de Soweto en 1976, e hizo campaña contra las sanciones internacionales. Desafió la idea de una Sudáfrica con un estado unitario.

Durante el proceso de transición la violencia política acontecida en el país fue protagonizada por los seguidores del IFP y el ANC. Las evidencias desveladas en el caso de *Inkathagale*, donde se demostró el vínculo entre las fuerzas de seguridad nacional de Sudáfrica y los grupos paramilitares zulú vinculados con el IFP para perpetrar actos de violencia contra los seguidores del ANC, posicionaron al partido en un lugar muy delicado, y con ello las aspiraciones del líder Buthelezi de convertirse en un líder nacional fueron erosionadas. El IFP a pesar de ser un jugador importante en las negociaciones para pacificar el país, siempre se presentó ambivalente en el proceso formal de negociación y en las negociaciones entre los dos principales actores.

Buthelezi siempre fue visto como una contraparte moderada con la que poder negociar en el NP, gracias a su firme condena y rechazo a la lucha armada y apoyo al sistema

capitalista. Su posición ambivalente, abogando un fuerte federalismo, reclamando su propia constitución para Kwazulu Natal, y especial estatus para esta provincia, fue visto como antagonista con el espíritu conciliador del proceso constituyente. Así como su abandono del Asamblea Constituyente, sólo sirvió para su aislamiento más profundo en el campo de juego de la política nacional. Vinculó a sus seguidores alrededor de la cultura e historia zulú y a su autodeterminación. Sus bases de partido tradicionales principalmente estaban comprendidas por sectores poblacionales de zonas rurales y de las periferias de las urbes.

Entre los objetivos programáticos del partido durante la transición política, estaban sufragio universal, sistema multipartidista y protección de las minorías. El *Chief* Buthelezi es el jefe ministerial de la asamblea de KwaZulu, y primer ministro del Gobierno del *Homeland* de KwaZulu. También era el líder del partido IFP, un. Tras las elecciones de 1994, el IFP siguió una estrategia regionalista centrada en la región de KwaZulu Natal.

Pan African Congress

En 1958, Robert Sobukwe, Zephania Mothopeng, y un grupo minoritario del ANC abandonaron el partido para formar el *Pan-Africanist Party* (PAC). El principal objetivo para ello, era establecer un orden socialista democrático africanista. El abandono se produjo tras el cambio ideológico del ANC. Si en 1949, el ANC había hecho suyo el programa de acción de las juventudes del partido, que reclamaba hablar de y por el pueblo africano, en 1956 el partido hizo suya la carta de libertades del Congreso del Pueblo en el que se estipulaba una Sudáfrica que "perteneciera a todos los que vivían en ella, blancos o negros". Los africanistas se opusieron a ello, y por tanto a la *Freedom Charter* por promover una Sudáfrica multiracial, promoviendo la alianza entre los indígenas africanos y los colonizadores europeos. Según ellos una alianza entre opresores y oprimidos. En contraste, el PAC tomará el Programa de Acción como manifiesto de acción del partido. En 1960 fue ilegalizado junto al ANC y el partido se exilió a Tanzania.

Lo que distingue a PAC del ANC es que ve la lucha por la liberación de Sudáfrica principalmente como una liberalización nacional y autodeterminación del pueblo indígena y contra el colonialismo. Su objetivo es establecer una sociedad democrática a través de líderes africanos y organizaciones no multiraciales. Rechaza tanto el racismo como el multiracialismo. El primero postula la superioridad racial y el segundo postula la exclusividad racial.

Conservative Party

Formado en 1982, cuando un grupo de 18 diputados del NP, liderados por Treurnicht (líder en ese momento del partido provincial del NP en Transvaal), fueron expulsados por su oposición a la propuesta presentada por el Presidente W. Botha en el Parlamento Tricameral. En su formación el CP se unió tres grupos de derechas radicales no representados en el parlamento, el National Conservative Party fundado por Dr Cornelius P. Mulder, el Aksi Eie Toekoms (acción por nuestro propio futuro) fundado en 1981 y liderado por el profesor Alkmaar Swart, y el *South Africa First Campaign* (un grupo de habla inglesa) liderado por Brendan Wilmer.

El CP, como otros grupos de derecha radicales, creía en la supremacía del primer Apartheid, como fue diseñado e implementado en los inicios de los gobiernos Nacionalistas, en recuperar la tradicional segregación racial. Totalmente opuesto al poder compartido, y abogaba por la reestablecimiento de una sola cámara en el parlamento, la de los blancos. Creían en la separación territorial tribal de los *Homelands* para indios, *coloured* y negros, y se negaba a cualquier forma de derechos políticos o administrativos para los negros fuera de las *Homelands*.

En las elecciones del 6 mayo de 1987, el CP se convirtió en la segunda fuerza en el parlamento blanco, convirtiéndose en la principal fuerza opositora en la cámara. Los Conservadores consiguieron medio millón de votos, principalmente de la tradicional zona nacionalista afrikáner de Transvaal. Aunque sólo consiguieron 22 escaños de 166, consiguió la mitad de los votos obtenidos por el NP.

En las elecciones de septiembre de 1989, el CP consiguió casi 678.000 votos, 31% de 2.1 millones de votantes blancos. Estas elecciones añadieron 17 escaños para su partido. Con 39 escaños de 166, y encuestas de opinión anunciando su incremento de apoyo a un 35%. El CP desafío al gobierno para que convocara elecciones generales, alegando que el NP no tenía un mandato para las reformas iniciadas. El referéndum convocado por el Presidente F.W. de Klerk durante el proceso de transición fue presionado por la necesidad de legitimar sus reformas frente a su potencial electorado ante la fuerza opositora ejercida por el CP.

South African Communist Party

El Partido Comunista Sudáfrica (CPSA) fue fundado en 1921 por descendientes de ingleses sindicalistas. Con la formación de la Unión de Sudáfrica y su cohesión económica también allanó el camino para la formación de una clase trabajadora[477], como resultado en este periodo creció el Partido Comunista Sudafricano (SACP) que ya contaba con bastante apoyo entre la clase trabajadora blanca. Con la llegada del NP al

[477] No existía una clase burguesa como tal entre la población africana, aparte de los africanos dedicados al comercio y un pequeño grupo de intelectuales que no jugaron ningún papel esencial en la vida económica ni política del país. Los africanos constituyen también la mayoría de la clase trabajadora: entre los trabajadores empleados en la industria y transporte, 420.000 eran africanos y mestizos; y 145.000 blancos; entre los trabajares agrícolas, 435.000 eran africanos; y 50.000 blancos (Ebrahim, 1999:13).

Gobierno, el partido comunista decidió disolverse ante la eminente ilegalización que el Gobierno autoritario hizo realizad con la aprobación de la ley *Supression of Communist Act.* En 1953 antiguos miembros del partido comunista decidieron establecer el partido comunista sudafricano (SACP) alienado con la antigua Unión Soviética. Pronto unieron estrategias y recursos con el ANC, dando forma a sus objetivos junto a otras organizaciones en 1955 con la *Freedom Charter*. A pesar de ser identificado como un partido marxista leninista, el partido estuvo ineludiblemente unido al ANC durante los años en el exilio y la lucha contra el régimen del Apartheid, llegando a promoverse la afiliación dual tanto con el ANC como con el SACP. La evolución natural del partido comunista sudafricano durante la transición y el régimen democrático fue el establecimiento de una alianza con el ANC y la federación de sindicatos sudafricanos COSATU. La alianza sigue vigente al día de hoy.

Democratic Party

El DP, conocido en sus inicios como el *Progressive Party*, fue una organización política compuesta por miembros del partido *United Party*, del ala más progresista, que abandonaron sus filas tras desacuerdos con las políticas que el *United Party* quiso respaldar, así como por miembros destacados de organizaciones políticas opuestas a las políticas de segregación implementadas por el *National Party* a su llegada al poder. Será en noviembre de 1959 cuando se presenté oficialmente el *Progressive Party* y una de sus figuras y diputadas más destacadas fue Helen Suzman. Tras varios cambios de nombre, finalmente en 1989, el partido pasó a llamarse *Democratic Party*, y fue un participante activo en el proceso forma de negociaciones para la transición democrática.

Sus líderes, Zach de Beer y Colin Eglin, fue clave para facilitar el entendimiento entre las dos principales partes implicadas en la transición hacia la democracia, NP y el ANC. Entre sus objetivos programáticos estaba una nueva dispensación no racial incluyendo el sufragio universal; una carta de derechos universales y un sistema multipartidista; el reconocimiento y apoyo de la diversidad lingüística y cultural o una constitución federal con separación de poderes. También apoyaban un sistema constitucional de protección de las minorías, tipo la democracia *Consociational* ideada por Lijphart y sistema electoral proporcional con circunscripciones.

El partido DP ha salido reforzado electoralmente en la nueva dispensación democrática, convirtiéndose en la principal fuerza de oposición en el Parlamento sudafricano desde las elecciones de 1999. En el 2000, siguiendo una estrategia de reorganización opositora en el Parlamento al ANC, se llevó a cabo una alianza con el NNP, por la cual se decidió presentarse a las elecciones bajo el nombre de *Democratic Alliance Party* (DA). La alianza con el antiguo NP sólo duro un año, tras el abandono del NP de la alianza. Desde entonces el DA es el primer partido en la oposición en el Parlamento.

ANEXO 2

ENTREVISTAS

Transcripción literal de las entrevistas realizadas por la autora a Roelf Meyer; Valli Moosa, Richard Rosenthal; y François Venter.

ROELF MEYER: Entrevista el 12 de agosto de 2014

Ministro de Defensa y Asuntos Constitucionales antes y durante la transición hacia la democracia en Sudáfrica. Fue el jefe negociador del Gobierno del NP durante las negociaciones en CODESA y MPNP. Tras las elecciones de 1994, continúo trabajando en el mismo tema sobre asuntos constitucionales como Ministro de Asuntos Constitucionales durante el Gobierno de Unidad Nacional.

When did you have knowledge of the first talks about the reform of the electoral system? Early during the talks about talks or did it start during the multiparty-negotiation process?

> *I will difficult recalling our details; I was part of the talks right from the beginning 1990, inside the NP government, and the committee of the negotiation. And the subject of electoral reform I can recall back to those days, it was not A major issue at the beginning, at the beginning of 1991 and 1992, we really started to talk about constitutional matters related that subject so up to that stage the talks we had, the talks about talks were focused in how to stop the violence in the country and the process about the start of the constitutional process. The electoral process at the stage was not on the agenda at that point.*

When the NP did introduce the electoral system reform on its negotiation's agenda?

> *For a long time of period from June 1992 we had on going bilateral talks with the ANC and then only by march 1993 multilateral talks resumed and many of that bilateral agreements we had processed through bilateral process, it came to the multilateral talks. I would guess the electoral agreements that we did reach were inside that process. I think the subject really came to be discussed from 1993, I don't think we can say that it was furtherer discuss before that.*

At what stage the NP finally and irrevocably realised that the retention of winner-takes all system would be more detrimental to the party than a switch to Proportional Representation?

And the reason being, it was not one of the main objects of the settlement at the beginning but it was as natural consequences that we can be an electoral reform because the aim of the NP government is always being that the system of representation that we had prior to the change it will not working in the new constitution system. And also we didn't have time sufficiently to allocate constituencies, time was a matter but that the fact how be ensured that the minorities would be better represented. That was a general conclusion among the NP, but also in the ANC side, PR would provide for a better overall representation for all communities and for all parties concern that is the conclusion came. There was not debate on the subject (PR).

What perception of the support's strength of the NP for a national election did you have at that time? The party opinion polls did show a positive electoral support or a weak electoral support? The electoral strength's support did affect to the choice of the electoral system.

There were polls that influenced the decision that it was general accepted overall that the NP with potentially came out as the second biggest party in the elections and that the PR would beneficiate all the parties more than a constituency by system.

What do you think that has been not possible to reform the present electoral law that was design to be temporal, and not permanent?

At that stage the subject was, or let me say overall majority view was that the PR system would be the best for the way forward and the time factor. But I think it was also quite soon thereafter recognition of the factor that we had to give attention to the need for accountability that it is the big sort we still have facing. Constituencies hold accountable everybody responsible.

Why the constituencies system was not final include during the Constitutional Assembly agenda to reform the Electoral Act, 1993?

I think it was too early to ask that question. When we draft the final constitution we were still on the spirit of the settlement and still aim and finding maximum reconciliation, and we still under the government national unity in place, so I think it was just a general feeling that we should not really go into something that could change the ready settlement drastically so that why probably the constitutional assembly didn't touch the matter and left it down, I think Mandela

himself was feeling strongly about the PR system as a tool for true reflecting of the wish of the people. It was too early to touch it.

VALLI MOOSA: Entrevista el 12 octubre de 2014

Uno de los líderes del activismo anti-Apartheid dentro del país. Cuando se estableció el UDF, Valli Moosa fue elegido su Secretario General para la región de Transvaal. Tras la legalización del ANC, Valli Moosa se convirtió en miembro del NEC del partido ANC y fue encargado de las negociaciones, representando al ANC en Grupo de Trabajo 2 de CODESA. Tras las elecciones de 1994 fue Viceministro de Asuntos Constitucionales durante el Gobierno de Unidad Nacional.

When did you recall had started the first talks about the reform of the electoral system during the political transition. During the *talks about talks* or had started during the MPNP process?

I think that we really applied our minds. One of the big challenges we had during talks about talks and during the CODESA process was that the Apartheid regime was not really in favour of one person one vote, of equal value, so the debate was more about that, about creating a constitutional order which would result in one person one vote in equal value in a united south Africa, because at that time the NP still had the hope that we could have so kind of divided country, they still had some kind of hope that we would had a, perhaps, some another kind of minority veto, or was repeated minority protection and the universal adult suffrage was not a forgone conclusion at that time, of course the ANC that was our position and our philosophy and then I think, my memories we really started looking at the electoral system itself during the CODESA process period and the Multiparty Negotiating Process period.

The NP was against the Proportional Representation (PR) system under the apartheid period, justifying the system of First-Past-the-Post be continued use, mostly by arguing that it afforded stable government. What do you think it was the main reason to discard the Westminster electoral system used under the apartheid regime?

The main reason to discard the Westminster system, regarding the position of the ANC, and i was negotiating on behalf of the ANC, it was that if we would had a first past the post system, a number of challenges will arise, firstly we would not be able to easily agreed on the voting districts and the new constituencies at the electoral constituencies and from my point of view, we didn't think that the time to negotiate the boundaries of 400 constituencies would be not an easy thing, it would be a very very difficult thing to do so it would could be stumbling block in the negotiations; the second reason, which it is a more important reason is that if

we had a first past the post system it would be, it would exclude a number of smaller parties because the first past the post system doesn't allow small parties to gain seat in parliament and because we were a new democratic order we wanted as many political parties as many diverse political voices to be represented in parliament and the only way you could do that was through the PR system, because the small parties could get pure votes from many different places and that could add one seat in parliament, that was the second reason, but very important reason; the third reason was at that time, South Africa was a racially divided society geographically. Apartheid had created white exclusive residential areas and exclusive residential areas for other racial groups and this meant that quite likely that the new constituencies would, de facto, become race based and we didn't want that to happen. And the last reason was that, that was the first time that the majority of south Africans we have the opportunity to exercise their votes, and the easier, the most simple the system was the better the chances are that it would work, so PR system is a much easier system that the first past the post system because in the PR you can just tell the people to vote for the party, put the picture of the leader of the party, then even people who are illiterate or not very educated will find easy to vote. Those are I think the reasons, but I must tell you that I have a very poor memory, I don't always remember everything.

The ANC and the NP Government introduced a join submission proposing the system for the election of the NA on the 17 November 1993 in the MPNP negotiations. That means that the negotiation about the electoral law was mainly a bilateral round table between the ANC and the NP?

That is true, but it was a little more complicate than that, in many instances the ANC and the NP met with each other directly and arrived at an agreement in a difficult issue and then it was brought into the Multiparty Negotiating Process, and then when the NP and the ANC did agree in more often than not the other parties did end up agreed also, but they don't have not choices than agree because the negotiation process even that was called a multiparty negotiations the essence of the negotiation was between the Apartheid regime and the ANC. My memory doesn't serve me right, but it is quite likely that we did agree on the electoral system at the end of the day between the regime (Apartheid) and the ANC, but I must tell you that the other parties, the DP, NP, Inkatha, and the others, they didn't have any good ideas about the electoral system, and whatever they did propose it was in fact not even in the own interest, and that it was when they understood the simple close party list system and the PR system in the end they all agreed, they were happy with it, they like it even now, right now, it is not a single party in parliament that is asking for electoral reform. They are all very happy with this because it is good for the minority parties.

What do you think it meant those words of Joe Slovo he did at that time "A temporary commitment to share power on a basis of proportional representation would be a strategic retreat" (Joe Slovo, 1992:36-40)?

Maybe he was referring to the sharing power in the executive, in the Cabinet. Remember that the Government of National Unity, the agreement was that if the party receives more than 10% of the votes it will be entitled to seat in the cabinet, and the number of seats that it will have in the cabinet will be in proportion to the number of votes that it receives for the parliamentary elections, for the elections for the National Assembly, and maybe he was referring to that but the proportional representation system is not a compromise of that sort, that was a prefer position, and it is the currently prefer position of all the political parties, it is not necessarily the prefer position of everybody in society because they are many people in society who feels that they withdraw ahead the first past the post system with direct elected candidates to become the members of parliament so they can hold the persona accountable, many people feels that way, many people feels that the current members of parliament are not accountable to any constituency because the PR list system, that it is a constant debate that goes on but as far the political parties are concern they like the system because is good for them.

Why do you think that has been not possible to reform the present electoral law, which was designed to be temporal and not permanent, during the Constitutional Assembly period and thereafter?

That has been not proposals in Parliament from any parties asking for a change in the electoral system, they are only proposals from people outside the parliament, in society in general. You know the current electoral law is not a temporal law, there is nothing temporally about it but all electoral systems can be reformed may be this will reform one day, but my prediction is that for a long time to come it is not going to be reformed, certainly for another generation will not be reformed and that simply because it works very well for us.

What perception of the support's strength of the ANC in a future national election had at that time? The party opinion pools did show a positive electoral support or a weak electoral support of the ANC?

They were showing strong support for the ANC, but nobody was able to conduct accurate pools until the eve of the elections the 1994, early in the 1994. In 1992 the predictions were that ANC would have the majority but just likely over 50% and the NP even believed the ANC make it under 50% so there wasn't the posts will not saying the ANC will get the 65% majority that it did, but I don't recall to accurately.

I think maybe it was impact in the electoral system because parties expected to get support in racial bases, ANC would get mainly black votes and the NP would get mainly white votes and the DP at that time would get mainly white votes, I think all the parties were concerned that if we don't have a PR system, then the extremely high vote that the Apartheid would clear in a constituency which it was strong would not be translated into a national count because any vote about 51% in the constituencies just lost and because we were racially divided society. I think it probably did impact, influence, I don't think there was the main reason, the main reason was what I told you early, but could be the second influence in the ANC but I think also in the other parties.

RICHARD ROSENTHAL: Entrevista el 29 de noviembre de 2014

Richard Rosenthal, abogado de profesión, participó en las conversaciones para iniciar la transición desde el principio, participando entre el grupo de destacadas autoridades sudafricanas que se reunieron con el ANC en el exilio a finales de los años 80. Su destacada labor en la lucha por los derechos humanos en el país y fuera, le llevó a involucrarse políticamente con el DP. Ello le llevó a ser el coordinador del Comité Técnico sobre la Comisión Electoral Independiente del MPNP, a petición de una de las más emblemáticas y respetadas figuras del DP, Colin Eglin.

How was the negotiation process inside the Technical Committee about the electoral law?

The committee was one of several that was set up by the Multiparty Negotiating Process, each of them had different functions and basically they were concerned with was the transition legislation, they had to try to develop proposals, which will be presented to the forum for adoption and they were created in such a way that if they work well, they will server as clearance house for his studies and which with then hopefully debated and adopted by the council in the negotiating forum. The Council (Negotiating) itself and the Negotiating Forum itself consisted in a large number of people, they were more than 2000 parties and organizations represented there, and the whole idea was that it would be constituted as fully representative of the different sectors of society, across the political spectrum and including interest groups such as the traditional leaders, and some of the more out spoken right wing conservative groups, and it was basically a kind of convention, a gathering of all the distinct and the versions elements of society around a table with the view to trying to arrive at a proposals for a new south Africa, which will have general support and so they were these notion of general consensus and sufficient consensus.

General consensus was obviously the objective, which would imply that practically everybody agrees and they were a lot of things which all we could

agree and then of course they were another things which there were differences and so for, on those kind of issues the interesting development occurred that was known as the sufficient consensus, which really meant that when an issue has been widely debated and that as long as the major players could come to an agreement the minor players could be ignored, and the major players were the National Party Government, which hold the power, and the ANC, but before it ever got into that sort of bilateral the two of them there would be stages and the issues would be debated and the parties would negotiate and trying to arrive at answers which would enjoy reasonable support, therefore they were structures formal and informal which enable issues to be taken out of the main forum into a smaller group where they would be debated and automatically the smaller group couldn't find a solution then Cyril Ramaphosa and Roelf Meyer would go off , or something like that, there would be mediations between them and Colin Eglin somebody who played an important role in a sort of feeding ideas and suggestions what stage we can come together.

Anyway thinking back, the technical committees were also constituted in the same sort of way, according to the similar principal, namely they would include individuals who were technical experts, hopefully, and that expert who were representatives or were trusted by different groups so if you take out of the committee they were five members, two of them nominated Ginwala and Denis Davis, by the ANC, Rosenthal by the DA, Advocate Lopa Laubscher by the NP, and King Ndlovu by the IFP, these were the major players. These five different members nominated by the larger parties, the idea was that was a technical committee, its job was not to make decisions, its job was to process the issues in debate and to try to arrive at proposals for submission to the forum and which they had pre-digested. That is the process. So What happen was it became an interactive process in the sense we would appear before the forum sometimes everyday, or one by week depending what work we were doing and issues would be discussed and debated, we would produce drafts, the drafts would be debated and then we would be then asked to have regard to what had been said in the forum and to reconsider our proposals with the view to trying to take on board some of their ideas and suggestions that would be made with the view to achieving as well as you could a consensus proposal, so just as the forum itself would accommodate the version foodies but usually we will not vote, so also in the committee you are expected to engage with each other and see if you could find a common ground and then put it forward. In our committee (Technical Committee on Independent Electoral Commission) we were all lawyers.

The parties had clear ideas about the electoral systems alternatives? Do you think that the parties had enough expertise information about the electoral systems?

Certainly in the committee we were very much aware of alternatives systems and that was much we debated it, initially, and became apparently early on that, at

higher level there was a general acceptance the principal of proportional representation at least at the initial stages about democracy, and part of that it was due, the argument for it have a lot to do with the fact of logistics what were talking about because we have to remember we were starting with the new world in which there were not constituencies, in fact there was not ever a register roll and would you had groupings in society, some of them political parties and also other groupings, that weren't actually political parties and therefore we had to summon having an election without an electoral roll and without constituencies and how you are going to do that, and there was also the pressing of time, we didn't have the luxury of several years in which you could take the map and roll's on and decide on new constituencies, the old constituencies had been defined by the political parties and had been manipulated it, as they always are, to serve their purposes, there was a suggestion that one map just taken magisterial register, the judicial division of the country as a basis but even than it was overthrew.

What I remember, the ANC was absolutely inflexible on a 100% PR system, the other parties and myself favour this in the committee, argued for a mix system, long as the german electoral system but at that stage, the argument was this is only the first election, the trick was we were not prescribing the final outcome, that it is the work of the Constitutional Assembly, the final draft of the constitution, so all we were doing was dealing right now with the transitional constitution, that is the trick easy, so don't break your heart about this or another issues because this is a interim dispensation and the final dispensation will be the outcome of the constitutional assembly so at the end at sort of basis, we were persuaded, and I was very relatable persuaded myself, maybe I should not had been agreed but I did, that for the first elections at least, we should accept a 100% PR system, because we had had people that were not on the voter's roll, casts in another countries, there were hundreds of thousands of south Africans that still in exile, and in other parts of the world that they debated which constituency they belong and so if we would had had to argue constituencies, we would have to argue for the next year or two, how to draw the map and quite clearly speed was in essence, the date for the first elections had been set, early on, 27 April, and all we were working to that time, so we had to do what was necessary to enable an elections to take place.

The ANC and the NP Government introduced a join submission proposing the system for the election of the NA on the 17 November 1993 in the MPNP negotiations. That means that the negotiation about the electoral law was mainly a bilateral round table between the ANC and the NP?

No quite, yes in an extends, there were issues in which, even the ANC and the NP government did agree, they were will still held up in the negotiation process for a long time, one of them, interested me, how you are appointed your judiciary, the

judges, because under the old system, the judges were appointed by the minister of justice and then the ANC wanted that the judges will be appointed by the president, and that was not acceptable, and automatically the compromise was to have a commission, judicial service commission, that it would be representative again all the different parties and then they would have to interrogate and examine and recommend but didn't have the power of appointment, only have the power to recommend, that It is what we have today. Therefore the president cannot appoint judges that who has not been recommended by the commission, but the fact that has been recommended by the commission, doesn't mean that the president could appoint it, the commission can nominate six people, the president can appoint two, but the president cannot appoint a stranger.

We got inputs from all over the world, all the embassies, we had lots of suggestions, some of the issues were less important about it, we debate quite a long time the rights of the prisoners to vote, many of us we thought that actually somebody has the individual right of freedom taking away, longest he is serving a sentence, should not have the right to vote. But Frene Ginwala argued that because our society was so distorted there was an incidence criminality, people became so far of the criminal system even for communal crime because of poverty because of the life experiences because the education, the victims itself and the criminality.

Could you recall how was the negotiation about the regional/national constituencies; about the close party list; and the formula to use it?

Because one thing to allow the party initially to define who will take care the seats on an initial party lists if you give the party the right to change to remove people and to *replace them, you completely undermine the independence of the individual members and that it is made that much worst in a country like us, with so many members of the Parliament come out very poor circumstances and really not significant other income and therefore financially very dependent for the patronise of the party and if they displease the party bosses, they lose their position, they really lose virtually the whole labour. (33:22) I take per example, one of my secretaries became MP, she came to me and her income probably increase by 20 times and as long she behaves herself she also has a life pension for her and her family and three houses, free travel, and all kind of allowances, the personal circumstances where were absolutely transformed. Now imagine, she is facing with some decision at parliament and the whip said you must be done that, and she thinks something else, for her to give up her life and go back where she came from it is impossible, it is asking more that anybody other than a saint would be able to do. So yes, I think that the power of the parties, the continuing power of the parties, not the initially, during the life of the parliament and on going it is a disaster, and it is not one adequately understood and anticipated, and another issue I think, it is a lot an unhappiness about, it was the issue of discloser*

of political donations, whether that should be public, and once again we had this argument coming from the liberation parties, and they said, look, we don't have traditional financial support from our members, our members are the poorer, we must be able to get proper contributions, otherwise we cannot fax on a need proprietor??, with the established parties had resources, and we had nothing, they didn't mention by the way, they had a lot of money from Gadafi and others. They said, Look gain, because this is the first elections, the beginning of a new era, a new democracy, we are new parties and we don't have establish support, our constituencies are the poorer, we need the protection for our donors, that they would not have been disclosed. So once again, you are persuaded to compromise on what your belief is on the basis this is a unique situation, this is not for ever, we are dealing with the transition you have to make compromises and again today 20 years later stood, none of the parties favour public discloser donations, none of them. We need to educate our constituencies, they are inexperienced.

FRANÇOIS VENTER: Entrevista el 5 de diciembre de 2014.

Abogado de profesión fue asesor en asuntos constitucionales del Gobierno de NP en CODESA, así como el coordinador del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales dentro del MPNP.

Which were the important features of the PR system for the NP Government and that they wanted to be introduced in the final electoral law?

Currently all I can think of that I can tell you is the following: regarding the planning of a new electoral system, I remember that I advised the incumbent government prior to CODESA and the MPNP about different electoral systems and recommended the proportional system. I believe it was State President de Klerk's government's policy to negotiate for such a system at least since 1991.

The final electoral law includes closed list system, and not constituencies system. The NP Government did advocate for Party closed list? And if the answer is yes, what was the argument to advocate for that?

During the negotiation and writing of the 1993 Constitution between May and December 1993, I was the convenor of the Technical Committee on Constitutional Matters, which formulated the Constitutional Principles and large portions of the constitutional text for the Negotiating Council composed of politicians. A proportional electoral system was included as one of the Constitutional Principles provided for in the 1993 Constitution, but the negotiated formulation of electoral legislation was referred to a special technical committee of the MPNP around June/July 1993. I was not involved in the work of that committee, which led to the

adoption of the legislation dealing with the establishment of the Independent Electoral Commission and the Electoral Bill of 1993.

Do you think that there were concerns about the delimitations of the constituencies, if they would have been introduced in the electoral system at that time?

I also remember vaguely that it was decided by the Negotiating Council in the course of 1993 that lists split between national and provincial candidates would have rendered the elections overly complicated and that it would have been unnecessary, also given the fact that regional interests were to be represented in the second house.