

Revista Latinoamericana de
Política Comparada

ISSN: 1390-4248 • enero 2016 • Volumen Nº. 11

Esta revista se edita con la participación de:

Asociación Uruguaya de Ciencia Política
Asociación Chilena de Ciencia Política
Sociedad Argentina de Análisis Político Revista SAAP
Asociación Ecuatoriana de Ciencia Política
Asociación Boliviana de Ciencia Política



Índice

Editorial 5-9

PARTE I:
PERSPECTIVAS TEÓRICAS

Los sistemas electorales desde una perspectiva comparada 13-35
Dieter Nohlen

PARTE 2:
SISTEMAS ELECTORALES DESDE UNA PERSPECTIVA COMPARADA

**El sistema electoral de los Estados Unidos.
Las raíces históricas de la fórmula mayoritaria** 39-55
Javier Redondo

**Chile se rediseña: breve balance de cambios
en las reglas electorales** 57-68
Leticia M. Ruiz Rodríguez y Nelson Alejandro Osorio Rauld

**Notas sobre el rendimiento de
los sistemas electorales en España (1976-2015)** 69-107
Lourdes López Nieto

**La búsqueda de la proporcionalidad y la gobernabilidad
en las reformas de los sistemas electorales: los caso de
Nueva Zelanda e Italia** 109-131
Irene Delgado

La transformación de los sistemas electorales: la reforma electoral durante la transición democrática en Sudáfrica 133-156
Ainara Mancebo

PARTE 3:

RESEÑAS BIBLIOGRÁFICAS

Dieter Nohlen - **Gramática de los sistemas electorales.**
Una introducción a la ingeniería de la representación
Comentario de Alfonso Myers Gallardo 159-162

Alicia Lissidini, Yanina Welp & Daniel Zovatto (compiladores)

Democracias en movimiento: mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina
Comentario de Alejandra García 163

La transformación de los sistemas electorales: la reforma electoral durante la transición democrática en Sudáfrica

Ainara Mancebo*

133



Resumen

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. Este artículo defiende que el cambio de los sistemas electorales durante las transiciones democráticas es producto de los cálculos estratégicos de los actores políticos implicados en el proceso de diseño institucional. En este caso de estudio, la inminente amenaza de la entrada de nuevos votantes y partidos políticos en la nueva arena electoral moldeará los cálculos estratégicos de cada actor implicado en el proceso. Como resultado, Sudáfrica transformó un sistema electoral pluralista poco inclusivo, utilizado durante el régimen oligárquico colonial, a un sistema electoral proporcional altamente inclusivo en la nueva dispensación democrática.

Palabras clave: Sistemas electorales, cambio institucional, partidos políticos, transiciones políticas, Sudáfrica,

Abstract

At the beginning of the 90s, South Africa initiated its political transition where the transformation of the electoral system was one of the key items on the negotiation agenda. This paper argues that the change of the electoral systems during democratic transitions is a product of the strategic calculations of the political actors engaged in the process of institutional design. In the case of study, the threat of new voters and political parties entrance in the electoral arena shaped the strategic calculus of each actor involved in the process. As a result, South Africa moved from a low inclusive majoritarian electoral system under the settler oligarchy to a high inclusive proportional electoral system in the new democracy.

Keywords: Electoral Systems, institutional change, political parties, political transition, South Africa

* Candidata a Doctora por la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED)

Introducción

La emergencia de nuevas democracias, tras la tercera ola democratizadora de Huntington (1993), ha hecho resurgir un interés sobre los factores detrás del cambio institucional. En el marco de la reestructuración institucional que se gesta en un proceso de transición democrática, cuáles son los factores determinantes para la transformación de los sistemas electorales han sido objeto de estudio en la reciente literatura sobre cambio institucional¹. Los sistemas electorales tienen una gran trascendencia política en su traducción de los votos de los ciudadanos en representación, al reconocer la voluntad popular en el quehacer político y abrir el acceso en libertad al poder institucional y a su ejercicio (Lijphart, 1995).

Sudáfrica experimentó una de las transiciones democráticas negociadas entre gobiernos autoritarios y movimientos de liberalización durante la tercera ola democratizadora de Huntington². En estos procesos de transición democrática no violentos donde se negocia una nueva dispensación aceptable para todas las partes en conflicto, la naturaleza de los sistemas electorales es clave para los actores políticos (Luong, 2000:564). Siguiendo un enfoque de elección racional, se defiende en este artículo que el principal factor que explica la transformación del sistema electoral durante la transición política son los cálculos estratégicos de los actores implicados en el diseño institucional. Los partidos políticos, anticipando los distintos efectos de los distintos sistemas electorales, eligen el régimen electoral que maximice sus oportunidades de mantenerse en el poder o sus escaños legislativos (Boix, 1999:611).

De acuerdo con este planteamiento, se espera que los actores políticos evalúen las alternativas posibles de tipologías de sistemas electorales, valorando el número de escaños que conseguirían en un escenario electoral específico. El modelo predice que el nivel de amenaza de los partidos políticos a ser eliminados del escenario político, ante una extensión del sufragio universal y entrada de nuevos partidos políticos, junto a la incertidumbre de los resultados electorales en la futura arena electoral, influyen en los cálculos estratégicos de actores racionales para abogar o no por una transformación de los sistemas electorales. Si en este contexto, el nivel de amenaza que perciben es bajo, no plantean una transformación del sistema electoral. Por el contrario, si el nivel de la amenaza es alto entonces abogan por reformar el sistema electoral. Los cálculos estratégicos de los partidos políticos buscan maximizar la representación legislativa siendo el principio motor de la transformación del sistema electoral. Mientras los resultados electorales no cambien el nombre del ganador, el

1 Literatura sobre la reforma electoral como variable dependiente: Pippa Norris (1997: 297-312); Carles Boix (1999:609-24); Lehoucq (1995:23-45); Dunleavy y Margetts (1995:9-29); Lundberg (2007:471-490); Marian y King (2010:7-18).

2 Tercera ola democratizadora desde 1974 a 1990 (Huntington, 1993).



sistema electoral no es reformado, pero si esos resultados cambian el nombre del ganador, entonces es reformado el régimen electoral. A través de este caso de estudio, analizo la cadena de eventos y el proceso de decisión con una metodología de rastreo de procesos y la técnica *Delphy* para recoger los testimonios de los principales actores³ envueltos en el cambio institucional del sistema electoral para contrastar las hipótesis presentadas.

El enfoque de cambio institucional

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 maximizador⁴. A diferencia del enfoque institucional 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 (1992) recomienda complementar el enfoque de la elección racional con modelos de variables explicativas sociológicas y culturales, defendiendo que la asunción de maximizar la representación legislativa no puede explicar por qué los políticos en Bulgaria, Hungría y España adoptaron sistemas de representación proporcional. Rahat (2004) alerta que

3 Los entrevistados: Roelf Meyer (jefe negociador del Gobierno del NP en CODESA y MPNP); Valli Moosa (Delegado del ANC en el Grupo de Trabajo 2 de CODESA); Richard Rosenthal (coordinador del Comité Técnico sobre la Comisión Electoral Independiente del MPNP); y François Venter (coordinador del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales del MPNP) han dado su autorización para la transcripción de sus entrevistas.

4 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 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); Ver Downs (1957); Colomer (1987).



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.

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. Mientras el enfoque de elección racional sobre el cambio institucional establece un único objetivo perseguido, la maximización de la utilidad, los analistas del comportamiento partidista, particularmente de formación de coaliciones, han adoptado perspectivas de multi-objetivos. Strom y Müller (1999), Bawn (1993) y Benoit (2004, 2007), han sistematizado tres tipos 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).

Siguiendo en la línea crítica anterior se ha construido un modelo teórico basado en motivaciones múltiples⁵, 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 todos. Por ejemplo no ha 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). Así mismo, autores como Luong (2000) y Lehoucq (1995) han expuesto 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 la antiguas repúblicas asiáticas de la antigua Unión Soviética y Costa Rica.

5 Strom y Müller (1999) han sistematizado tres tipo de comportamiento: *office-seeking; policy seeking* y *vote-seeking*; Ver Bawn (1993); Donovan y Bowler (2015).



El régimen autoritario sudafricano

El régimen autoritario⁶ en Sudáfrica se inició con la victoria electoral de D.F. Malan que desembocó en la llegada de los nacionalistas afrikáner⁷ al poder en 1948. Desde ese momento, los Gobiernos del *National Party* (NP) implementaron una política de segregación racial instaurando el sistema *Apartheid*⁸ con una imposición institucional y territorial de la división racial del país⁹. La legislación de *Population Registration Act* de 1950, el *Group Areas Act* de 1950, y *Natives Act* de 1952 impusieron la compilación de un registro de toda la población, diseñada con el objetivo de adjudicar a cada persona en Sudáfrica a un particular grupo racial en áreas de residencia segregadas, y restringiendo la libertad de movimiento. Entre los objetivos de los Gobiernos del NP también se encontraba la eliminación de la oposición política al régimen *Apartheid*. La ley *Suppression of Communism Act*¹⁰ de 1950 ilegalizó a un número de organizaciones e individuos listados por promover el “comunismo”, que la Ley definía generalmente como ideologías y actividades opuestas al sistema del *Apartheid*.

En 1952 el *African National Congress* (ANC)¹¹ y otras organizaciones opositoras convocaron una campaña de desafío civil a larga escala nacional, un programa de desobediencia civil resultado del fracaso judicial para revocar las principal legislación segregacionista que estableció el sistema *Apartheid*. La reacción del Gobierno fue contundente. 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-pases¹² en

6 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 Walle (1994: 473-474) describen a los citados países africanos como colonias oligárquicas que no comparten el principal conjunto de características de los regímenes neopatrmoniales del resto del continente africano. Éstos son sistemas democráticos excluyentes a la mayoría indígena, donde la competición política es alta pero la participación baja.

7 Dos partidos nacionalistas afrikáner: *Reunited National Party* (dirigido por Malan) y *Afrikaner Party* (dirigido por J.B.M. Hertzog), alcanzaron un acuerdo electoral en orden a establecer una coalición para alcanzar mayoría absoluta en el Parlamento, en 1951 unificaron el nombre bajo el *National Party*.

8 Palabra afrikáner que significa separación.

9 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 las 10 *Homelands* establecidas.

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

11 La respuesta a la disposición que negaba el derecho de sufragio a la población africana negra tras la establecimiento de la *Union of South Africa* (1910), fue el lanzamiento de una organización que representara los intereses de esta comunidad, el *African National Congress* fundado en enero del 1912.

12 La intervención de las fuerzas de seguridad resultó en la muerte violenta de 69 manifestantes por disparos de la policía.



Sharpeville del 21 de marzo de 1960, impulsada por el *Pan-Africanist Party*¹³ (PAC), que resultó en la instauración del Estado de Emergencia y la ilegalización del ANC y el PAC.

En 1956 el Gobierno restringió el derecho de sufragio a la población *coloured* de la provincia del Cabo¹⁴, y con ello eliminó el último vestigio de participación política de la población no europea. No será hasta la Constitución de 1983 y el establecimiento del Parlamento Tricameral¹⁵ cuando las comunidades *coloured* e india vuelvan a recuperar su derecho al sufragio. La comunidad africana negra se mantuvo excluida del derecho al sufragio y participación política en esta dispensación constitucional. Los principios del sistema electoral adoptado con el establecimiento de la Unión de Sudáfrica en 1910 quedaron esencialmente inalterados¹⁶ bajo la instauración del régimen autoritario y hasta las primeras elecciones democráticas en el país.



La transición hacia la democracia en Sudáfrica

Tras 42 años de Gobierno oligárquico colonial, Sudáfrica inició una transición democrática negociada entre el partido gubernamental y organizaciones opositoras al régimen autoritario. Las transiciones democráticas, en este tipo de regímenes, no son una lucha por el derecho de los actores políticos a mantener diversas ideologías políticas sino sobre la extensión del sufragio a las secciones de la población previamente excluidas. La transición política sudafricana ocurrió por el pacto entre líderes moderados del Gobierno y de la oposición (Bratton y Walle, 1994:487).

En febrero de 1990, durante la inauguración de la nueva legislatura en el Parlamento, el último Presidente del Gobierno oligárquico colonial, F.W. de Klerk, anunció el levan-

13 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 africano.

14 Cuando la *Union of South Africa* fue establecido el 31 de mayo de 1910, su Constitución retuvo el sufragio a la población africana negra y *coloured* que residía en la colonia del Cape y Natal (Sección 35 of the *South Africa Act*, 1909).

15 El Parlamento Tricameral estaba compuesto por una cámara de representación blanca, una cámara de representación *coloured* y una cámara de representación india.

16 La Constitución de la *Union of South Africa* consolidó los sistemas electorales existentes en las diferentes colonias en un único sistema de elección para el Parlamento de la *Union*. El sistema electoral adoptado fue el *first past the post* (Secciones: 32,33,34, *South Africa Act*, 1909), y que se retuvo hasta el advenimiento de la Sudáfrica democrática. La utilización del sistema electoral de forma partidista se evidencia en las palabras de F.W. de Klerk sobre la ampliación al sufragio de la comunidad *coloured* e india en 1983, que conllevó un diseño de la fórmula electoral para el Parlamento Tricameral descrito como: “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).

tamiento de la ilegalización del ANC, PAC y el *South African Communist Party* (SACP), y anunció la intención del Gobierno del NP de crear una nueva Sudáfrica no racial fundada en los principios de la democracia y el sufragio universal. Fueron necesarios casi dos años de conversaciones¹⁷ entre el ANC y el Gobierno del NP sobre cómo hacer factible unas negociaciones multipartidistas. Desde este primer periodo de reuniones bilaterales, en el que se eliminaron los obstáculos para abrir formalmente un proceso de negociación multipartidista, los principales actores políticos empezaron a preparar sus estrategias negociadoras, y a posicionarse para obtener un resultado institucional que les conviniera mejor.

Durante este periodo, en una atmosfera de continua escalada de la violencia¹⁸, 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 competidoras¹⁹, y tuvo su reflejo en las negociaciones políticas traducidos en 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*²⁰, 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 (Asmal, 1988).

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.²¹

17 La eliminación de los obstáculos hasta el lanzamiento de la negociación multipartidista fue extremadamente lenta que entre la literatura sobre el proceso de transición democrática identifican este periodo como “*talking about talking about talks*” (Spitz y Chaskalson, 2000:18).

18 La violencia política estaba principalmente protagonizada por seguidores del ANC y el *Inkatha Freedom Party* (IFP), partido nacionalista zulú que competía en la misma circunscripción de la población africana negra que el ANC, y cuyo líder Buthelezi había sido un popular aliado de los Gobiernos del NP como líder de la *Homeland* de KwaZulu; Ver Herbert M. Howe (1994).

19 Ver Arend Lijphart, (1977; 1985; 1987; 1990); Donald Horowitz, (1985; 1991).

20 Resolución emanada del *Congress of the People* en 1955.

21 Padraig O'Malley, Entrevista a Gerrit Viljoen, 26 Julio 1991.





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” (Asmal, 1988). 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.” (Asmal, 1988)

Durante las negociaciones bilaterales conocidas como *talks about talks* se hicieron públicas las propuestas constitucionales de los principales actores. 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. 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 de la República 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* (FPTP) 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”.²²

El Ministro 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. Entre los que se proponía: (a) un parlamento bicameral de 300 representantes elegidos por sufragio universal con sistema de representación proporcional; (b) y un senado de 130 senadores, compuesto por 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.²³

22 Discurso de F.W. de Klerk, 19 de abril de 1990.

23 El NP quiso reconocer al grupo de los *coloured* de habla afrikaans, proponiendo una cohesión racial dentro del grupo afrikáner.

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”²⁴. Como observamos, para el Gobierno del NP el sistema de representación proporcional era un mecanismo a introducir en la nueva dispensación en un temprano momento del primer estadio del proceso de transición.

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 del NP, desechando el modelo parlamentario que había funcionado muy bien para el partido del NP bajo el régimen autoritario, alegando que nunca podría funcionar en una sociedad multirracial, y que el sistema FPTP debía ser reemplazado por un sistema más “justo” como el sistema de representación proporcional.²⁵

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 *FPTP*, éste nunca iba a ser aceptado por el Gobierno del NP. 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 (Gouws y Mitchell, 2005), 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. 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 enfrentaría la organización, en el caso de que la reforma electoral se realizara dentro de un proceso de transición democrática negociada, 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”:

24 Pdraig O’Malley, Entrevista a Roelf Meyer, 17 de diciembre de 1990.

25 *Business Day*, 25 de septiembre de 1991, p.4.



“Las ventajas principales del sistema FPTP 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.” (Asmal, 1988)

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” (Asmal, 1988). 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” (Asmal, 1988). 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 el que la cámara baja fuese electa con un sistema electoral de representación proporcional para: (a) promover la participación de los partidos políticos que alcancen un apoyo suficiente, y así evitar actividades políticas o subversivas fuera del parlamento. Los partidos marginales serían excluidos con la imposición de un umbral del 3.5% de votos; (b) conducir a un más exacto reflejo político de la popularidad de los partidos; (c) evitar el tiempo, el dinero y acusaciones de manipulación en el proceso de delimitar las circunscripciones. Un proceso que puede alargarse meses o años.

Tras eliminar los principales obstáculos, bilateralmente, se inauguró la plataforma de negociación multipartidista. Las convenciones multipartidistas fueron los pilares en que se apoyó el proceso formal de la transición política hacia un futuro democrático en Sudáfrica. La Convención para una Sudáfrica Democrática (CODESA) fue el foro constitucional más importante desde la Convención celebrada en 1909 para constituir la Unión de Sudáfrica. 19 delegaciones con cerca de 300 delegados participaron en la primera sesión de CODESA 1. El trabajo de CODESA se asignó a cinco grupos de trabajo, 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. Se decidió que las decisiones dentro de este foro fuesen alcanzadas por un generalista concepto de “suficiente consenso”, el cual nunca fue 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”.

La *Declaration of Intent* surgida de CODESA 1, fue el primer compromiso multilateral, entre la mayor parte de los partidos políticos, para 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 la reforma del sistema electoral que pasaría a ser de representación proporcional en el proceso de negociación de la nueva dispensación.

“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”.²⁶

Dentro del foro de CODESA 1 y CODESA 2 se formalizaron propuestas de los distintos partidos políticos participantes en la mesa de negociación multipartidista. El Gobierno de Sudáfrica 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”. Por su parte, en la propuesta²⁷ del ANC se reconoce la importancia 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”. 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.

Los progresos no fueron significativos en las negociaciones dentro de CODESA 2, evidenciado por el fracaso²⁸ 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 las zonas de residencia exclusivas para afri-

26 *Declaration of Intent* 21 de diciembre de 1991.

27 31 de marzo de 1992, sumisión del ANC al Grupo de Trabajo 2.

28 CODESA 2 fracasó en cinco temas fundamentales: (a) el porcentaje necesario para adoptar la constitución final en la asamblea constituyente; (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.





canos negros, *coloured* e indios en las ciudades se hacía insostenible desembocando en una ruptura de las negociaciones por parte de los dos principales actores. La reanudación de las negociaciones se escenificó con la firma del acuerdo entre el Gobierno y el ANC, el *Record of Understanding*²⁹, tras el cual se acordó que el órgano constituyente iba a tener la forma de una asamblea constituyente electa. Desde ese momento, la composición de ésta se convirtió en el tema nuclear del proceso del diseño institucional dentro de la nueva plataforma de negociación multilateral *Multiparty Negotiating Process*³⁰ (MPNP).

Los documentos, debates, propuestas y acuerdos de CODESA fueron incorporados a la renovada mesa de negociación multipartidista del MPNP. 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 de la ley electoral deseado por los dos principales jugadores: el Gobierno del NP y el ANC.

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 los detalles del sistema electoral a utilizar para la elección del órgano constituyente. El Consejo Negociador del MPNP instruyó el 22 de junio de 1993 al Comité Técnico a revisar la actual ley Electoral³¹ con la visión de redactar una nueva ley, o sugerir enmiendas apropiadas. No será hasta el tercer borrador del Proyecto Ley de la Constitución cuando se introduzca una propuesta detallada del tipo del sistema electoral. Este proyecto de ley electoral planteaba una asamblea de tamaño grande con 400 miembros electa bajo un sistema de representación proporcional puro, con una fórmula proporcional de cuota *Hare*. Esta propuesta fue adoptada sin variaciones por el pleno del MPNP³².

Este sistema de representación proporcional para la Asamblea Nacional también se aplicaba a las legislaturas provinciales. La distribución de escaños entre las distintas provincias se proponía sin cuota fija de escaños, sino basada en el tamaño de la población en esas provincias, dividiendo el número de votos emitidos en la provincia por el total de votos emitidos nacionalmente, y multiplicado por 200. Este borrador de la ley electoral adoptado

29 27 de septiembre de 1992.

30 Reunió a 26 organizaciones políticas, siete organizaciones políticas más que en la precedente CODESA.

31 La ley Electoral de 1979.

32 17 de noviembre de 1993.

durante el pleno del MPNP fue 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”³³.

Tras una intensa sesión bilateral entre los líderes de ambas partes, NP y ANC, para dirimir los últimos aspectos constitucionales que obstaculizaban el acuerdo final dentro del MPNP, se introdujo un paquete con seis propuestas sobre asuntos constitucionales con una completa y detallada propuesta de ley electoral que difería de la surgida de las propuestas del MPNP en: la fórmula electoral para obtener las cuotas de votos por escaños de ámbito nacional desde una fórmula proporcional *Hare* a una *Droop*; y el sistema de distribución de escaños de ámbito regional por provincia, aplicando ahora cuotas fijas de distribución de escaños entre las distintas provincias.



Las amenazas en la nueva dispensación

Como parte del inicio de la transición hacia la democracia sudafricana, el Gobierno autoritario legalizó las organizaciones políticas ANC, PAC y el SACP y con ello se incorporaron nuevos jugadores en la arena electoral. La extensión del sufragio se evidenció con el censo poblacional llevado a cabo en 1991, con el registro de las comunidades excluidas previamente de los derechos políticos. En la tabla 1 observamos como la población africana negra se convertía en la absoluta mayoría del país, representando más del 76% de la población total.

Tabla 1: Censo de 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: *Statistics of South Africa*

33 *Bilateral Understanding on Outstanding Constitutional Issues between the South Africa Government and the ANC*, 17 de Noviembre 1993.



Ante este nuevo escenario social, la perpetuación del antiguo régimen electoral significaba la pérdida casi total del poder político del partido que había ganado, holgadamente, todas las elecciones celebradas desde la instauración del régimen oligárquico colonial. El NP fue fundado ideológicamente sobre un nacionalismo afrikáner, y tras las elecciones de 1948 había obtenido amplias mayorías legislativas bajo el sistema de FPTP, sin embargo el nuevo escenario emplazaba a este partido como abanderado de los derechos de las minorías, abogando por mecanismos que protegieran a éstas, y entre ellos se encontraba la reforma del sistema electoral para maximizar la representación legislativa de los partidos minoritarios. En general, la idea de proporcionalidad fue vista como vital para apaciguar las sospechas de que el sistema electoral favoreciese injustamente un partido sobre otro, como notoriamente había ocurrido en las demarcaciones de las fronteras de las circunscripciones bajo el régimen autoritario en el país. (Faure, 1999).

Las expectativas e incertidumbres sobre la futura arena electoral fueron evidenciadas por las encuestas de opinión realizadas durante el periodo de negociación. Entre dichas encuestas publicadas en la prensa local encontramos una fuerte incertidumbre entre las preferencias de partidos de las nuevas comunidades minoritarias: blanca, *coloured* e india. Y el NP había construido su estrategia electoral en una extensión de su apoyo electoral sobre estas comunidades.

La interpretación de los resultados de analistas de datos sugerían que si unas elecciones se celebrasen en 1991, el ANC obtendría alrededor del 55% de los votos, y el NP cerca del 20%. Otros sugerían que si se celebrara unas elecciones bajo una representación proporcional (con una barrera electoral del 3% de los votos) el ANC obtendría un 50% y el NP 20%³⁴. Fatima Meer, a cargo de la encuesta de opinión más amplia efectuada en ese periodo, analizaba los resultados con estas palabras:

“El ANC se está dando cuenta del hecho que existen problemas raciales o étnicos, y ello está enfatizado por el hecho de que el ANC ha conseguido alcanzar el apoyo de la mayoría de los africanos (negros), pero no de la mayoría de los indios y los *coloured*, y un mínimo apoyo entre los blancos.”³⁵

34 *Weekly Mail*, 22 a 27 March 1991, p1-2.

35 Padraig O'Malley, Entrevista a Fatima Meer, 2 de agosto de 1991.

Tabla 2: 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*³⁶.

En la tabla 2 observamos como el ANC obtenía un amplio porcentaje de apoyo entre el grupo poblacional de africanos negros, cerca del 80%. Al mismo tiempo, las comunidades *coloured* e indias mostraban una reducida tendencia a apoyar al ANC, sólo un 30%, seguido de cerca por el NP con un 25% de apoyo. La diferencia en el apoyo electoral de los dos principales partidos políticos dentro de estas comunidades era mínimo. El NP también estaba bajo una fuerte presión entre su circunscripción natural, sólo el 51% del grupo poblacional blanco apoyaba al NP. Estos resultados indicaban la inevitabilidad para el NP de formar alianzas para establecer una eficiente y viable oposición al ANC, el partido con una amplio apoyo electoral entre los nuevos votantes en la futura arena electoral.

El líder del ANC, Nelson Mandela, reconocía en un temprano estadio del proceso de negociación que: “Estamos preocupados por los resultados de las encuestas (de opinión) que muestran que F.W. de Klerk está sacando ventaja entre los sectores de la población *coloured* e india.”³⁷. El delegado del ANC en CODESA y el MPNP, Valli Moosa, recuerda sobre la influencia de las encuestas de opinión durante ese periodo:

“Nadie era capaz de realizar encuestas de opinión precisas hasta la víspera de las elecciones, a principios de 1994. En 1992, las predicciones eran que el ANC obtendría una mayoría cerca del 50%, y el NP incluso creía que el ANC obtendría un resultado inferior al 50%.”³⁸

Por su parte, Roelf Meyer recuerda que las encuestas de opinión sí influenciaron en los cálculos estratégicos del NP:

“Hubo encuestas de opinión que influenciaron la decisión de que había una general aceptación de que el NP se convertiría en la segundo partido más votado en las elecciones, y que el PR beneficiaría a todos los partidos antes que un sistema de circunscripciones.”³⁹

36 *Weekly Mail* 22 a 27 marzo de 1991, pp.1-2.

37 *Minutes of the Conference between leadership delegations of the ANC and DP*, 19 Septiembre de 1991, p.9.

38 Entrevista a Valli Moosa, 17 octubre de 2014.

39 Entrevista a Roelf Meyer, 12 agosto de 2014.



A pesar del carácter inclusivo que tomó el proceso formal de negociación de CODESA y el MPNP, 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 diseño del sistema electoral no se dejó en las exclusivas manos de las plataformas de negociación multipartidista, sino dentro del canal de comunicación bilateral establecido por el Gobierno del NP y el ANC.

Roelf Meyer describe como se desarrollaron las negociaciones para la reforma política y su carácter bilateral:

“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 alcanzados fue dentro de este proceso (bilateral)”.⁴⁰

Valli Moosa reafirma lo anterior:

“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. [...] 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.”⁴¹

Sobre las preferencias por los sistemas electorales de los partidos políticos, y las dinámicas implícitas del proceso de negociación multipartidista, Richard Rosenthal, coordinador del Comité Técnico de la Comisión Electoral Independiente (CEI) del MPNP, recuerda que nunca se plantearon diseñar una ley electoral definitiva. La premisa era, en un corto plazo de tiempo, diseñar una ley electoral 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 logísticas presionaron a los delegados miembros de los comités técnicos para realizar propuestas que

40 Entrevista a Roelf Meyer, 12 de agosto de 2014.

41 Entrevista a Valli Moosa, 7 octubre de 2014.



fueran factibles para alcanzar un acuerdo lo antes posible y un resultado final que fuera viable para la realidad social sudafricana.⁴²

Junto al Comité Técnico sobre el CEI, el Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales del MPNP fueron donde se dirimieron los aspectos de la ley electoral interina. El coordinador de dicho Comité, François Venter⁴³, 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 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”⁴⁴.

Tabla 3: 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	Esaños cuota <i>Droop</i>	Votos	Esaños 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 3), y su traducción a esaños, por los tres principales partidos políticos en la contienda electoral futura, 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 traducían en una amplia diferencia en su representación legislativa frente a los partidos en la oposición. Como vemos en la tabla 3, sólo suponía un aumento de 3 puntos respecto al sistema electoral de representa-

42 Idem

43 François Venter fue coordinador del Comité Técnico sobre Asuntos Constitucionales a propuesta del NP.

44 Entrevista a François Venter, 17 de diciembre de 2014.





ción 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 fórmula 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 jugadores en campo electoral, 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.

Es relevante que las modificaciones finales de la ley Electoral interina de 1993 se realizaron tras un acuerdo bilateral entre el ANC y el Gobierno del NP, que hizo enmendar el borrador de la ley electoral surgida dentro del foro negociador multipartidista del MPNP. Con esa ley Electoral, El ANC ganó las primeras elecciones generales democráticas con el 62.6% de los votos y obtuvo 252 escaños de los 400 totales. El NP llegó a la barrera del 20.4% de los votos y consiguió 82 escaños. La fórmula electoral escogida con una baja barrera electoral abrió la puerta legislativa a siete partidos políticos de los 19 partidos totales que concurrieron a éstas.

La nueva democrática Asamblea Constituyente⁴⁵, 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*”⁴⁶ 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

45 La Asamblea Constituyente era el pleno conjunto de la Asamblea Nacional y el Senado.

46 Hansard, (Asamblea Constituyente), 25 de agosto de 1995, Vol 2, 1-364, pp. 9-10.

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. No hubo unanimidad entre las sumisiones de los partidos políticos a los comités de la asamblea constituyente.⁴⁷

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.”⁴⁸

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*”⁴⁹. 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 voluntad por parte del Gobierno del ANC, ni de la oposición parlamentaria, de reformar el sistema electoral diseñado durante la transición hacia la democracia. Casi diez años más tarde, el Gobierno del ANC estableció una comisión, el *Electoral Task Team*⁵⁰ (ETT), para revisar el sistema electoral y realizar recomendaciones sobre si era, o no, necesario realizar cambios en el actual sistema electoral. La recomendación⁵¹ presentada por el ETT fue rechazada por el Gabinete del ANC porque el país sigue necesitando “*el arnés de nuestro sistema político inclusivo en interés de la construcción nacional y de la unidad nacional*”⁵². Desde entonces, los llamamientos a una 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

47 *Debates of the Constitutional Assembly*, 1995, pp. 301-302.

48 Entrevista a Roelf Meyer, 12 de agosto de 2014.

49 Transcripción de la reunión del Comité Constitucional del 6 de septiembre de 1995.

50 El ETT fue instituido en el año 2002.

51 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.

52 Argumento defendido por el Gobierno del ANC tras una reunión de la ejecutiva del partido en julio de 2002 (Piombo y Nijzink, 2005:76).



impuesta por la lista de candidatos cerradas. Preguntado por la ausencia de iniciativas gubernamentales o parlamentarias de revisión del sistema electoral, Valli Moosa valora:

“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”.⁵³

Conclusiones

152



En los 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 modelo ha mostrado que dependiendo del nivel de amenaza, los partidos políticos se inclinan por el cambio institucional o no. Es decir, 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 reforman los sistemas electorales o no. El rechazo categórico del sistema electoral pluralista, por parte del partido en el Gobierno 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 la aparición de nuevos partidos políticos en la competición electoral que sí podían representar las preferencias electorales de los nuevos electores y ganar con amplias mayorías las 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 el país bajo el sistema *Apartheid*.

La temprana reforma del sistema electoral impuesta como principio constitucional sin

53 Entrevista a Valli Moosa, 7 octubre de 2014.

posible revocación en la *Declaration of Intent*, como la forma en que se resolvió el diseño definitivo de la ley Electoral interina de 1993, 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 como los actores siguen cálculos estratégicos de maximización de la utilidad. Aunque el órgano encargado de la redacción de la ley electoral estaba dentro de la estructura del foro negociador multipartidista, el resultado final fue impuesto sin modificaciones por el acuerdo bilateral sellado por los dos principales partidos. Y a pesar de que la ley Electoral interina de 1993 fue diseñada para la celebración de las primeras elecciones democráticas en el país, y con vistas a ser revisada por la Asamblea Constituyente, finalmente tras unos resultados electorales más positivos de lo esperado en las encuestas de opinión realizadas en su momento, el ANC no abogó por su reforma y desde entonces se ha convertido en la ley Electoral sudafricana sin que se introduzca ningún cambio que pueda trastocar la maximización de la representación legislativa del partido gubernamental. 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. Corroborando 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 perciben un beneficio traducido en escaños con ello (Benoit, 2004:379).

Si los actores políticos sudafricanos hubiesen tenido el deseo de diseñar instituciones justas y envestir al sistema electoral con mayor grado de legitimidad, la introducción de circunscripciones se habría llevado a cabo en el diseño final del sistema electoral o en revisiones posteriores. Pero la desconfianza de los principales protagonistas al uso partidista de las nuevas demarcaciones de los distritos en el país, así como el resultado electoral favorable al partido en el Gobierno, han sido fundamentales para abandonar este aspecto de la reforma del sistema electoral, tanto durante el diseño de la Ley Electoral interina de 1993, como en su posterior revisión dentro de la Asamblea Constituyente, y que finalmente fue ratificado como ley Electoral sudafricana sin variaciones mayores.

Bibliografía

- 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.





- Bawn, K. (1993): *The Logic of Institutional Preferences: German Electoral Law as a Social Choice Outcome*, American Journal of Political Science 37(4): 965-989.
- Benoit, K. (2004): *Models of electoral system change*, Electoral Studies 23(3): 363-389.
- Benoit, K. (2004): *Change and Persistence: The Evolution of Poland's Electoral System, 1989-2001*, The Journal of Politics, 66(2): 396-427.
- Benoit, K. (2007): *Electoral laws as political consequences: explaining the origins and change of electoral institutions*, Annual Review of Political Science 10: 363-390.
- Boix, C. (1999): *Setting the rules of the game: The choice of electoral systems in advanced democracies*, The American Political Science Review, 93(3):609-624.
- Bowler, S., Donovan, T. y Karp, J.A. (2006): *Why Politicians Like Electoral Institutions: Self-Interest, Values, or Ideology?* The Journal of Politics 68(2): 434-46.
- Bowler, S. (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.
- Bratton, M. y Walle, N.V (1994): *Neopatrimonial regimes and political transitions in Africa*, *World Politics* 46(4): 453-89.
- Colomer, J. M. (1987): *El utilitarismo*. Barcelona: Montesinos.
- 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.
- Downs, A. (1957): *An Economic Theory of Democracy*. New York: Harper and Row.
- Dunleavy, P. y Margetts, H. (1995): *Understanding the dynamics of electoral reform*, International Political Science Review 16(1): 9-29.
- Electoral Task Team (2003): *Report of the Electoral Task Team*.
- Faure, M. (1999): *The electoral systems issue in South Africa, Occasional Papers*, Johannesburg: Konrad Adenauer Stiftung.
- Gouws, A. y Mitchell, P. (2005): *South Africa: One party dominance despite perfect proportionality*, en *The Politics of Electoral Systems*, Oxford University Press.
- Hansard, (Asamblea Constituyente), 25 de agosto de 1995, Vol 2, 1-364.
- Horowitz, D. (1985): *Ethnic groups in conflict*, Berkeley y Los Angeles: University of California Press.
- Horowitz, D. (1991): *A democratic South Africa?. Constitutional Engineering in a Divided Society*, Cape Town: Oxford University Press.
- Howe, H. M. (1994): *The South African Defence Force and Political Reform*, The Journal of Modern African Studies 32(1): 29-51.
- Huntington, S. P. (1993): *The Third Wave: Democratization in the Late 20th Century*. Norman: University of Oklahoma Press.

- Lehoucq, F. E. (1995): *Institutional change and political conflict: Evaluating alternative explanations of electoral reform in Costa Rica*, *Electoral Studies* 14(1): 23-45.
- Lijphart, A. (1977): *Democracy in Plural Societies: A Comparative Exploration*, New Haven: Yale University Press.
- Lijphart, A. (1985): *Power-Sharing in South Africa*. Berkeley: University of California.
- Lijphart, A. (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, A. (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, A. y Aitkin, D. (1994): *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-Seven Democracies, 1945-1990*, New York: Oxford University Press.
- Luong, P. J. (2000): *After the break-up: Institutional design in transitional states*, *Comparative Political Studies*, Junio: 563-592.
- Lundberg, T. (2007): *Electoral system reviews in New Zealand, Britain and Canada: A critical comparison*, *Government and Opposition* 42(1): 471-490.
- Marian, C. G. y King, R. F. (2010): *Plus ça change: Electoral law reform and the 2008 Romanian parliamentary elections*, *Communist and Post-Communist Studies* 43(1): 7-18.
- Mattes, R. y Southall, R. (2002): *Popular attitudes towards the South African electoral system*, Working Paper, Centre for Social Science Research, Cape Town: University of Cape Town.
- Mattes, R. (2004): *Voter information government evaluations and party images, 1994-2004*, Working Paper, Centre for Social Science Research, Cape Town: University of Cape Town.
- Norris, P. (1997): *Choosing electoral systems: Proportional, majoritarian and mixed Systems*, *International Political Science Review* 18(3): 297-312.
- Peters, G. B (1999): *Institutional theory in political science. The new institutionalism*. London: Pinter.
- Piombo, J. y Nijzink, L. (2005): *Electoral politics in South Africa: Assessing the first democratic decade*, New York: Palgrave Macmillan.
- Rahat, G. (2004): *The study of the politics of electoral reform in the 1990s: theoretical and methodological lessons*, *Comparative Politics* 36(4): 461-479.
- Renwick, A. (2005): *Modelling Multiple Goals: Electoral System Preferences in Hungary in 1989*, *Europe-Asia Studies* 57(7): 995-1019.
- Spitz, R. y Chaskalson, M. (2000): *The Politics of Transition: a Hidden History of South Africa's Negotiated Settlement*, Oxford: Hart.



Strøm, K. y Müller, W. C. (1999): *Policy, Office, or Votes? How Political Parties in Western Europe Make Hard Decisions*, Cambridge: Cambridge University Press.

Fuentes de Archivos: material no publicado

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.

Universidad de Cape Town / Government Publications: 31 de marzo de 1992, *ANC proposal to the Working Group 2: Body and procedures for drafting a new constitution*, G68 CODESA 1992. Abril de 1990, *A new South Africa extracts from speeches by the State Presidente and the Minister of Constitutional Development from september 1989 to February 1993*, G68 CONS 1993 News.

Universidad de Cape Town / Seegers Collection: 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 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, 25 de septiembre de 1991, *We can all pull through together*, says de Klerk, p.4.

Weekly Mail, 22 a 27 de marzo de 1991, *Who'd win if South Africa voted today*, pp.1-2.

Fuentes de Internet

O'Malley, Pdraig (1991): entrevista a Fatima Meer, 2 de agosto.

<https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00534.htm>

O'Malley, Pdraig (1991): Entrevista a Gerrit Viljoen, 26 julio, <https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00511/06lv00521.htm>

O'Malley, Pdraig (1990): Entrevista a Roelf Meyer, 17 diciembre. <https://www.nelsonmandela.org/omalley/index.php/site/q/03lv00017/04lv00344/05lv00389/06lv00503.htm>

