



## Sudáfrica: el compromiso negociado

NICO STEYTLER

Después de tres siglos de dominio colonial y racial, en 1996 Sudáfrica adoptó una nueva Constitución que establecía una democracia no racial. La transición de gobierno de las minorías a gobierno mayoritario fue una "revolución negociada". La nueva Constitución presenta algunas características federales; no obstante, asegura el dominio del gobierno central. Aunque se instauraron nueve provincias, ni la Constitución, ni las discusiones y debates políticos que se dieron antes y después de su redacción, emplearon la palabra "federalismo" aplicada al sistema federal sudafricano. Sin referencia escrita a sí mismo como país federal, el debate sobre la índole del nuevo Estado sudafricano continúa.

El propósito de la Constitución era liberar y dar el poder a la mayoría oprimida para rectificar las injusticias del pasado. Aunado a este objetivo, estaba la voluntad de unificar un país históricamente dividido por cuestiones raciales y étnicas. La empresa de edificar una nación se basó en el impulso individualista de los derechos humanos que trascendería las viejas disputas raciales, estableciendo una república que – de acuerdo con el preámbulo de la Constitución de 1996 – "pertenece a todos los que viven en ella, unidos en nuestra diversidad".

El sistema descentralizado actual fue producto de la negociación – un juego de estira y afloja desde dos puntos de partida opuestos: centralismo

y federalismo. Los defensores del federalismo argumentaron que, dado el carácter altamente centralizado del gobierno previo a 1993, la nueva Constitución debería garantizar que ningún gobierno nacional centralizado pudiera imponer sus condiciones a todo el país. Arguyeron que una dispersión más grande de facultades brindaría mayores garantías a la democracia. Los que abogaban por el centralismo – representados principalmente por los movimientos de liberación – afirmaban que para poder llevar a cabo el importante proceso de transformación era necesario tener un fuerte gobierno centralizado y sostenían que éste sería el único medio posible para cambiar las condiciones de vida de los que antes habían sido excluidos.

Los elementos federales que eventualmente se incorporaron a las constituciones de 1993 y 1996 fueron el resultado del toma y daca del proceso de negociación, y el Estado que surgió debe ser visto como un acuerdo negociado, no como el producto de una sola y clara visión.

Sudáfrica adoptó dos constituciones en la década de 1990 – una interina, aceptada a raíz de las negociaciones de 1993 – y una permanente, que entró en vigor en 1996, dos años después de las primeras elecciones no raciales del país, que se llevaron a cabo en 1994. Los elementos federales que eventualmente se incorporaron a las constituciones de 1993 y 1996 fueron el resultado del toma y daca del proceso de negociación, y el Estado que surgió debe ser visto como un acuerdo negociado, no como el producto de una sola y clara visión. Tanto la Constitución interina, como la de 1996, articularon dos importantes puntos de partida con respecto a la anterior democracia dividida por motivos raciales. Primero, la Constitución se basó más en la filosofía individualista de la democracia liberal clásica que en la defensa y consolidación de grupos, fueran éstos étnicos, raciales o lingüísticos. Segundo, aunque se establecieron entidades subnacionales, la Constitución resultante evitó una relación competitiva entre dichas unidades y el gobierno central. El foco primordial era la construcción de una nación.

La Constitución sudafricana es interesante para otras federaciones por la forma en que se ha dispersado el poder entre las tres esferas de gobierno (nacional, provincial y local) y por la articulación explícita de ciertos principios de gobierno cooperativo.

Actualmente, Sudáfrica tiene un fuerte gobierno nacional e intenta desarrollar gobiernos locales fuertes. De acuerdo con el marco provincial que establece la Constitución, las provincias deben desempeñar un papel significativo en el gobierno; sin embargo, sus facultades de recaudación son limitadas y 96% de sus ingresos dependen de las transferencias del gobierno central. En el debate ciudadano en curso se cuestiona si se debe fortalecer la estructura de las provincias para que tengan mayor participación en el gobierno, o si se debe debilitar dicha estructura.

Antes de los comicios democráticos de Sudáfrica de 1994, se crearon municipios por estatuto con una organización con base racial. Aunque la Constitución interina incluía un capítulo sobre gobiernos locales, se colocó a los municipios bajo el control directo de las provincias. La Constitución de 1996 cambió de forma radical el concepto de los gobiernos locales como escalafón más bajo, elevándolos a su propia esfera, a la altura de los gobiernos nacional y provincial. Además, dicho documento ordena la instauración de gobiernos locales democráticos en el país entero.

Múltiples factores contribuyeron a este cambio de estatus. Políticamente – en los movimientos de liberación – las comunidades locales desempeñaron un papel importante en la prolongada lucha contra el *apartheid*, dando lugar a un fuerte movimiento civil. Los constituyentes buscaban transformar este movimiento social en una empresa centrada en el desarrollo de las personas. La visión del gobierno local como impulsor del crecimiento también reflejaba teorías modernas de desarrollo, donde el aprovisionamiento de bienes y las iniciativas locales se consideran indispensables para el desarrollo social y económico. Tomando en cuenta que la creación de las provincias fue el resultado de una complicada negociación, el fortalecimiento de los gobiernos locales se realizó a expensas de las provincias.

Aunque la esfera de gobierno local tiene garantizado cierto nivel de autonomía, persiste un grado considerable de supervisión, tanto del gobierno nacional, como de los provinciales. Financieramente, los gobiernos locales son en buena medida autónomos. Tienen las facultades originarias de recaudación en las áreas de impuestos sobre la propiedad y tarifas a los usuarios, y actualmente recaudan 83% de sus ingresos.

La Constitución de 1996 hizo del gobierno cooperativo el cimiento de la descentralización, y ha puesto en términos llanos sus principios rectores. En palabras del Tribunal Constitucional, la Constitución no encarna el "federalismo competitivo", sino el "gobierno cooperativo". Un principio de gobierno cooperativo importante es evitar el litigio para resolver las disputas intergubernamentales. La lógica detrás de este principio es que, cuando sea posible, las controversias deben ser "resueltas a nivel político, más que por medio de litigio acusatorio". Hasta ahora las relaciones entre el gobierno central y las provincias han sido cooperativas más que conflictivas, en gran parte por el dominio de un solo partido en los gobiernos de provincias y municipios.