

Federaciones del mundo (23): Sudáfrica

Ferran Requejo

Los territorios sudafricanos de El Cabo, Natal, Orange y Transvaal fueron asociados en la South Africa Act del Parlamento británico en 1909 tras la finalización de la guerra de los Boers (1899-1902) que enfrentó a Gran Bretaña con los colonizadores de origen holandés. Al año siguiente se estableció el dominio autogobernado de Sudáfrica dentro de la Commonwealth, que no incluía elementos federales. Tras la instauración en la década de los años 50 de un sistema de segregación racial (apartheid), que afectó a las áreas residenciales y de recreo, los transportes, las universidades, las entradas a los comercios, a las prácticas sexuales, y en el que la mayoría negra de la población era tratada en la práctica como un gran conjunto de “trabajadores invitados” (*gastarbeiter*), no pudiendo detentar derechos de participación política hasta los años 90.

La situación se mantuvo a pesar de los movimientos internos de oposición – especialmente activos a partir de los años 60- y de la creciente presión internacional, aunque, finalmente, el gobierno se vio obligado a levantar la prohibición que existía sobre el Congreso Nacional Africano y a la liberación de Nelson Mandela, el líder político que simbolizaba la resistencia y el camino hacia un estado sudafricano sin apartheid. La nueva constitución fue aprobada en 1996. A pesar de establecer un sistema territorial quasi-federal, las referencias explícitas al federalismo fueron conscientemente evitadas al haber sido una de las principales banderas defendidas, entre otros, por el Partido Nacional, principal partido de la población blanca y tradicionalmente contrario a levantar el sistema de segregación, así como por temer que no se tomaran las medidas reformistas necesarias para la transformación política y social del país. En 1993, el *Consultative Business Movement* presentó un “informe confidencial” dirigido a los partidos políticos basado en 34 principios constitucionales que sirvió para desatascar el proceso constituyente. Entre los principios se incluía la conveniencia de establecer competencias de carácter exclusivo y de carácter concurrente, así como de que se mantuviera el principio de subsidiariedad como fórmula de control del poder político. El resultado fue un sistema innovador en el ámbito de los derechos, y que desde el punto de vista territorial adapta elementos del federalismo cooperativo alemán.

El sistema de gobierno combina elementos presidencialistas y parlamentarios. El Presidente, que es a la vez jefe del estado y presidente de gobierno, es elegido por la Asamblea para un período de cinco años. La protección de los derechos introduce una serie de instituciones como la Comisión de Derechos Humanos, la Comisión para la Igualdad de Género, la Comisión para la Promoción y Protección de los Derechos de las Comunidades Culturales, Religiosas y Lingüísticas, y la Comisión Electoral Independiente. Territorialmente, el estado comprende nueve provincias sin seguir criterios tribales o raciales.

El Parlamento es bicameral (Asamblea Nacional y Consejo Nacional de las Provincias). La Asamblea comprende 400 miembros elegidos a través de un sistema proporcional de listas para un período de cinco años. Las provincias están representadas a través de los 90 miembros del Consejo, diez por provincia, elegidos por los parlamentos provinciales también para cinco años. Uno de sus cometidos es la protección de la diversidad lingüística y cultural de las minorías étnicas del país. En contraste con la mayoría de federaciones que hacen del poder local una competencia interna de las unidades constituyentes, la Constitución sudafricana hace de este poder un tercer nivel de gobierno. El capítulo 3 de la constitución establece las bases de “cooperación” entre las “esferas” central y provincial de gobierno, en un difícil equilibrio

que quiere mantener sin diluir el autogobierno de las provincias y algún rasgo asimétrico (las provincias de El Cabo Occidental y de KwaZulu-Natal han aprobado sus propias constituciones). Sin embargo, en la práctica y tal como ocurre en otras federaciones de este tipo, la cooperación ha tendido a reforzar al gobierno central. La lista de las materias exclusivas de las provincias es corta y de rango inferior (carreteras, planificación provincial, deportes, etc). Las materias más decisivas son de carácter concurrente y, si bien, ambos niveles pueden legislar, el derecho federal es prevalente. Paralelamente, la autonomía fiscal de las provincias también es limitada, justificándose la centralización, entre otras medidas, por el objetivo de conseguir superar las desigualdades “dentro y entre las provincias”. La Comisión Fiscal y Financiera emite recomendaciones sobre la distribución del presupuesto.

En caso de conflicto entre los niveles de gobierno, la constitución requiere a las partes a resolverlas a través de la negociación intergubernamental antes de proceder al recurso en los tribunales. Estos incluso pueden devolver el caso a los querellantes cuando aprecia que no se han tomado las medidas suficientes para resolver el litigio a través de la negociación. El Tribunal Constitucional es la última instancia de interpretación constitucional, incluidos los procesos de reforma y la disputa entre niveles de gobierno. La presentación de recursos es un derecho de los ciudadanos. La reforma constitucional es compleja: incluye cinco tipos de procedimientos. Así, las propuestas de cambios en la división de poderes requieren al menos el 75% de los votos favorables en la Asamblea y el apoyo de al menos seis provincias en el Consejo. La modificación de los derechos, la modificación de fronteras provinciales requieren dos tercios de votos en la Asamblea a favor de la enmienda y también el acuerdo de seis provincias en el Consejo.

Otro rasgo interesante es la relación entre el nuevo sistema institucional y el papel de las normas y líderes tradicionales, dos realidades que resultan a menudo contradictorias. Aunque la constitución reconoce el carácter histórico de los segundos, también refleja una clara voluntad de combatir su usual carácter patriarcal y autoritario. Para canalizar las posibles tensiones se han establecido unas instituciones de “líderes tradicionales” tanto a nivel provincial como nacional. Incluso no se descarta el “el reconocimiento del derecho de autodeterminación” de cualquier comunidad que comparta una herencia cultural y lingüística común. En la práctica, sin embargo, hasta ahora las funciones del derecho común y de los líderes tradicionales han venido a ser principalmente de carácter consultivo y simbólico. La legitimación del sistema político encara en la actualidad las dificultades asociadas a superar una fuerte crisis económica (pobreza, desempleo, etc) y los problemas derivados de los estragos provocados por el sida que dificultan que el país salga de la situación de pobreza y las grandes desigualdades que siguen caracterizando al país.