

¿El inicio de la rendición de cuentas?: las cuartas elecciones generales de Sudáfrica y sus repercusiones en la gobernanza

Steven Friedman *

Tema: Sudáfrica ha sido testigo este año de las elecciones más competitivas de su historia. El Congreso Nacional Africano, partido gobernante del país, se vio por primera vez forzado a competir por la obtención de votos y, en el intento, perdió algo de terreno. Este ARI analiza las repercusiones de este hecho para la rendición de cuentas por parte del gobierno, para una gobernanza eficaz y para la pluralidad política.

Resumen: Las cuartas elecciones de Sudáfrica han sido las más competitivas en la historia del país: han sido las primeras elecciones desde que se instauró la democracia en las que el Congreso Nacional Africano (*African National Congress, ANC*) ha perdido votos a favor de los partidos de la oposición. El hecho de que el alto grado de competencia electoral no estuviera acompañado de una gran violencia electoral indica que el país es más capaz de lo que se temía de hacer frente a la pluralidad política. Los resultados podrían también inyectar un nuevo incentivo para la rendición de cuentas en un sistema político caracterizado por la reducida presión competitiva, y esto, por su parte, podría garantizar la gestión de gobierno eficaz que requerirá la sociedad si lo que pretende es suavizar el impacto de la crisis económica global. Pero los resultados son ambiguos: que inciten a una mayor rendición de cuentas dependerá de la interpretación que haga de aquéllos el ANC.

Análisis: Nadie lo hubiera dicho al seguir la campaña, pero las recientes elecciones de Sudáfrica desempeñarán un papel decisivo no sólo en el desarrollo político del país, sino también en su modo de hacer frente a la crisis económica global.

Las cuartas elecciones democráticas de Sudáfrica han sido generalmente consideradas como las más importantes desde el primer sufragio universal de 1994. El Congreso Nacional Africano (*African National Congress, ANC*), que en todas las elecciones ha dominado la política electoral y ha incrementado su porcentaje de votos, fue desafiado por el Congreso Popular (COPE), un grupo disidente cuyos líderes abandonaron el partido gobernante en señal de protesta contra la decisión de este último de retirar de su cargo al antiguo presidente Thabo Mbeki en septiembre de 2008. El ANC también tuvo que hacer frente al reto presentado por la opositora Alianza Democrática en la provincia

* Director, Centro para el Estudio de la Democracia, Rhodes University/Universidad de Johannesburgo

del Cabo Occidental. Además, según informaciones de la prensa, las encuestas de opinión que encargó el partido gobernante indicaban que éste estaba perdiendo apoyo entre sus votantes tradicionales. Todo ello indicaba, por lo tanto, que las elecciones de 2009 podían ser las primeras en las que el ANC parecía destinado a perder votos. Esto avivó la competencia electoral que, a su vez, reanimó el interés de los votantes en una sociedad cuyos niveles de participación electoral son ya elevados, especialmente en un país en el que el resultado electoral no está en duda: se registraron unos tres millones de nuevos votantes.¹

En este caso, el ANC sí perdió algo de terreno: su porcentaje de voto nacional cayó unos 4 puntos porcentuales y, de tener más de un 69% de los votos, pasó a contar con menos del 66% (el cambio es algo más pronunciado de lo que parece porque el ANC se benefició de una caída en los votos del Partido de la Libertad Inkhata –IFP, por sus siglas en inglés– en la provincia de KwaZulu Natal). De no ser así, habría perdido más terreno a nivel nacional. También perdió votos a manos de la Alianza Democrática (*Democratic Alliance*, DA) en la provincia del Cabo Occidental. No obstante, los resultados no fueron tan concluyentes como habían predicho algunos medios de comunicación: la prensa y determinados comentaristas esperaban que el ANC tuviera unos resultados mucho peores, de modo que algunos medios de comunicación describieron y analizaron el revés que sufrió como un triunfo.² Y, aunque la acentuada competencia entre los partidos sí produjo algo de violencia electoral, ésta fue mucho menor de lo que se temía,³ lo que indica que a pesar del entusiasmo preelectoral, el acontecimiento que se esperaba que iban a suponer las elecciones de este año fue un fiasco. No cabe duda de que el cambio en la intención de voto fue menos dramático de lo que habían supuesto algunos medios de comunicación. Pero, aun así, los resultados podrían resultar ser cruciales para el futuro económico y político inmediato del país.

La crisis mundial y el gobierno responsable

Para comprender el posible impacto y las posibles repercusiones de las elecciones, se deben situar a estas últimas en un contexto. También Sudáfrica se ha visto afectada por la crisis económica mundial: aunque ha demostrado que su sistema económico es más sólido que el de otros muchos países (los principales bancos continúan funcionando sin apoyo del gobierno), su economía se ha visto inevitablemente resentida por la caída en las inversiones y en las exportaciones, y está siendo objeto de su primera recesión en 17 años.⁴ Estos hechos se verificaron tras un cambio en el liderazgo del ANC marcado por la pérdida de Mbeki de la presidencia del partido en el poder, ocupado en su lugar por Jacob Zuma. Los aliados de izquierdas del ANC, el Congreso de los Sindicatos Surafricanos (*Congress of South African Trade Unions*) y el Partido Comunista de Sudáfrica (CPSA), apoyaron a Zuma, de modo que el cambio en el liderazgo despertó cierta preocupación entre los empresarios, que temían que la política económica tomara un derrotero izquierdista.

¹ Nthambeleni Gabara, "Voters' roll grows to 23-million", *South Africa Info*, <http://www.southafrica.info/about/democracy/elections-110209.htm>.

² Véase, por ejemplo, *Sunday Times*, 26/IV/2009.

³ *Election Monitoring Network*, comunicado de prensa, 20/IV/2009, http://www.idasa.org.za/index.asp?page=programme_details.asp%3FRID%3D75.

⁴ "Shrinking factory output points to rates cut", *Business Day*, 13/IV/2009.

En cualquier caso, las expectativas o los temores de un viraje hacia la izquierda eran exagerados⁵ (aunque además dichas expectativas o temores han quedado mucho más relegados a un segundo plano debido a la crisis económica). Al igual que otras economías de mercado, Sudáfrica debe adaptarse a la crisis mundial mediante una política fiscal expansiva que contrarreste el descenso en la inversión pública. El deseo de la izquierda de un mayor protagonismo del sector público ha pasado a ser objeto de un consenso apoyado por los empresarios (un equipo integrado por empresarios, sindicalistas y otros actores privados clave ha recomendado la adopción de una serie de medidas para hacer frente a la crisis). Por consiguiente, ahora el problema no reside en dilucidar si el gobierno intervendrá o no, ya que todos los actores clave opinan que sí debe hacerlo, sino en saber si lo hará de manera eficaz.

A nivel general se reconoce que en los últimos años el gobierno no ha sido eficaz – claramente tendrá que desempeñar mucho mejor sus funciones en los próximos años—. Aunque la competencia técnica influye en la determinación de la eficacia de un gobierno, el requisito más importante es que tenga que rendir cuentas, ya que si no siente la necesidad de responder de sus propios actos ante los ciudadanos, es improbable que garantice la capacidad técnica necesaria.

Aunque el equipo creado por el gobierno pudiera permitir que los empresarios, sindicatos del sector laboral y otros actores organizados obliguen al gobierno a rendir cuentas ante los ciudadanos, hay mucho más que hacer. Es imprescindible un gobierno capaz de hacer frente a las necesidades de los más pobres (y esto no podrá hacerlo si no adquiere una mayor responsabilidad frente a estos mismos ciudadanos). La eficacia a la hora de hacer frente a la pobreza se ha visto obstaculizada durante la última década por el hecho de que el gobierno no ha realizado una toma de contacto con respecto a las necesidades de los pobres⁶ y no se ha mostrado responsable ante ellos. Una respuesta más eficaz exige una mayor responsabilidad.

Las elecciones y el rendimiento de cuentas

Las elecciones tienen un importante potencial de influencia en las posibilidades de contar con un gobierno más responsable ante los ciudadanos. Es improbable que los líderes sientan la necesidad de rendir cuentas a los votantes si creen que pueden dar por sentado que van a salir reelegidos. Durante gran parte del período de 15 años de democracia en Sudáfrica, los líderes gubernamentales se han encontrado en esta situación: los líderes del ANC parecían capaces de gobernar durante todo el tiempo que quisieran, lo que, obviamente, debilitaba la exigencia de que rindieran cuentas (de hecho, tendía a garantizar a que se diera por sentada la fidelidad del electorado). Esta situación empezó a cambiar en diciembre de 2007, cuando Zuma derrotó a Mbeki. Era la primera vez en unos 60 años que un presidente del ANC era derrotado en unas elecciones del partido y el suceso indicó a los líderes del movimiento que ya no podían confiar en los activistas del partido para salir reelegidos. Actualmente, ningún líder del ANC puede dar por supuesta su reelección, de modo que ahora es más probable que se sientan mucho más dispuestos a rendir cuentas al resto del ANC.

⁵ “Just how ‘left’ is the Zuma ANC’s ‘leftward’ shift?”, *Business Day*, <http://www.businessday.co.za/articles/ManagementAndLeadership.aspx?ID=BD4A874696>.

⁶ Steven Friedman, “South Africa: Globalization and the Politics of Redistribution”, en Joseph S. Tulchin y Gary Bland (eds.), *Getting Globalization Right: The Dilemmas of Inequality*, Lynne Rienner, Boulder, 2005.

Pero esto, por sí solo, no basta para garantizar un gobierno más responsable ante los ciudadanos (de hecho, podría garantizar que el gobierno únicamente se interese por los problemas de los activistas del partido gobernante, que no siempre son los problemas de los ciudadanos). Gran parte de la vida política de 2008 apuntaba en esta línea: las decisiones solo parecían reflejar los deseos de los activistas del partido, haciendo que las encuestas registraran una caída en el apoyo al ANC. Un ejemplo de esta tendencia de los líderes políticos a responder ante otros políticos más que ante los ciudadanos, lo tenemos en la disolución por parte del partido gobernante de una unidad especial de investigación y nada apreciada entre los políticos del ANC, sin consultar a este respecto a un público preocupado por el alto índice de delincuencia.⁷ La asunción de responsabilidad ante los ciudadanos no sólo implica la necesidad de que los políticos del partido gobernante teman la posibilidad de que sus propios compañeros de partido los depongan de su cargo, sino también la necesidad de que dichos políticos teman además que puedan ser castigados por los votantes si no les sirven de manera adecuada. La perspectiva de que el ANC quizá tuviera que dedicar la campaña electoral a conseguir el apoyo de los votantes hizo surgir la posibilidad de que los políticos tuvieran que esforzarse en conocer las preocupaciones de los votantes y tomárselas en serio. Pero el impacto de las elecciones sobre la competitividad electoral fue más allá, despertando expectativas de una mayor responsabilidad ante los votantes a lo largo de todo el espectro político, pero planteando también ciertos riesgos para la estabilidad política.

La política electoral en Sudáfrica desde 1994 ha sido menos competitiva de lo que pueda parecer a primera vista. Un importante rasgo de las elecciones de 1994 fue el gran número de “zonas prohibidas” en las que dominaba uno u otro partido y en las que los rivales tenían dificultades para hacer campaña.⁸ Desde entonces, ha venido siendo progresivamente más fácil hacer campaña en el terreno de otros, aunque ha habido poco incentivo para ello.

Las opciones electorales en Sudáfrica vienen determinadas por la identidad:⁹ los votantes tienden a permanecer leales a los partidos que respetan su identidad como grupo (definido por una compleja combinación de raza, lengua y cultura). Esto significa que los partidos tienden a dominar las zonas geográficas en las que viven sus partidarios: el ANC tendería a dominar las zonas urbanas en las que viven los negros pobres; la AD se decantaría por las periferias, aún dominadas por minorías raciales, y el IFP lucharía por el favor de los votantes rurales tradicionales de habla zulú de la zona de KwaZulu Natal. Normalmente no servía de mucho hacer campaña en zonas rivales, dada la fuerza del voto basado en la identidad, de modo que los partidos más grandes tendían a centrarse en movilizar a sus propios partidarios y no en competir por los votos de aquellos que apoyaban a sus rivales. Las elecciones eran, por tanto, libres y justas, pero esencialmente carentes del elemento competitivo.

Las elecciones de 2009 pusieron este modelo en tela de juicio. La aparición del COPE indicó que, por primera vez, existía una seria competencia por los votos de la mayoría que apoyaba al ANC. El aumento de la competencia en KwaZulu Natal hizo que el ANC intentara conquistar votos en las zonas rurales tradicionalmente dominadas por el IFP,

⁷ “Let’s pretend to consult”, *City Press*, 2/VIII/2008, http://jv.news24.com/City_Press/Features/0,,186-1696_2368908,00.html.

⁸ Informes, *Information Analysis Unit, Independent Electoral Commission*, 1994.

⁹ Steven Friedman, “Who We Are: Voter Participation, Rationality and the 1999 Election”, *Politikon*, noviembre de 1999.

mientras que este último intentó conseguir el apoyo en las zonas urbanas en las que hasta entonces había dominado el ANC. Y en la provincia del Cabo Occidental, la AD consiguió atraer a su favor votos de ciudadanos que habían apoyado al ANC en las elecciones anteriores.

Todo esto supuso un gran riesgo de violencia electoral. Los políticos sudafricanos nunca se han enfrentado realmente a una intensa competencia electoral, de modo que no había garantías de que fueran a permitir que sus oponentes hicieran campaña en sus zonas: el riesgo se vio acentuado por la realidad política local, en la que los políticos que ejercen el poder están normalmente acostumbrados a monopolizar sus zonas y no reciben de muy buen grado la competencia.

Pero este riesgo también dio esperanzas de que se asumiera una mayor responsabilidad ante la ciudadanía, ya que el claro mensaje de que a los votantes no se les podía dar por hecho aseguraba que los políticos se verían presionados a tomarse mucho más en serio las preocupaciones de los votantes. Dadas estas posibilidades, ¿cómo debemos interpretar los resultados?

Las elecciones y la democracia sudafricana

Los niveles relativamente bajos de violencia electoral y de intolerancia constituían, sin duda, un avance democrático importante. La violencia y la intolerancia no estaban, tal y como se ha apuntado anteriormente, totalmente ausentes: hubo asesinatos aislados en KwaZulu Natal, en algunos casos se prohibió a los partidos reunirse en zonas controladas por rivales, y a algunos votantes se les dijo que únicamente recibirían prestaciones sociales y servicios estatales si votaban a un partido en concreto (generalmente al ANC). A los líderes tradicionales, en algunos casos, se les acusó de decir a sus seguidores a qué partido debían votar.¹⁰ Pero, dada la mayor competencia que en elecciones previas, parece justificado ese cierto optimismo que permite ver a Sudáfrica como un país más preparado para la política competitiva de lo que pensaban muchos comentaristas.

Las repercusiones sobre la asunción de responsabilidad son menos claras. En primer lugar, conviene mencionar que estas elecciones constituyeron una ruptura con el pasado mucho menor de lo que podría parecer. No acabaron con el tradicional voto basado en la identidad, simplemente le confirieron una nueva expresión. El ANC no perdió terreno por el hecho de que algunos de sus votantes abandonaran su identidad. Lo perdió porque algunos votantes sentían que su identidad con el ANC quedaba mejor expresada a través del COPE y porque muchos votantes de la provincia del Cabo Occidental, que habían votado al ANC en 2004, decidieron en estas elecciones votar a la AD porque se sentían alienados por el liderazgo de ANC en la provincia, partido al que consideraban cultural y políticamente extranjero.

La AD obtuvo votos gracias al cambio de los votos basados en la identidad en Cabo Occidental y gracias a que sus partidarios de las minorías raciales salieron a votar en gran número a fin de evitar que el ANC liderado por Jacob Zuma obtuviera dos tercios de los votos. Tendió la mano a los votantes africanos de raza negra, pero sin éxito evidente.

La mayoría de los votos de COPE provinieron de partidarios tradicionales del ANC que consideraban que sus nuevos líderes habían llevado al movimiento por el camino

¹⁰ *Election Monitoring Network*, comunicado de prensa.

equivocado. Los votos que recibió fueron pocos porque la mayoría de los votantes del ANC tenían la sensación de que el COPE no había hecho lo que debía hacer un contrincante del partido gobernante (convencerles de que es un mejor guardián de la tradición del ANC que el propio ANC). No es la primera vez que un partido ha intentado presentarse a sí mismo como un hogar para los que deseaban desechar viejas políticas, para después convertirse en el vehículo de antiguas identidades (dos pequeños partidos comparten esta experiencia).

En las elecciones destacó un menor apoyo a los partidos pequeños, pero esto se debió a que sus votantes se decantaron por los grandes partidos de la oposición, ya que pensaban que eran mejores vehículos para mostrar su oposición.

Por último, el abandono del IFP continúa la tendencia de que sus votantes viren hacia el ANC a medida que reducen sus vínculos con zonas rurales (y a medida que va haciendo mella la creciente sensación en las comunidades tradicionales de que puede que estén mejor protegidas por el ANC que por un partido liderado por un hablante de zulú amante de las tradiciones).

Pero las elecciones sí introdujeron una nueva dinámica que podría llevar a la política por distintos derroteros. Puede que el COPE fracasara a la hora de cumplir sus propias expectativas un tanto exageradas, pero estará presente tanto en los parlamentos provinciales como en el nacional. Con ello, el partido gobernante deberá sentirse más presionado a demostrar a sus votantes que se preocupa por ellos. La diferencia entre esta oposición y la anterior es que compite por el apoyo de los votantes del ANC; el ANC estará seguramente menos dispuesto a dar por garantizada la lealtad de sus votantes si la oposición es un partido al que podrían votar estos últimos.

En segundo lugar, los resultados no fueron lo suficientemente claros como para enviar un mensaje inequívoco a los estrategas del ANC, de modo que la posibilidad de que los gobernantes asuman responsabilidades frente a los ciudadanos dependerá del modo en que el ANC decida interpretar el resultado. Podría interpretarlo como un indicador de la lealtad de sus votantes a pesar de las advertencias preelectorales de desafección, una actitud que quedaría enormemente fortalecida por los medios de comunicación, insistentes al decir que el ANC estaba seguro de que iba a conseguir unos resultados mucho peores de los que consiguió. Si los líderes del ANC adoptan esta postura, tomará su mandato como una señal para continuar en la misma línea.

Esta interpretación no tendría en cuenta el alcance del apoyo de muchos de sus votantes a pesar de las grandes dudas sobre el modo en que su líder ha hecho frente a las luchas de poder durante el año pasado mientras ignoraba a las bases que le apoyan. Y probablemente también impediría que el ANC resolviera sus divisiones internas: los políticos que dan por hecho que su partido ganará con independencia de lo que pase, están poco incentivados a evitar las luchas internas por el poder por miedo a distanciarse de los votantes. Si el ANC sigue este camino, el gobierno será mucho menos responsable ante los ciudadanos de los que éstos desearían, pero podría tener que enfrentarse a nuevas disidencias y a un mayor apoyo electoral a sus rivales.

No obstante, podría decidir aceptar las señales: que algunos votantes expresaban su rechazo a no sentirse escuchados y que muchos otros lo habían votado porque permanecen leales a pesar de compartir este punto de vista. Entonces el ANC podría tomar la encuesta como una señal para subsanar sus diferencias internas y conectar con

sus votantes. Los ciudadanos gozarían de un gobierno más responsable y el ANC prolongaría su atractivo entre el electorado.

Conclusión

Las elecciones y los retos actuales

¿Cómo interpretará el ANC los resultados? Hacia el final de la campaña electoral había ciertas pruebas de que el ANC sabía que su responsabilidad ante los ciudadanos constituía una prioridad. Zuma prometió a los votantes que se introduciría una maquinaria para garantizar que los ciudadanos pudieran reclamar en el caso de funcionarios que no proporcionan los servicios públicos adecuados.¹¹ El nuevo gobierno se ha mostrado ansioso por mostrar que tendrá más en cuenta las preocupaciones de los ciudadanos acerca de la ineficacia gubernamental: ha nombrado una nueva comisión de planificación al mando del antiguo ministro de Economía Trevor Manuel (muy apreciado entre los empresarios) y un nuevo secretario para controlar y evaluar el desempeño del gobierno. En ambos casos, quiere claramente señalar que sabe que los votantes quieren una mejor respuesta a sus preocupaciones. Y el nuevo presidente señaló en su discurso de investidura que su prioridad residiría en hacer frente a la crisis económica,¹² lo que da a entender que sabe que su gobierno será juzgado en parte por su capacidad para proteger a los ciudadanos de las graves dificultades económicas.

Sin embargo, es demasiado temprano para saber con seguridad si las elecciones moverán al gobierno a responder al el reto de proporcionar el tipo de servicio que esperan los ciudadanos. El nuevo liderazgo gubernamental es muy diverso, son pocas las cosas que tienen en común los políticos que apoyaron a Zuma, aparte de su oposición al presidente Mbeki –y algunos miembros del nuevo gobierno antiguos partidarios de Mbeki–, lo que se añade a tal diversidad. Las próximas elecciones para la presidencia del ANC están previstas para el año 2012 y Zuma ha sugerido que puede que no esté disponible para un segundo mandato (en algunos medios de comunicación se ha afirmado, por lo tanto, que la batalla por sucederlo en su cargo ya ha comenzado).

Esto podría tener repercusiones negativas en cuanto a responsabilidad y eficacia en dos maneras. En primer lugar, podría llevar a que las divisiones en el seno del nuevo gobierno impidieran que éste gobernara con eficacia, dado que los líderes del ANC estarían demasiado preocupados en sus luchas de poder como para hacer frente a las prioridades nacionales. Y, en segundo lugar, podría forzar a Zuma y a los demás líderes del gobierno a centrarse en mantener la cohesión del grupo gobernante, lo que podría llevarle a centrarse en las preocupaciones de los políticos más que en las inquietudes de los ciudadanos. El nuevo gabinete que ha nombrado Zuma es el mayor de la historia democrática del país porque debe satisfacer a muchas facciones y personas diferentes para evitar un conflicto en el liderazgo del ANC. Este enfoque inclusivo podría contribuir a la eficacia del gobierno al reducir la resistencia a sus planes. Pero también podría significar que el gobierno se está estructurando de un modo en el que se garantiza la satisfacción de los intereses de los políticos a expensas de los votantes.

Por supuesto, es muy posible que en los cinco próximos años seamos testigos de una irregular combinación de una mayor responsabilidad ante la ciudadanía en paralelo a una

¹¹ "Zuma appeals for joint effort to fix hurdles", *Business Day*, 20/IV/2009.

¹² "Zuma promises five years of hard work", *South African Government Information*, <http://www.info.gov.za/speeches/2009/09050810551001.htm>.

constante preocupación por los políticos más que por los votantes. En la realidad, la política es normalmente más confusa e irregular que la forma en la que la describen los comentaristas. Inevitablemente, los diferentes líderes del ANC tendrán distintas interpretaciones de los resultados de las elecciones y de las prioridades del gobierno, y esto acrecentará la confusión. Sin embargo, lo que sí parece claro es que la eficacia en la gestión del gobierno a la luz de la crisis económica constituirá la pieza clave de la presidencia de Zuma, y que la capacidad de Sudáfrica para capear el temporal dependerá en parte del modo en que los políticos del partido gobernante entiendan los resultados: o bien como un motivo para congratularse o bien como una advertencia.

Steven Friedman

Director, Centro para el Estudio de la Democracia, Rhodes University/Universidad de Johannesburgo