

32/2013

29 mayo de 2013

Jorge Bolaños Martínez

**NUEVA CONSTITUCIÓN EN
ZIMBABWE: A LA ESPERA DE MÁS
REFORMAS QUE CONSOLIDEN LA
TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA**

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

NUEVA CONSTITUCIÓN EN ZIMBABWE: A LA ESPERA DE MÁS REFORMAS QUE CONSOLIDEN LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA

Resumen:

El pasado mes de marzo, dos millones de ciudadanos de Zimbabue aprobaron en referéndum una nueva constitución. Si bien se ha superado uno de los hitos más importantes en la reciente historia del país, el éxito del proceso de transición democrática está condicionado por las inminentes elecciones presidenciales, y por la rapidez y decisión con las que se apliquen las reformas estipuladas en la nueva carta magna.

Abstract:

Last March, 2 million Zimbabwean citizens approved in a referendum a new constitution. Though it overcomes one of the milestones in the recent history of the country, the success of the democratic transition process depends on its conditions by the imminent presidential elections, as well as by the speed and determination of the reforms that have to be undertaken.

Palabras clave:

Zimbabue, África del sur, constitución, elecciones presidenciales, transición democrática, Robert Mugabe.

Keywords:

Zimbabwe, Southern Africa, constitution, presidential elections, democratic transition, Robert Mugabe.

INTRODUCCIÓN

El pasado 16 de marzo, con un 95 por ciento de votos favorables, fue aprobada en referéndum la nueva constitución de la que se ha dotado Zimbabwe¹. Es la segunda ley suprema que se aprueba por voluntad popular. Sustituye a la original, aprobada en 1980, mediante la que se ratificó la independencia definitiva del Reino Unido². De hecho, surgió del Tratado de Lancaster House³, firmado en Londres para poner fin a la guerra que había iniciado, contra la autoridad de Ian Smith y su gobierno formado exclusivamente por ministros de raza blanca, el Frente Patriótico (ZANU-PF), origen del partido que ha gobernado Zimbabwe desde que es un Estado soberano⁴. El actual presidente, Robert Mugabe, introdujo reformas en 1990, sin someterlas a una consulta popular, con el fin de reforzar y perpetuar su poder. Se inició así una etapa en la que trató de dar cierta apariencia democrática a su régimen autoritario. A pesar de ello, no se redujo la tensión interna, que desembocó 10 años más tarde en una aguda crisis política. Posteriormente, en 2005 se incorporaron nuevas modificaciones parciales a la constitución de 1980.

En el camino quedó otra tentativa de reforma, impulsada por el propio Mugabe, en el año 2000. En uno de los mayores triunfos obtenidos desde su fundación, en 1999, el Movimiento Democrático por el Cambio (MCD-T), liderado por el actual primer ministro, Morgan Tsvangirai, consiguió que el texto propuesto fuera rechazado por los ciudadanos en las urnas.

El que ha sido aprobado en el referéndum de marzo entrará efectivamente en vigor una vez sea nombrado el nuevo Jefe de Estado, que resultará elegido en las presidenciales previstas para el próximo otoño.

La normalidad durante la jornada electoral del 16 de marzo fue quizá la evidencia más palpable de que Zimbabwe ha logrado avances significativos en el incierto camino hacia la reconciliación. La ausencia de incidentes fue celebrada por la comunidad internacional. Al constatar la limpieza de la consulta, la Unión Europea levantó sus sanciones a varios cargos públicos y oficiales del Ejército de Zimbabwe, aunque mantiene las impuestas al matrimonio Mugabe y a algunas personas que forman parte de su círculo⁵ más próximo.

¹ Puede consultarse el texto completo, en inglés, en la siguiente url:

http://www.gta.gov.zw/index.php/documents/doc_download/29-zimbabwe-constitution

² En 1965, la minoría blanca proclamó la independencia unilateral, que no fue reconocida por Naciones Unidas. En 1979, Londres retomó por un año la administración del territorio, hasta la creación del Estado de Zimbabwe.

³ Puede consultarse en <http://www.rhodesia.nl/lanc1.html>. Con acceso el 23 de mayo de 2013.

⁴ En solitario, con la excepción de los años del gobierno de concentración, que tomó posesión en 2009.

⁵ Consúltese <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-21928152>. Con acceso el 23 de marzo de 2013. En este enlace, el columnista de The Guardian se pregunta si la decisión de Bruselas no fue algo precipitada. <http://www.guardian.co.uk/world/2013/mar/26/eu-lifted-zimbabwe-sanctions-too-soon>

REAFIRMANDO EL CONSENSO

La aprobación por los ciudadanos zimbabuenses de la nueva constitución supone un importante respaldo a los acuerdos y políticas emprendidos para fortalecer el consenso alrededor de un modelo de Estado que permita la convivencia de las diferentes opciones políticas y de las etnias que conviven en ese país del África austral. Acuerdos auspiciados por las principales organizaciones regionales, sobre los que sigue pesando el reto de que se materialicen en una mejora palpable para la población de sus libertades políticas. Si la constitución de 1980 fue redactada y aprobada en Londres, la que entrará en vigor oficialmente a finales de año es producto del Acuerdo Político Global (GPA por sus siglas en inglés), impulsado por la Comunidad para el desarrollo del Sur de África (SADC también por sus siglas en inglés)⁶. Durante las semanas previas a la segunda vuelta, el gobierno emprendió una campaña de intimidación contra el sector de la población más favorable a la candidatura del MCD-T, encabezada por Morgan Tsvangirai, que había resultado vencedor en la primera vuelta. . La violencia política que dio lugar a la crisis de 2008 tuvo como resultado centenares de víctimas mortales⁷.

Sin embargo, el exitoso referéndum no ha supuesto el cese de la presión sobre las voces críticas en Zimbabwe, produciéndose el arresto de periodistas y otras acciones intimidatorias⁸.

En el texto constitucional, se ha tratado por tanto de ofrecer soluciones que, amparadas en la carta magna recientemente aprobada, sirvan para pasar la página de las disputas por la tierra, las rivalidades étnicas, políticas y personales, que han alimentado los sucesivos episodios de conflicto en la historia de Zimbabwe.

BAJO LA TUTELA DE MUGABE

Aquellos sucesos han llevado al país a una situación en la que el veterano presidente de Zimbabwe ha dejado una nueva muestra de su pericia como gobernante, de su dominio de la situación y de su experiencia de hombre político curtido en mil vicisitudes, aunque algunas difuminen con su oscuridad al personaje. Su trayectoria de 33 años en el poder se ve en efecto ensombrecida por algunas actuaciones durante las etapas más autoritarias del

⁶En esta página del Comité Constitucional de Zimbabwe puede consultarse el texto completo del GPA: http://www.copac.org.zw/index.php?option=com_content&view=article&id=19&Itemid=128. Con acceso el 22 de mayo de 2013.

⁷<http://responsibilitytoprotect.org/index.php/crises/crisis-in-zimbabwe>. Con acceso el 24 de mayo de 2013.

⁸Aquí se recogen algunos de los últimos casos: <http://www.misa.org/component/k2/item/1636-fears-of-zimbabwean-media-crackdown>. Con acceso el 25 de mayo de 2013.

régimen tejido en torno al ZANU-PF. Así sucedió cuando persiguió con tenacidad digna de otras causas a sus rivales políticos, agrupados en torno a una facción disidente del movimiento de liberación, y a la etnia ndebele, que reside mayoritariamente en la región de Matabeleland, y que ahora respalda ampliamente al MCD-T. Conocida como ‘Gukurahundi’, la represión contra la etnia ndebele, descendientes de zulúes llegados a Zimbabwe a mediados del siglo XIX, pudo causar un número de víctimas próximo a las 10000⁹.

Robert Mugabe ocupa sin duda el lugar de máximo protagonismo en la historia y en el devenir político de su país. Así ha ocurrido desde que se involucró, a partir de 1975, en la lucha por la independencia del gobierno de la minoría blanca y del Reino Unido.

El instinto de supervivencia como dirigente, junto al convencimiento de que debía poner todos los medios a su alcance para evitar el estallido de un nuevo conflicto civil, son los rasgos que marcarán la última etapa de Mugabe al frente de los destinos de la antigua colonia británica de Rodesia del Sur. No obstante, la voluntad de mejorar la convivencia y cerrar los conflictos internos sólo puede ponerse claramente de manifiesto acelerando las reformas políticas y democráticas, única vía para conferirle aún más credibilidad a la voluntad de llevar la reformas hasta sus últimas consecuencias.

Por otra parte, se puede afirmar que nos encontramos también ante una estrategia que, al abrigo de las actuales circunstancias, ha urdido el anciano líder para neutralizar a la oposición política. Se trataría de alcanzar un estado de las cosas que permitiera la continuidad del régimen después de que Mugabe abandone el poder, sorteando la presión internacional y realizando concesiones a los opositores que eviten un mayor descontento social. A la espera de las elecciones parlamentarias y presidenciales, Su partido ha logrado sostenerse en una posición de privilegio.

LA LUCHA POR LA TIERRA

La cuestión de la propiedad agraria fue uno de los motivos fundamentales en la rebelión armada que, en los años 70, encabezó Mugabe contra el gobierno despótico de la minoría blanca. Y estuvo también muy presente en el Tratado de Lancaster House de 1979.

A comienzos de la pasada década, tras el fracaso de una reforma agraria puesta en marcha en los 90, Mugabe radicalizó sus posiciones indigenistas y promovió la ocupación de las tierras que aún conservaba la minoría blanca, que significaban un elevado porcentaje de la superficie cultivable. En buena medida, las tierras fueron nacionalizadas, hecho que

⁹ Entre otros, consúltese <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/163/28205.html>. Con acceso el 22 de mayo de 2013.

contribuyó al agravamiento de la crisis económica que ha vivido el país¹⁰. Utilizada para pagar favores políticos y mantener alianzas en torno al poder, las plantaciones expropiadas habrían sido adjudicadas arbitrariamente por el líder, sin cumplir por tanto su compromiso de beneficiar con esa decisión a los campesinos pobres de Zimbabwe¹¹. La posesión de tierras cultivables ha condicionado por tanto la historia del país, desde la división interna desde la época colonial. Ha sido también un arma utilizada de forma recurrente en las contiendas políticas en función de las circunstancias. El propio Mugabe pasó de afirmar que los terratenientes blancos serían despojados de sus posesiones hasta el último acre de tierra, a establecer alianzas tácitas con los grandes propietarios. La prometida reforma agraria, al cabo de veinte años, tampoco se llevó acabo. Dueños de un porcentaje aún reducido de hectáreas, se produjo una importante escasez de alimentos, que, junto a una prolongada sequía, llevó a una situación límite a gran parte de la población.

AVANCES DE LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Una descentralización de la administración, límites a los poderes del presidente y fortalecimiento de los mecanismos judiciales, para ampliar las garantías de los derechos de los ciudadanos, son las reformas de más calado que contiene la nueva ley de leyes.

En este sentido, el texto rompe con el anterior, que aseguraba al Jefe del Estado un poder casi absoluto. Si resultan efectivas, las restricciones a la autoridad presidencial pueden constreñir también la formación de núcleos de poder en torno a la figura del líder, propiciando la apertura de las instituciones. Siguiendo la línea fijada en recientes reformas constitucionales, la permanencia en el poder de un presidente electo queda restringido a dos mandatos de cinco años, período coincidente con el término de cada legislatura. La historia de Zimbabwe es un claro ejemplo de cómo la perpetuación de un líder, como ha sucedido con las tres décadas de Mugabe en la presidencia, distorsiona el funcionamiento de las instituciones democráticas.

Otra novedad que afecta a las instituciones zimbabuenses es la incorporación de la cuota de género en la Asamblea Nacional. Al menos sesenta diputadas deberán formar parte del parlamento de Arare.

En lo que respecta al poder judicial, el presidente conserva importantes prerrogativas, como el nombramiento de los jueces del Tribunal Supremo y otros cargos relevantes, designados de entre una lista propuesta por la Comisión de Justicia.

1. ¹⁰ Véase <http://www.bbc.co.uk/news/world-africa-14385342>. Con acceso el 19 de mayo de 2013

¹¹ Consúltese <http://www.guardian.co.uk/world/2010/nov/30/zimbabwe-mugabe-white-farmers>. Con acceso el 23 de mayo de 2013.

La reforma de la constitución sólo podrá llevarse a cabo con la aprobación de los dos tercios de la Asamblea Nacional y el Senado. Además, en todo lo concerniente a los derechos fundamentales y a la propiedad de la tierra (capítulos 4 y 16) se debe convocar un referéndum aprobatorio. En este último capítulo, se crea la Comisión de la Tierra, cuya función es supervisar el libre acceso de la población originaria a la propiedad de plantaciones en las que se cultiva el tabaco y otros productos agrícolas exportados por Zimbabue, como la caña de azúcar. La comisión se pronunciará sobre disputas entre propietarios, pero no dispondrá de ninguna potestad ejecutiva ni sancionadora.

Las medidas destinadas a despolitizar la cuestión de la tierra son imprescindibles en el espíritu de consenso que trata de consolidarse en Zimbabue. El GPA no terminó de resolver el eterno conflicto por la tierra. Hay algunas disposiciones constitucionales que pueden añadir obstáculos al camino. En particular, la que diferencia el derecho de propiedad considerado de forma genérica y la propiedad del suelo de uso agrícola. Tampoco será fácil que el organismo auditor de la tierra cultivable pueda abstraerse del debate político si aumenta la tensión entre la oposición y el gobierno, teniendo en cuenta además que el nombramiento de su presidente corresponde al Jefe del Estado.

Por otra parte, en la constitución se refuerza la Comisión para la paz y la Reconciliación, que tiene asignada la misión de cerrar los trágicos episodios de matanzas y torturas que se produjeron sobre todo entre 1982 y 1986.

Los más escépticos cuestionan, sin embargo, la aplicación de las reformas, sobre las que el actual presidente tiene un amplio margen de acción.

Ya se ha dado el primer paso, con la aprobación del texto en el Senado. Subrayan la inclusión en el texto de artículos de la anterior constitución, que fueron rechazados por el Tribunal de la SADC por discriminatorios y contrarios al Derecho Internacional¹².

Por otra parte, desde algunos sectores críticos se cuestiona el escaso margen que tuvieron los ciudadanos para debatir públicamente el contenido de la constitución, puesto que el texto que se sometería a referéndum fue aprobado en febrero, pocas semanas antes de la fecha señalada para la votación. En cuanto a la participación, fue ligeramente superior al 50 por ciento, una cifra algo mayor de la esperada, pero que no refleja un apoyo abrumador de la población a la nueva norma. Existe el temor entre los analistas de que estemos ante un

¹² Consúltense este análisis de la constitución, junto a otros recursos sobre la constitución de 2013 en <http://www.sokwanele.com/good-bad-and-unworthy-zimbabwes-draft-constitution-and-its-implications-land-policy/09032013>. Con acceso el 24 de mayo de 2013.

consenso prefabricado, que construya una realidad paralela y ajena a la cotidianeidad de los zimbabuenses¹³.

En función del resultado que se obtenga en los próximos años, en la configuración de un sistema político más estable y pacífico en Zimbabue, la experiencia de este país podría beneficiar a otros procesos comparables que se están desarrollando en el continente.

En la misma región, los dirigentes políticos de Madagascar no logran concertar un calendario electoral y constituyente, en un clima de tensión que ha ido creciendo estos últimos meses. La misma que se palpa en las calles de Lusaka, la capital zambiana, donde se han producido varios disturbios y enfrentamientos entre grupos de manifestantes y las fuerzas de seguridad. En Mozambique, mientras, ha repuntado la violencia en torno al Renano, uno de los protagonistas de la tristemente célebre guerra civil que tuvo lugar entre los años 1978 y 1992. Estamos pues ante la posibilidad de evitar que la región del África del sur se deslice hacia una situación de crisis. Hay que tener en cuenta que las relaciones de Zimbabue con sus vecinos no son especialmente buenas, llevar a los gobiernos a apoyar movimientos rebeldes al otro lado de sus fronteras, como sucede en la región de los Grandes Lagos.

Es indudable que en Zimbabue se han producido algunos hechos esperanzadores, como el relativamente tranquilo gobierno de unidad o el voto favorable a la nueva constitución, que sostienen a quienes se aferran a los pronósticos más optimista sobre el futuro inmediato del país.

Aunque el MCD-T (Movimiento por el Cambio Democrático), principal fuerza opositora, ha sufrido un importante desgaste por su participación en el ejecutivo presidido por Mugabe, el acuerdo permitió un período de cierta estabilidad, que ha beneficiado también a la actividad económica. Varios analistas coinciden además en destacar una sensible moderación en el discurso de las dos fuerzas rivales, con un descenso en el nivel de tensión política.

Sin embargo, también hay señales preocupantes, que alertan sobre un posible estancamiento de los esfuerzos políticos y democráticos de la clase dirigente de Zimbabue se hubieran agotado con la aprobación de la nueva Constitución. Se han anunciado retrasos, y la fecha definitiva en la que se celebrarán los comicios depende ahora, según la última decisión que ha adoptado el gobierno al respecto, de la finalización del registro de los votantes por parte de la Comisión Electoral. La convocatoria para elegir al nuevo presidente puede verse envuelta en una maraña legal de difícil solución, al surgir contradicciones entre la Constitución recientemente aprobada y la normativa que regula los comicios. No se

¹³ Véase <http://www.brookings.edu/blogs/up-front/posts/2013/03/20-new-constitution-zimbabwe-kimenyi>. Con acceso el 22 de mayo de 2013. También <http://thinkafricapress.com/zimbabwe/slaying-three-headed-creature-draft-constitution>. Con fecha de acceso 22 de mayo de 2013

llevaron a cabo las reformas necesarias para agilizar los procedimientos, ni siquiera se renovó la Comisión electoral, que supervisó los polémicos comicios de hace un lustro.

Mientras tanto, los dos partidos mayoritarios tratan de apuntalar su credibilidad ante sus bases electorales. El primer ministro acaba de lanzar una propuesta política, de la que el propio Tsvanjirai destaca su carácter “ilusionante”.

Desde una difícil posición, su partido trata de restañar las consecuencias negativas que han acarreado los casos de corrupción en los que se han visto envueltos algunos de los ministros del MCD-T. La experiencia de gobierno no les ha servido para transformarse, según la valoración que hacen los ciudadanos de su gestión, en una fuerza capaz de ofrecer al país una alternativa sólida al ZANU-PF.

Paradójicamente, quienes preconizaban reformas y un nuevo modo de gobernar en Zimbabue han sufrido un desgaste similar, si no mayor, al del partido en el poder.

CONCLUSIONES

En uno de los momentos más decisivos de su historia, el futuro de Zimbabue estará condicionado por la capacidad que muestren sus dirigentes para acelerar el proceso de reformas democráticas. La entrada en vigor de la nueva constitución debería garantizar la convivencia entre las distintas etnias de la población originaria, y de estas con la minoría blanca que aún reside en el territorio de Zimbabue. En ese sentido, la solución de la cuestión de la propiedad de la tierra es uno de los que se presenta como más urgente.

Puesto que la constitución de marzo no será aplicable hasta que no sea nombrado el nuevo presidente, el normal desarrollo del proceso electoral es el siguiente hito en la transición de la antigua Rodesia del Sur. Los mayores condicionantes son la sucesión en el partido Zanu-PF y la aceptación sincera de los resultados por parte de los contendientes.

Respecto a la posición de la comunidad internacional, la opinión está dividida en cuanto a la valoración de las reformas emprendidas. La reacción oscila entre el entusiasmo contenido y un escepticismo evidente respecto al buen término de este aún titubeante trayecto democrático.

Habrá que considerar si la tendencia de evitar el mal menor es la más adecuada para la situación de Zimbabue. Si se da por buena la mera ausencia de incidentes violentos o se exige la total transparencia del proceso electoral. En este sentido, la Unión Africana y la SADC desempeñarán un papel decisivo.

Jorge Bolaños Martínez

En el corto y medio plazo se abren para Zimbabwe varios caminos, que reflejan el grado de consenso real y el compromiso con las reformas que tienen sus dirigentes. A grandes rasgos, la amenaza más preocupante que se cierne sobre Zimbabwe es que el consenso se vea obstaculizado por una serie de maniobras dilatorias. Una tendencia involucionista hacia manifestaciones más propias de un régimen autoritario, o una reactivación de la violencia política, son las dos formas en las que podría materializarse la ralentización de las reformas democráticas.

Jorge Bolaños Martínez
Analista del IEEE