



جنوب أفريقيا: الأقاليم تتراجع من حيث الأهمية

كريستيان موراي/ سليم أ. ناخجافاني
Christina Murray / Salim A. Nakhjavani

أدت الانتخابات الديمقراطية عام ١٩٩٤ إلى إحداث تغيير هائل في جنوب أفريقيا المعزولة. فجأة، أصبحت الدولة المنبوذة دولة جديدة ديمقراطية وأصبح رئيسها نيلسون منديلا شخصية عالمية، بالتالي أخذ العالم يتقرب إلى جنوب أفريقيا التي فتحت قلبها للعالم.

يمتاز دستور جنوب أفريقيا بالوضوح فيما يتعلق بالسلطة الحصرية التي تتمتع بها الحكومة الوطنية لعقد اتفاقيات دولية. إلا أن المقاطعات التسعة التي تتكون منها جنوب أفريقيا والعديد من البلديات استطاعت أن تكون ارتباطات دولية. ولكن الخلافات ما زالت قائمة حول المضمون الدستوري الذي يسمح بانخراط المقاطعات

والبلديات في العلاقات الدولية ودورها في التفاوض حول المعاهدات القومية التي تؤثر على سلطاتها القانونية.

كانت أول الحملات الدولية التي قام بها المسؤولون من المستوى تحت القومي عبارة عن عمليات مجاملات احتفالية. وتم التوقيع على العديد من الاتفاقيات إلا أنها لم تنتج إلا أكواماً من الورق وتبادل الزيارات.

الآن، ومع وجود فهم أفضل للتحديات الحقيقية المتمثلة في تحويل اقتصاد جنوب أفريقيا ونظامها الاجتماعي المائلين نحو العنصرية، فإن هناك أيضاً توجه لدى المقاطعات والبلديات نحو إيجاد علاقات دولية تترجم من خلال اتفاقيات تعود بالنفع الاقتصادي الملموس أو بالقيمة الاجتماعية على المواطنين ككل. هنالك تحول باتجاه ترتيبات توجهها الأهداف التي يمكن تحقيقها وتعمل وفقاً لأولويات اجتماعية اقتصادية من أجل التماشي مع الأهداف الوطنية للسياسة الخارجية. لعب إقليم شرق رأس الرجاء الصالح Eastern Cape Province دوراً في هذا المجال، حيث يعاني هذا الإقليم من نسبة بطالة عالية وصلت عام ٢٠٠٣ إلى ٣١ بالمائة من بين عدد سكانه البالغ ٧ ملايين وحيث ربع السكان يفتقرون إلى أي نوع من التعليم الرسمي. لقد عمل هذا الإقليم على التركيز على اتفاقيات تتناول مشاريع محددة مع شركاء التطوير. الجدير بالذكر أن الأقاليم الأخرى تسير في نفس الاتجاه.

وفي الوقت الذي يركز فيه المسؤولون في المقاطعات على الحصول على منح من الجهات المانحة عملت الخزينة الوطنية باتجاه مركزة المسائلة المتعلقة بإنفاق هذه المساعدات. وبدأت الحكومة الوطنية باحتلال مجال العلاقات الدولية والمقاطعات تحت اسم الإشراف المالي.

كما أن الاهتمامات الإنسانية أدت أيضاً إلى تعزيز الشعور بالنزعة الإقليمية الأفريقية مما يولد المزيد من الفوائد الملموسة بالمقارنة مع المبادرات السابقة. مثلاً، يوفر إقليم كوازولو- ناتال خدمات صحية مجانية لسكان سوازيلاند وموزمبيق الذين يعبرون الحدود من أجل هذه الخدمة.

وبالرغم من أن الحملات الدولية للمقاطعات والبلديات تسير بشكل متزايد وفق الخطوط التي ترسمها الغايات الوطنية إلا أنها تستمر في القيام بنشاطات دولية بأدنى حد من التنسيق فيما بينها أو مع الحكومة الوطنية مما يؤدي إلى نتائج مثيرة للخجل في بعض الأحيان. بالتالي، ومن أجل تقليص الارتباك وعدم الفعالية عملت الدائرة الوطنية المسؤولة عن الحكم الإقليمي والمحلي على وضع إرشادات تتناول العلاقات الدولية مع البلديات، ومن ثم بدأت العمل على وضع إطار للعلاقات الدولية

مع المقاطعات. وفي هذه الأثناء تعمل ولاية كوازولو- ناتال على نشر مشروع إطارها الخاص على أنه بحكم الواقع أفضل الممارسات. إن هذا التوجه البراغماتي قد أدى إلى تراجع الأسئلة حول قانونية الاتفاقات الدولية التي وقعتها المقاطعات والبلديات ووضع جانباً الخط الفاصل ما بين العلاقات الدولية الشرعية للمقاطعات والاتفاقيات التي تتعدى على سلطات النطاق الوطني.

على أية حال، تبقى الحملات التي تقوم بها المقاطعات والبلديات، ضمن الإطار الدستوري لجنوب أفريقيا، ثانوية مهما كان اندفاع هذه المقاطعات والبلديات للقيام بها. بالمقابل يتضمن العديد من الاتفاقات التي وقعتها الحكومة الوطنية نتائج هامة على المقاطعات والبلديات.

تتميز جنوب أفريقيا بمقاطعات تتمتع بمسؤوليات متزامنة تجارية وزراعية وصحية وبيئية، وهي أمور تحتل جزءاً هاماً من جدول أعمال جنوب أفريقيا الدولي. كما أن الدستور يتوقع من المقاطعات القيام بتنفيذ القوانين الوطنية المتعلقة بهذه الأمور. وبالتالي فإن للمقاطعات مصلحة حيوية في الاتفاقيات الدولية في هذه المجالات لسببين: أنها تتعلق بالسلطات القانونية للمقاطعات وأنه على الأغلب سيطلب من الأقاليم تنفيذها. يقترح هذا الإطار الدستوري أن تتخرط المقاطعات في التفاوض حول الاتفاقيات التجارية في مجالات المسؤوليات المتزامنة. يجب أن توافق المقاطعات على مصادقة بعض المعاهدات الدولية من خلال تمثيلها في المجلس التشريعي الثاني للبرلمان الوطني وهو المجلس الوطني للمقاطعات (NCOP). الجدير بالذكر أن المجلس الوطني للمقاطعات يحتاج فقط إلى إدراج الاتفاقيات على جدول أعمال المجلس، لا الحصول على موافقته على الاتفاقيات ذات الطبيعة الفنية أو الإدارية أو التنفيذية، وهي بالضبط الاتفاقيات التي قد تؤدي إلى بروز عوامل قلق لدى المقاطعات.

قد يبدو هذا الإغفال الدستوري غير هام ضمن الإطار الدستوري لحكومة "تعاونية" تستطيع الحكومة الوطنية من خلاله أن تضم المقاطعات والبلديات إلى المفاوضات حول اتفاقيات تتعلق بالقضايا التي يتحملون مسؤوليتها، إلا أن هذا قليلاً ما يحدث. هنالك حاجة إلى وجود إطار لهيكل التعاون بين المقاطعات والحكومة الوطنية. وإلا فإنه سيتم تقليص العلاقات الدولية على المستوى تحت الوطني من قبل الحكومة الوطنية تحت اسم المسائلة المالية وتبريرات إدارة المخاطر.

هنالك حالات استثنائية لتردد الحكومة الوطنية في ضم المقاطعات إلى المفاوضات الدولية حول قضايا ذات مسؤولية متزامنة. أهم هذه الاستثناءات يأتي

ضمن القضايا البيئية حيث تستخدم الدوائر الوطنية المعنية المؤسسات الإقليمية ذات الاختصاص كشركاء في التنفيذ. أحد أهم الأمثلة على ذلك هو منتزه مالوتي دراكنزبيرغ عبر الحدود Maloti-Drakensberg Transfrontier Park وهو مشروع خماسي طموح يعمل على تشجيع الحفاظ على البيئة من خلال السياحة الطبيعية. تأسس المشروع من خلال اتفاق بين ليسوتو وجنوب أفريقيا بتمويل من مرفق البيئة العالمية Global Environment Facilit. لقد شاركت مقاطعة كوازولو- ناتال في المفاوضات وكانت سلطة المحافظة على البيئة في المقاطعة هي الذراع المنفذ للمشروع في جنوب أفريقيا.

إن حكومة جنوب أفريقيا ذات المستويات المتعددة لا تزال فتية، كما أن مقاطعاتها وبلدياتها تناضل من أجل توفير المساكن ومعاشات التقاعد وإدارة المدارس، بالتالي لا يجب أن تكون النشاطات الدولية مجرد فرص لقيام المسؤولين برحلات قصيرة وإنما يجب أن تترجم إلى مبادرات دعم تتناول الاحتياجات المحلية. يشير الوضع القائم الذي يتضمن ميولاً مركزية قوية ويرافقه عدم يقين فيما يتعلق بمستقبل المقاطعات إلى أن مشاركة الحكومات تحت الوطنية في جنوب أفريقيا في العلاقات الدولية ستعتمد على خيار واضح بين الانسجام مع الأطر الوطنية أو الانخراط في ترتيبات مؤقتة لكنها غير مستدامة.