



Sudáfrica: las provincias quedan en segundo plano

CHRISTINA MURRAY / SALIM A. NAKHJAVANI

El advenimiento de las elecciones democráticas de 1994 trajo consigo un cambio masivo para una Sudáfrica críticamente aislada. De un día para otro, el Estado paria fue una celebrada nueva democracia y su presidente, Nelson Mandela, un icono internacional. El mundo cortejó a Sudáfrica y Sudáfrica respondió sin reservas.

La Constitución es inequívoca en cuanto a la autoridad exclusiva del gobierno nacional en la suscripción de acuerdos internacionales. De cualquier forma, las nueve provincias de Sudáfrica y muchos municipios han hecho conexiones internacionales de manera entusiasta. Sin embargo, aún hay disputas tanto en torno al contexto constitucional en el que se desenvuelven las relaciones internacionales de las provincias y municipios como sobre su papel en las negociaciones nacionales de los tratados que afectan su competencia.

Las primeras incursiones internacionales por parte de funcionarios subnacionales consistieron en gran medida en "brindar y fraternizar." Se concertó una plétora de acuerdos cargados de aspiraciones pero aunque estaban motivados por una sincera apertura produjeron poco más allá de papeleo y viajes recíprocos.

Ahora que se comprenden mejor los verdaderos retos de la transformación de un sistema económico y social marcado por un sesgo racial en Sudáfrica, el entusiasmo de las provincias y municipios por las relaciones internacionales se empieza a traducir en una serie de acuerdos de beneficio económico o valor social concretos para toda la población. Se observa un viraje hacia acuerdos con propósitos definidos guiados por las prioridades socioeconómicas nacionales que apuntan a un mayor alineamiento con los objetivos de la política exterior nacional. La provincia de Cabo Oriental, que tiene a la cuarta parte de su población de siete millones de personas sin ningún tipo de educación formal, y que enfrentó una tasa de desempleo de 31 por ciento en 2003, marcó el camino al enfocarse únicamente en acuerdos de proyectos específicos con sus socios para asuntos de desarrollo. Otras provincias están siguiendo el mismo ejemplo.

Sin embargo, mientras los actores provinciales se concentran en asegurar el financiamiento de los donadores, la Tesorería Nacional ha mostrado gran fuerza para centralizar la rendición de cuentas del gasto de dichos apoyos. En nombre de la supervisión fiscal, el gobierno nacional ha empezado a extenderse en el terreno de las relaciones internacionales provinciales.

Los asuntos humanitarios también han promovido un sentido de regionalismo africano que ha engendrado beneficios más concretos que las primeras iniciativas. Por ejemplo, la provincia de KwaZulu-Natal proporciona – con consentimiento informal – servicios de salud gratuitos a los residentes de Swazilandia y de Mozambique que cruzan la frontera con tal propósito.

Aunque sus incursiones internacionales están cada vez más alineadas con las metas nacionales, las provincias y municipios continúan desarrollando sus actividades internacionales con una mínima coordinación entre sí o con el gobierno nacional – en ocasiones con resultados vergonzosos. Por tanto, para poder reducir dicha confusión e ineficiencia, el Departamento del Gobierno Provincial y Local promulgó una serie de lineamientos para las relaciones internacionales municipales antes de empezar a trabajar en un marco de políticas para las relaciones internacionales provinciales. Al mismo tiempo, KwaZulu-Natal comenzó a circular su propio proyecto marco como una práctica óptima de facto. Este enfoque pragmático ha dejado en segundo plano los cuestionamientos sobre la legalidad de los acuerdos internacionales suscritos por las provincias y municipios; también hizo a un lado la línea entre las relaciones internacionales legítimas de las provincias y los acuerdos que invaden la esfera de competencia nacional.

Independientemente del entusiasmo de las provincias y municipios de Sudáfrica, sus empresas internacionales probablemente seguirán siendo menores debido al marco constitucional nacional. En contraste, muchos de los acuerdos suscritos por el gobierno nacional tienen implicaciones significativas para las entidades subnacionales.

Sudáfrica se caracteriza por la responsabilidad concurrente de sus provincias en materia de comercio, agricultura, salud y medio ambiente, asuntos que ocupan una gran parte de la agenda internacional sudafricana. Además, está previsto por la Constitución que las provincias implementen de manera natural las leyes nacionales en dichas materias. Por tanto, el interés de las provincias en los acuerdos internacionales en estos campos es vital por dos razones: conciernen a la jurisdicción provincial y probablemente sea necesario que las implementen.

Dicho marco constitucional propone que las provincias deben participar en la negociación de los acuerdos internacionales de las áreas de responsabilidad concurrente. Las provincias deben dar su consentimiento para la ratificación de algunos tratados internacionales a través de sus representaciones en la segunda cámara del parlamento nacional – el Consejo Nacional de Provincias (NCOP, por sus siglas en inglés). Irónicamente, sin embargo, el NCOP no necesita obtener la aprobación de los acuerdos de "naturaleza técnica, administrativa o ejecutiva", que son precisamente aquéllos que revisten mayor interés para las provincias – basta con que los presente.

Esta omisión en la Constitución parecería irrelevante en el marco constitucional de un gobierno "cooperativo", donde el gobierno nacional tiene que incorporar a las provincias y los municipios al momento de negociar acuerdos de cuestiones que conciernen a sus responsabilidades. Pero esto rara vez sucede. Existe la clara necesidad de tener un marco normativo que estructure la cooperación entre las provincias y el gobierno nacional. De otra manera, las relaciones internacionales del orden subnacional se verán reducidas por el gobierno central en aras de la rendición de cuentas fiscal y los criterios de administración de riesgo.

La falta de disposición del gobierno nacional de incorporar a las provincias en las negociaciones internacionales en temas de responsabilidad concurrente tiene sus excepciones. Las más significativas corresponden al área del medio ambiente, donde el departamento nacional respectivo se asocia con las dependencias provinciales con conocimiento especializado en la materia para que se encarguen de la implementación. Un excelente ejemplo es el Parque Transfronterizo Maloti-Drakensberg – un ambicioso proyecto de cinco años diseñado para promover la conservación a través del turismo de naturaleza – establecido por un acuerdo entre Lesotho y Sudáfrica y patrocinado por el Fondo para el Medio Ambiente Mundial. La provincia de KwaZulu-Natal participó en las negociaciones y la autoridad provincial para la conservación ha sido la dependencia encargada de la implementación por parte de Sudáfrica.

Existe la clara necesidad de tener un marco normativo que estructure la cooperación entre las provincias y el gobierno nacional.

El gobierno de Sudáfrica, con sus múltiples órdenes de gobierno, es joven, y mientras sus municipios y provincias estén luchando por proveer vivienda, pagar pensiones y administrar escuelas, sus actividades internacionales no deberían ser una oportunidad de excursionismo para sus funcionarios, sino que deberían traducirse en iniciativas de apoyo para satisfacer las necesidades nacionales. Las actuales tendencias fuertemente centralizadoras del gobierno nacional, aunadas a la incertidumbre sobre el futuro de las provincias sugieren que, por ahora, la participación de los gobiernos subnacionales de Sudáfrica en el ámbito de las relaciones internacionales seguramente dependerá de una opción radical entre el alineamiento con los marcos nacionales y los compromisos ad hoc actuales, eventualmente insostenibles.