التسوية المتفاوض عليها في جنوب أفريقيا

نيكو ستيتلر

في نهاية ثلاثة قرون من الهيمنة الاستعمارية والعنصرية، أقرت جنوب أفريقيا دستوراً جديداً في عام ١٩٩٦ الذي أسس ديمقراطية غير عنصرية. كان الانتقال من حكم الأقلية إلى حكم الأغلبية "ثورة تم التفاوض عليها". يظهر الدستور الذي نشأ عن ذلك بعض الملامح الفدرالية لكن برغم ذلك يضمن سيطرة من قبل المركز. وبينما أقيمت تسع مقاطعات، لم يستخدم الدستور ولا النقاشات والسجالات السياسية قبل الدستور أو بعده كلمة "الفدرالية" لتطبيقها على النظام الفدرالي بجنوب أفريقيا. ومع غياب أية إشارة خطية لكونها بلداً فدرالياً ، يتواصل النقاش عن طبيعة دولة جنوب أفريقيا الجديدة.

كان هدف الدستور هو تحرير الأغلبية المقهورة ومنحها القوة من أجل تصحيح المظالم السابقة. وبالإضافة إلى هذا الهدف كانت هناك رغبة لتوحيد بلد كان منقسماً تاريخياً على أسس عنصرية وعرقية. قام مشروع بناء الأمة على أساس غرس

حقوق الإنسان الفردية التي تخترق الانقسامات العنصرية القديمة وإقامة جمهورية تخص – وفقاً لمقدمة دستور ١٩٩٦ – "جميع من يعيشون فيها، متحدون في تنوعنا."

نتج النظام اللامركزي الحالي عن مفاوضات – حرب عنيفة بين منطلقين متعارضين: المركزية والفدرالية. كانت حجة مؤيدي الفدرالية أنه نظراً لطبيعة الحكومة الشديدة المركزية القائمة قبل عام ١٩٩٣، يجب أن يضمن الدستور الجديد عدم السماح لأي حكومة وطنية مركزية فرض إملاءاتها على البلد بأسره. وجادلوا بأن توزيع السلطات على نطاق واسع سيوفر ضمانة أكبر للديمقراطية. وكانت حجة مؤيدي المركزية – والتي مثلتها بشكل كبير حركات التحرير- أن قيام حكومة مركزية قوية ضروري لتنفيذ مسيرة التحول الهامة. وأكدوا أن الوسيلة الوحيدة لتغيير أحوال هؤلاء الذين تم إقصاءهم فيما مضى هي حكومة مركزية قوية.

كانت العناصر الفدرالية التي أدمجت في النهاية في دستوري عام 1993 و1996 نتيجة للأخذ والعطاء في مسيرة التفاوض، وينبغي النظر إلى الدولة التي انبثقت عن هذه المفاوضات على أنها تسوية متفاوض عليها، وليس بوصفها نتاج رؤية واحدة واضحة.

أقرت جنوب أفريقيا دستورين في التسعينات – دستور مؤقت تم القبول به نتيجة للمفاوضات في عام ١٩٩٣، ودستور دائم أقر في عام ١٩٩٦، بعد عامين من أول انتخابات غير عنصرية في البلاد أجريت عام ١٩٩٤. كانت العناصر الفدرالية التي أدمجت في النهاية في دستوري عام ١٩٩٣ و١٩٩٦ نتيجة للأخذ والعطاء في مسيرة التفاوض، وينبغي النظر إلى الدولة التي انبثقت عن هذه المفاوضات على أنها تسوية متفاوض عليها، وليس بوصفها نتاج رؤية واحدة واضحة. صاغ كل من الدستور المؤقت ودستور عام ١٩٩٦ منطلقين هامين يختلفان فيهما عن الديمقراطية السابقة المنقسمة عنصرياً. أولهما، قيام الدستور على أساس الفلسفة الفردية للديمقراطية التحررية الكلاسيكية بدلاً عن حماية وترسيخ مجموعات، سواء كانت عرقية أو عنصرية أو لغوية. وثانيهما، على الرغم من إقامة كيانات تحت وطنية ، تجنب الدستور الناتج عنها قيام علاقة تنافسية بين الكيانات تحت الوطنية والمركز. كان بناء الأمة هو الاهتمام المهيمن.

يثير دستور جنوب أفريقيا اهتمام غيرها من الاتحادات الفدرالية للطريقة التي تم بها توزيع السلطة بين المجالات الثلاثة للحكومة (الوطنية وعلى مستوى المقاطعة والمحلية) ولصياغته الصريحة لمبادئ معينة للحكومة التعاونية.

تتمتع جنوب أفريقيا، في الوقت الراهن، بحكومة وطنية قوية وتحاول تطوير حكومات محلية قوية. ومع ذلك، يوفر الدستور إطار عمل للمقاطعات يؤشر على

أنه يراد لها الاضطلاع بدور هام في الحكم. ولكن المقاطعات تتمتع بسلطات محدودة لفرض الضرائب وتعتمد على التحويلات من قبل المركز لتأمين ٩٦ في المائة من عائداتها. يضع النقاش العام الدائر تساؤلات حول ما إذا كان يجب تعزيز بنية المقاطعات لتلعب دوراً أكبر في الحكم أو ما إذا كان يجب التقليل من أهميتها.

قبل الانتخابات الديمقراطية التي جرت في جنوب أفريقيا عام ١٩٩٤، أنشئت البلديات بتشريع ونظمت على أساس عنصري. وبينما شمل الدستور المؤقت فصلاً حول الحكومة المحلية، وضعت البلديات تحت السيطرة المباشرة للمقاطعات. ولكن دستور ١٩٩٦ غيّر بشكل أساسي هذا المفهوم الذي يقضي بكون الحكومة المحلية هي أقل المستويات وبدلاً من ذلك رفعها إلى مجالها الخاص بجانب الحكومات الوطنية وحكومات المقاطعات. علاوة على ذلك، ألزم دستور ١٩٩٦ قيام الحكم الديمقراطي المحلي عبر البلد بأكمله.

ساهم عدد من العوامل في هذا التحول في وضع السلطات المحلية. سياسياً، في داخل حركات التحرر، لعبت المجتمعات المحلية دوراً هاماً في النضال الطويل ضد الفصل العنصري، مما أفسح المجال لقيام حركة مدنية قوية. وقد سعى واضعو الدستور لتوجيه هذه الحركة الاجتماعية نحو مشروع تطوير يتركز على الشعب. كذلك عكست رؤية الحكومة المحلية كمحرك للتنمية نظريات التطور الحديثة حيث ينظر إلى المساهمة والمبادرة المحلية باعتبارها لا غنى عنها في التنمية الاجتماعية والاقتصادية. ونظراً لحقيقة أن قيام المقاطعات كان حلاً وسطاً صعباً، فقد جاء تعزيز الحكومة المحلية على حساب المقاطعات.

بينما يكفل مجال عمل الحكومة المحلية قدر من الحكم الذاتي، لا تزال هناك درجة كبيرة من الإشراف من قبل الحكومة الوطنية وحكومة المقاطعة على حد سواء. مالياً، تمتلك الحكومة المحلية قدراً كبيراً من الحكم الذاتي. لديها سلطات أساسية لفرض الضرائب في مجال رسوم العقارات ومصاريف المستخدم، وتستطيع في الوقت الراهن جباية ٨٣ في المائة من عائداتها.

جعل دستور ١٩٩٦ الحكومة التعاونية الأساس الوطيد للامركزية وأفصح عن مبادئها الإرشادية بمصطلحات واضحة. بحسب عبارات المحكمة الدستورية، لا يجسد الدستور "الفدرالية التنافسية،" بل – على العكس – "الحكومة التعاونية." أحد المبادئ الهامة للحكومة التعاونية هو تجنب التقاضي لحل المنازعات البينحكومية. ويرجع السبب من وراء هذا المبدأ إلى أنه يجب – بقدر الإمكان – حل المنازعات على صعيد سياسي بدلاً من التخاصم عن طريق التقاضي. حتى الآن اتسمت العلاقات بين المركز والمقاطعات بالتعاون وليس بالتنازع، متأثرة بشكل كبير بسيطرة حزب واحد على حكم المقاطعات والبلديات.