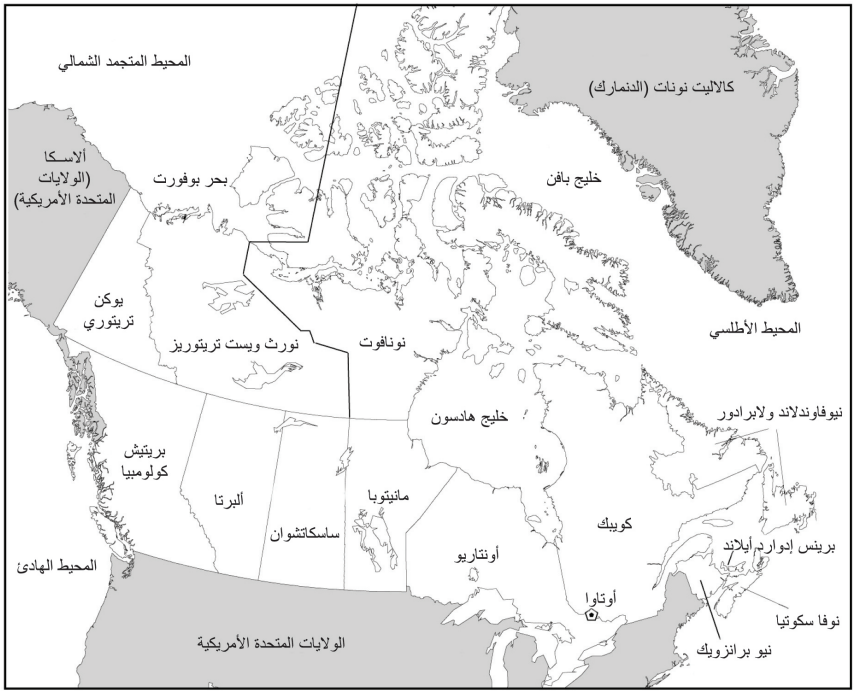

السياسة الأجنبية والعلاقات البينحكومية في كندا

أندريه لاكور/ جورج أندرسون
André Lecours / George Anderson

لا يعمل دستور كندا الأصلي (قانون أمريكا الشمالية البريطاني) لسنة ١٨٦٧ أو قانون الدستور لسنة ١٩٨٢ على إعطاء صلاحيات العلاقات الدولية بشكل خاص إلى الحكومة الفدرالية. تأتي الصلاحية الفدرالية للدخول في معاهدات من خلال امتياز التاج الملكي الفدرالي. إلا أن اللجنة القضائية لمجلس الملك الخاص في لندن قررت عام ١٩٣٧ أن الحكومة الفدرالية وحدها لا تستطيع أن تطبق اتفاقيات العمل التي تتطلبها عضوية كندا في منظمة العمل الدولية. بالتالي فإن العلاقات الخارجية الكندية تتصف بتوازن صعب بين الحق الفدرالي في الدخول في معاهدات وحق المقاطعات في التقرير بشأن تنفيذها أو عدم تنفيذها. لقد استخدم كل مستوى من مستويات الحكومة صلاحياته للحفاظ على تأثيره على العلاقات الخارجية. ولكن، كانوا في النهاية مجبرين على التعاون بشكل أو بآخر.

لقد كان تطلع حكومة كيبيك نحو دور أعظم على صعيد العلاقات الخارجية واحداً من أكثر القضايا أهمية وتميزاً في العلاقات الخارجية الكندية. لقد كان السياسيون في مقاطعة كيبيك أشد الناس انتقاداً للحق الفدرالي في توقيع معاهدات دون الحصول على موافقة المقاطعات. كما أنهم يجادلون بأن من حق المقاطعة عقد اتفاقيات دولية ضمن اختصاصاتها الدستورية كما هو الحال في النموذج البلجيكي. والجدير بالذكر أن المقاطعات الأخرى لم تدفع بمطالبها إلى هذا الحد لغاية الآن.

العلاقات البينحكومية تنشأ عندما تركز المفاوضات الدولية على مسائل محددة تتعلق بالسلطات القضائية للمقاطعات.

لا يوجد منتدى بينحكومي مختص بالسياسة الخارجية في كندا. إلا أن العلاقات البينحكومية تنشأ عندما تركز المفاوضات الدولية على مسائل محددة تتعلق بالسلطات القضائية للمقاطعات. تجري الاستشارات المعنية ضمن منتديات بينحكومية في قطاعات محددة، وتكون أحياناً مدعومة باتفاقيات بينحكومية رسمية، كما هو الحال عليه منذ عام ٢٠٠٥ فيما يتعلق بالعمل والعمال.

يكون النشاط البينحكومي متناسباً مع أهمية القضايا الدولية ذات العلاقة. فقد تم التوصل إلى قرار سياسي أثناء المفاوضات حول اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة الأمريكية خلال الثمانينات سمح بمشاركة المقاطعات بشكل كامل في هذه المفاوضات، إلا أن الحكومة الفدرالية والمقاطعات اختلفوا على معنى هذه المشاركة. سعت المقاطعات إلى المشاركة في تعريف الموقف الكندي من خلال العضوية في فريق المفاوضات والإشراف على المفاوض الفدرالي. وسعت الحكومة الفدرالية إلى إجراء مشاورات مكثفة ولكن دون منح المقاطعات حق الرفض النهائي. ثم توصلت الأطراف إلى تسوية من خلال إيجاد لجنة متابعة للمفاوضات التجارية، إلا أن فعالية هذه اللجنة كانت موضع جدل. وقد تضمنت المفاوضات التجارية الدولية التي تلت ذلك ترتيبات مماثلة.

يعتبر بروتوكول كيوتو حول تغير المناخ من الملفات الحالية الصعبة. ففي الوقت الذي شاركت فيه المقاطعات في الوفد الكندي في كيوتو إلا أنها اختلفت حول هذه القضية، كما أن عدداً منها انتقد الهدف المحدد لتخفيض انبعاث الأدخنة الذي قبلت به كندا. لقد أغضبهم رئيس الوزراء كريتيان Chrétien عندما أعلن من جانب واحد عام ٢٠٠٢ أن كندا ستصادق على بروتوكول كيوتو، وكانت ردة فعلهم أنهم أصدروا بياناً مشتركاً استنكروا فيه إعلان رئيس الوزراء. وأعلنت حكومة الأقلية المحافظة المنتخبة عام ٢٠٠٦ عن رفضها التزامات كندا التي جاءت في

بروتوكول كيوتو. وتسبب هذه القضية خلافاً وشقاقاً في كندا وسوف تشكل تحدياً في العلاقات بين المقاطعات والحكومة الفدرالية.

تتضمن القضايا الثقافية عادة تبادل عبارات حادة بين الحكومة الفدرالية وحكومة كيبيك. ففي عام ١٩٩٩، قامت فرنسا بدعوة وزراء من الحكومة الفدرالية وحكومة كيبيك لمناقشة قضية التعددية الثقافية إلا أن الوزير الفدرالي اختار عدم المشاركة. وفي عام ٢٠٠٥، قامت وزيرة التراث الفدرالية بدعوة نظيرها من كيبيك لحضور مفاوضات حول الميثاق العالمي للتعددية الثقافية، ولكن بدون أن يلقي كلمة، وبالتالي قررت كيبيك عدم المشاركة. وفي عام ٢٠٠٦، وافقت الحكومة الفدرالية وحكومة كيبيك على أن يكون لكيبيك ممثل دائم في الوفد الكندي في اليونسكو في باريس، وأن الحكومة الفدرالية ستتشاور مع كيبيك قبل اتخاذ موقف رسمي في سياق عمل منظمة اليونسكو.

تلعب المقاطعات الكندية دورا خاصاً أيضاً على الساحة الدولية. هنالك مثلاً مكاتب تمثيلية لكيبيك في ٢٥ دولة تديرها وزارة علاقات دولية منفصلة، كما أنها قامت بتوقيع مئات الاتفاقيات مع دول ووحدات تحت وطنية أخرى. إلا أن جميع هذه المكاتب والاتفاقيات تخضع لإطار من الترتيبات وضعته الحكومة الفدرالية وشركاء آخرين من ذوي السيادة الوطنية. إن دفع كيبيك باتجاه لعب دور دولي كان مركزياً في علاقة ثلاثية شابها التوتر والتعقيد الشديد بين أوتاوا ومدينة كيبيك وباريس على مدى سنوات طويلة. فالعبارة المشهورة التي أطلقها ديغول "عاشت كيبيك حرة Vive le Québec libre" وسياسة فرنسا الغامضة جداً في عدم التدخل وعدم اللامبالاة شكلت نقطة البداية. ولكن في النهاية، قبلت الحكومة الفدرالية بترتيبات خاصة تتمتع كيبيك من خلالها بمركز دبلوماسي وعلاقة مباشرة مع فرنسا. لقد استغرق الأمر سنين طويلة حتى توصلت فرنسا وكندا إلى معادلة تشكل أساس المنظمة الدولية للمجتمعات التي تتحدث الفرنسية la francophonie، وذلك بسبب كيبيك، وفي النهاية وافقتا على ترتيبات تسمح لكيبيك ونيو برونزويك ذات الأقلية التي تتحدث الفرنسية، بأن تصبحا حكومات "مشاركة" بدلاً من كونها حكومات "أعضاء"، واقتصار دور كيبيك على مجالات التعاون الثقافي والفني بدلاً من لعب دور في قضايا السياسة الخارجية. لقد لعبت كيبيك دوراً نشطاً بشكل استثنائي في هذه الإطار.

عملت مقاطعة ألبرتا على حماية حقوقها في مصادرها النفطية- وهي المقاطعة الأخرى التي تعطي الأولوية للعلاقات الدولية خاصة مع الولايات المتحدة. لقد نجحت هذا المقاطعة في التأثير على اتفاقية التجارة الحرة مع الولايات المتحدة

لدرجة تقييد السلطات الفدرالية المتعلقة بفرض الضرائب على الطاقة والصادرات. وتسعى مقاطعة ألبرتا من أجل انخراط كامل في الاجتماعات الدولية حول الطاقة. وفي مارس / آذار ٢٠٠٥ أقامت ألبرتا مكتباً من ثلاث أشخاص ضمن السفارة الكندية في واشنطن، وذلك على أثر تحول في السياسة الفدرالية التي كانت تحاول إبقاء المقاطعات بعيداً عن واشنطن من أجل أن يكون لكندا "صوت واحد" في مجال العلاقات الثنائية. رفضت كيبيك مثل هذه الترتيبات بسبب عدم رغبتها في وضع موظفين لها في السفارة الكندية، فهي تشغل لوبي سري في مكتب "سياحي" في بلتيمور Baltimore.

تواجه العلاقات الكندية الدولية، بالتالي، في السياق الفدرالي سؤالان هامان: السؤال الأول، ما هو نوع ترتيبات الموافقة الاستشارية والإقليمية التي يجب أن تسعى الحكومة الفدرالية للحصول عليها فيما يتعلق بالاتفاقيات الدولية التي تؤثر على السلطات القانونية للمقاطعات؟ إن وجود المقاطعات أثناء تفاوض كندا وتوقيعها على الاتفاقيات الدولية في مجالات السلطات القانونية للمقاطعات يجعل تنفيذ هذه الاتفاقيات أمراً يسيراً، ولكن آليات التشاور الرسمية الملزمة ستحد من القدرة الفدرالية على إدارة العلاقات الخارجية والتفاوض بشكل فعال.

السؤال الثاني هو، كيف ستستجيب الحكومة الفدرالية لرغبة كيبيك في الحصول على دور أكبر على الساحة الدولية؟ ذلك أنه في الوقت الذي يمكن لمساعدة كيبيك على المشاركة الدولية أن تضعف حجة الاستقلال، فإن الكثير من المجاملة سيؤدي إلى مظاهر القلق من الجانب الفدرالي بشأن استقامة كندا دولياً وقد تؤدي إلى تعقيد الإدارة على المستوى الدولي لقضية سعي حكومة كيبيك نحو الاستقلال ذات يوم.