

# تأملات مقارنة على العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية

هانز ج. مايكلمان Hans J. Michelmann

لقد كانت السياسة الخارجية، تقليدياً، مسئولية الحكومات المركزية. وهذا الوضع، في الدول ذات النظام الأحادي من الحكم، لا يشكل عادة أية مشكلة لأن غالبية السلطات هي من صلاحية الحكومة الوطنية المركزية كما أنها أيضاً هي التي تتولى إدارة السياسة العامة. أما في الدول الفدرالية، فإن السلطات الدستورية ومسئولية إدارة السياسة العامة تتشارك فيها عادة الحكومة الفدرالية والوحدات المكونة للفدرالية – الولايات، المقاطعات، الكانتونات، وما أشبه – بحيث يكون كل مستوى من مستويات الحكم هذه مسئولاً عن مجموعة معينة من المهمات. ولكن هنا أيضاً، كانت السياسة الخارجية، تقليدياً، من مسئولية الحكومة المركزية بحكم الدستور لأن هذه المهمة كانت تعتبر أنها تتعالى على تقاسم السلطات بسبب الحاجة لتقديم جبهة موحدة في مقابل الدول الأجنبية.

وهذا لا يعني القول أن الوحدات المكونة للدول الفدرالية لم يكن لها أيضاً، في الماضي، دور في العلاقات الخارجية عبر الحدود. وكانت هذه العلاقات في الأغلب تتضمن التعامل مع الكيانات المجاورة فيما يتعلق بأمور عملية مثل التعاون في مجال المواصلات، السيطرة على التلوث والفيضانات، وأيضاً المشاركة في الخدمات – وهذه كلها أمور تتسم بحد أدنى من السياسة، وتنفذ أساساً في نطاق جغرافي محدود. إلا أن نطاق وطبيعة مداخله الوحدات المكونة للفدرالية في المجال الخارجي، سواء مع كيانات سياسية أخرى، أو منظمات دولية أو مؤسسات خاصة قد تنامت مع التزايد الهائل في حجم المعاملات الدولية خلال النصف الثاني من القرن الماضي؛ الذي يعود جزئياً إلى تطور شبكة الاتصالات الالكترونية عالية السرعة وتوفر شبكة مواصلات سريعة وأكثر كفاءة. وقد أدت هذه التغيرات بدورها إلى معاملات تجارية دولية تتنامى باستمرار واتصالات بشرية عبر الحدود. وكانت نتيجة هذا كله هو أن الوحدات المكونة في العديد من الدول الفدرالية أصبحت أكثر انخراطاً في النشاطات الدولية لأن ممارستها لمسئولياتها الدستورية أصبح متأثراً بشكل متزايد بالعولمة. ويبحث الفصل الخاص بالولايات

المتحدة تأثير هذه التطورات على العلاقات الخارجية في الولايات المتحدة، كما أن تجربة هذه الدولة نراها بشكل مماثل أيضاً ولكن بدرجات مختلفة في دول فدرالية أخرى. أي أن العولمة، بمعنى آخر، قد دفعت بالوحدات المكونة لكي تصبح أيضاً من اللاعبين على المسرح الدولي، وإن كانت تعتبر من اللاعبين الأقل أهمية.

لم يكن للعولمة، بالطبع، تأثير واحد على جميع الدول الفدرالية كما أن رد الفعل تجاه العولمة لم يكن متشابهاً في جميع هذه الدول. إن نمط العلاقات الخارجية الذي انخرطت فيه الوحدات المكونة، كما أن مدى هذه العلاقات وحدثها، يختلف اختلافاً كبيراً فيما بين الدول الفدرالية، وأيضاً، في داخلها. لقد خاضت الدول الاثنا عشر التي نعرضها في هذا الكتيب تجارب مختلفة. كما أن عوامل رئيسية معينة كان لها تأثير على نهج العلاقات الخارجية في هذه وغيرها من الدول الفدرالية.

ثمة عامل حاسم يلعب دوراً في فهم العلاقات الخارجية للوحدات المكونة هو المضمون الدستوري الذي يتم من خلاله القيام بهذه العلاقات. إن الحد الذي تكون فيه الصلاحيات القانونية المتعلقة بالعلاقات الخارجية محددة بوضوح في دساتير هذه الدول يختلف اختلافاً كبيراً بين دولة وأخرى، وهذا هو الحال أيضاً بالنسبة للسلطات، إذا توفرت، التي يتم تعيينها رسمياً للوحدات المكونة. نجد، مثلاً، على أحد طرفي هذا الطيف الممتد من الأنظمة، كلاً من كندا وأستراليا، حيث تحدد المواثيق الدستورية وقرارات المحاكم حقل الصلاحيات لكل من هذه الوحدات وتسمح لها بإطار واسع من العمل. ويعين الدستور، في دول أخرى تضم الهند، وماليزيا، وجنوب أفريقيا بوضوح تام السلطات الخاصة بالعلاقات الخارجية في يد الحكومة الفدرالية. وهذه الدول توفر مجالاً محدوداً فقط للعلاقات الخارجية المتاحة للوحدات المكونة. كما نجد على الطرف الآخر من هذا الطيف دولاً تعطي دساتيرها هذه الوحدات سلطات واضحة تماماً، وهي: الأرجنتين، وألمانيا، وسويسرا وبلجيكا، وذلك في ترتيب تصاعدي من حيث الصلاحيات التي تتمتع لها الوحدات المكونة.

تتخذ السلطات المتعلقة بإجراء المعاهدات وتطبيقها أهمية خاصة من حيث اعتبار العوامل الدستورية. وإذا أردنا أن نضع الأمر بإيجاز بارع، فإنه حتى في الدول التي تتمتع فيها الحكومة الفدرالية بحصة الأسد أو بالسلطة المطلقة لعقد المعاهدات، فإن تنفيذ هذه الاتفاقات التي تم التوصل إليها يكون غالباً من مسؤولية الوحدات المكونة لأنها تؤثر على أمور تخضع للصلاحيات القانونية لهذه الوحدات. وبالتالي، فإنه من الواضح أن الحكومة الفدرالية تحسن عملاً وتبدي حصافة عندما تأخذ في الاعتبار مصالح الوحدات المكونة لهذه الفدراليات طالما أن تطبيق

الاتفاقيات قد يصبح في خطر إذا لم تتعاون الوحدات المكونة مع الحكومة الفدرالية، مع كل ما قد ينتج عن عدم الالتزام بالتعهدات التي أعطيت للشركاء الأجانب.

تتخذ إدارة العلاقات في هذا المجال بين هذين المستويين من الحكم أشكالاً مختلفة إلى حد يثير الدهشة. مثلاً، أتاح التفسير القانوني في أستراليا بأن تتمتع حكومة الكومنولث بسلطات لتطبيق المعاهدات حتى في المناطق الخاضعة لصلاحيات الولاية، مع أنه تم إيجاد هياكل ومسارات للتشاور وذلك في محاولة لتحاكي مثل هذا الوضع الذي تمارس فيه الحكومة الفدرالية نفوذاً قوياً. ويرى المسؤولون التنفيذيون في دول مثل ألمانيا، وجنوب أفريقيا والولايات المتحدة، حيث يتوجب على الهيئات التشريعية إقرار مثل هذه المعاهدات وحيث يضم مجلس الشيوخ فيها مندوبون عن الوحدات المكونة، أسباباً تتعلق بطبيعة هذه المؤسسات لكي يأخذوا في الاعتبار الحاجة لموافقة هذه الوحدات المكونة. وتحتوي الدساتير في كل من ألمانيا، وسويسرا وبلجيكا على بنود تتطلب تشاور الحكومة المركزية مع الوحدات المكونة، وذلك بمدى ما تؤثر هذه المعاهدات على مصالح هذه الوحدات. لقد تمكنت هذه الدول من تطوير بنى وهياكل ومسارات تتيح التوقع بما سينتج عن عملية التشاور. وتختلف، في كندا، ممارسات التشاور عبر مختلف قطاعات رسم سياسة الدولة، كما أنها تكون محكومة باتفاقيات غير رسمية أصبحت في بعض القطاعات، على الرغم من كل شيء، خاضعة لأنماط مؤسسية للغاية. أما في الولايات المتحدة، فإن عملية التشاور لا تتم إلا في أدنى حد، وقد أعرب المراقبون عن قلقهم من أن هذا الوضع قد يلحق الأذى بمصالح البلد الدولية. وتعمل الهند، والأرجنتين وجنوب أفريقيا على تطوير مسارات للتشاور فيما المقاطعات والولايات تصبح أكثر انخراطاً في العلاقات الخارجية.

لا يمنح سوى عدد محدود فقط من الدساتير، بما في ذلك الدستور الألماني والسويسري والبلجيكي، سلطات عقد الاتفاقيات للوحدات المكونة، وتتمتع الوحدات المكونة في بلجيكا بأقوى هذه السلطات لعقد الاتفاقيات في مجالات صلاحياتها الدستورية. وأيضاً في الأرجنتين، تتمتع الولايات بسلطة توقيع الاتفاقيات مع الدول الأجنبية. ولكن حتى عندما لا تكون هذه السلطات ممنوحة بشكل واضح، فإن الوحدات المكونة كثيراً ما تقوم بالتوقيع على العديد من الاتفاقيات مع شركاء دوليين، والتي ربما لا تسمى معاهدات، إلا أنها تربط هذه الوحدات مع الشركاء الدوليين في مجال واسع من العلاقات التجارية والاقتصادية والثقافية وغيرها. ثمة ملاحظة تتكرر في الفصول التالية هي الحاجة لتعاون قوي بين هذين المستويين من الحكم لضمان أن العلاقات الخارجية تعمل لخدمة مصالح البلد بأكمله على أفضل ما يكون.

إن التدابير القانونية والدستورية ليست بالتأكيد العناصر الوحيدة التي تؤثر على سير العلاقات الخارجية في الدول الفدرالية. مثلاً، في الهند، تسمح العلاقات الحزبية المعقدة بين الولايات والحكومة الاتحادية، واعتماد السلطات الوطنية على الدعم السياسي من جانب سماسرة السلطة الإقليمية من أجل الحفاظ على مراكزهم، لبعض الزعماء السياسيين في الولايات بنفوذ قوي في مجال العلاقات الخارجية، على الرغم من أن الدستور لا يمنح الولايات سلطات في هذا المجال. أما في جنوب أفريقيا، فإن مشاركة المقاطعات في العلاقات الخارجية محدودة ليس فقط لأسباب دستورية بل أيضاً بسبب عدم توفر القدرات المؤسساتية والخبرة السياسية لدى حكومات المقاطعات. وفي ماليزيا، تؤدي، عملياً، هيمنة الحكومة المركزية إلى إلغاء أي دور جدي للولايات في مجال العلاقات الخارجية. وتعتبر ماليزيا بشكل بالغ التأثير عن أهمية العوامل المحلية السياسية في عملية تنفيذ العلاقات الخارجية. كما تعتبر الأرجنتين وإسبانيا أيضاً مثالا على هذا، حيث أن التطور من الحكم الاستبدادي المطلق إلى الديمقراطية الليبرالية أتاح للوحدات المكونة أن تتخربط في علاقات خارجية لم تكن مفتوحة أمامهم من قبل. أما في الهند، فقد وفرت التغيرات الجذرية في المناخ السياسي المؤدية إلى نظام أكثر ليبرالية فيما يتعلق بالسياسة الاقتصادية الخارجية، وفرت المرجعية الفكرية والدافع للمزيد من العلاقات الخارجية للولايات تدريجياً.

ما هي العوامل الأخرى التي تؤثر على طبيعة العلاقات الخارجية للوحدات المكونة وكثافتها؟ من الواضح أن الجغرافيا لها تأثير. إن الولايات الاسترالية لا تتمتع بحدود دولية برية ولذلك فإن علاقاتها الدولية محدودة المجال أكثر من نظيراتها من الوحدات المكونة في دول فدرالية أخرى. أما الهند فإن العلاقات بينها وبين الدول التي تشترك معها في حدود واحدة كثيراً ما تكون حافلة بالمشاكل. ولكن ألمانيا، في المقابل، تتمتع بحدود هادئة مشتركة مع تسع دول كما أن الولايات (لاندر) المجاورة لهذه الدول قد أقامت شبكة من العلاقات مع الوحدات المكونة لها أو حكوماتها الإقليمية من أجل التعاون في أمور تتراوح ما بين المحافظة على البنية التحتية للمواصلات إلى التنمية الاقتصادية.

تمتزج، في أوروبا، المؤثرات الإقليمية مع العوامل السياسية حيث أن الدول الأوروبية الفدرالية الخمس الواردة في الفصول التالية: النمسا، بلجيكا، ألمانيا، إسبانيا، و سويسرا هي إما أعضاء في الاتحاد الأوروبي أو، كما هي الحال في سويسرا، على علاقة وثيقة معه. إن العلاقات السياسية الكثيفة بين دول الاتحاد والتي تعتبر أحد المعالم الرئيسية للعضوية في الاتحاد الأوروبي، تدفع الوحدات المكونة إلى الانخراط في العديد من العلاقات مع مؤسساتها ومع مثيلاتها في

الولايات الأخرى بالإضافة إلى العلاقات مع الحكومات الوطنية. إن التكامل الإقليمي بين دول السوق المشتركة الجنوبية (MERCOSUR) قد شجع أيضاً على المزيد من العلاقات الخارجية للمقاطعات في الأرجنتين؛ وفي الهند، أصبحت المقاطعات منخرطة في عدد من مشاريع التكامل حديثة العهد في دول جنوب آسيا والتي أدت بعدد منهم إلى زيادة روابطها الاقتصادية الدولية. لقد كانت الحوافز الاقتصادية، في هذه المضامين الثلاث، ذات أهمية حاسمة لفهم النشاطات الإقليمية للوحدات المكونة.

إن الحوافز الاقتصادية تحتل مكانة مركزية في فهم العلاقات الخارجية للوحدات المكونة للفدرالية. وتشمل هذه العلاقات نشاطات مثل سفر الزعماء السياسيين والمسؤولين إلى الخارج من أجل تعزيز الصادرات والسياحة والسعي وراء الاستثمارات الأجنبية. وقد أقامت بعض المقاطعات الكندية والولايات الأمريكية مكاتب لها في الخارج لتعزيز الروابط التجارية. كما تسعى الوحدات المكونة أيضاً إلى أن يتم استثمارها أو أن تشارك في المفاوضات التجارية الدولية. ويمكنها أيضاً أن تسعى من أجل الحصول على استثمارات خارجية من خلال بعض الإجراءات الداخلية مثل طرح إمكانية تطوير البنية التحتية ومنح إعفاءات ضريبية. إن الإجراءات التي تعرقل التنافس الخارجي على الشركات المحلية هي أكثر إثارة للجدل، وذلك مثل إقامة حواجز غير تلك التي تتطلب دفع الرسوم الجمركية أو المحافظة على هذه الحواجز، وممارسات الحكومة التي تهدف إلى تدبير المشاريع لصالح الشركات المحلية.

ويمكن أيضاً لأهداف أكثر سمواً أن تلعب دوراً. إن حكومات الوحدات المكونة لديها الخبرة في بعض مجالات العمل السياسي مثل التربية والتعليم وتقديم الرعاية الصحية التي تفتقر إليها مؤسسات الخدمة العامة في العديد من الحكومات الفدرالية، وبالتالي فإنها تتولى القيام بمشاريع مساعدات في الدول الأقل نمواً، وتقوم بذلك أحياناً كوكيل للحكومة الفدرالية. ويمكن أن تتخذ هذه المساعدات أيضاً شكل بناء قدرات الحكومة من خلال تدريب موظفي القطاع العام وتقديم النصح في مجال السياسات المتبعة.

العوامل الإثنية والثقافية هامة في بعض الدول. إن كيببيك في كندا، وكاتالونيا ومقاطعة الباسك في إسبانيا، والمجتمعات المحلية والمناطق في بلجيكا هي من بين أكثر الوحدات المكونة نشاطاً على الصعيد الدولي وذلك في سعيها ليس فقط من أجل خدمة مصالحها الاقتصادية ولكن لكي تخلق أيضاً روابط مع مجموعات في الخارج ترتبط بها ثقافياً أو لغوياً أو إثنيًا. وهذه النشاطات، في معظم الأحيان، لا تتميز بأي

دافع سياسي حيث أنها تساعد على تشكيل روابط إنسانية قوية عبر الحدود الدولية. ولكنها كانت أحياناً تستعمل من أجل خدمة أهداف انفصالية، أو تم تفسيرها على أنها تخدم أهدافاً انفصالية وبالتالي أصبحت موضع خلاف كبير على الصعيد الداخلي. وتعتبر العلاقات الخارجية لمقاطعة كيبيك تحت حكم الحزب الانفصالي الكيبيكي Parti Québécois هي المثال الأكثر تطرفاً على مثل هذه الأعمال.

ومن الأمور التي لا مجال للخلاف حولها حقيقة أن السياسيين يعززون مكانتهم السياسية في الداخل فيما هم يقومون أيضاً بالدفاع في الخارج عن مصالح الوحدات المكونة لنظامهم الفدرالي وأن الاعتبار السياسية الحزبية قد تلعب دوراً في قيامهم بمثل هذه الرحلات للخارج. ولكن هذه كلها أمور قليلة الأهمية حتى لو أنها قد تثير بعض الاعتراضات في الداخل. إن التصرفات السياسية المكشوفة التي تفلت إلى مجال السياسة الخارجية هي التي تكون أكثر إشكالية. ومن المعروف أن السياسيين الذين يمثلون الوحدات المكونة في النظام الفدرالي يدلون بتصريحات، حتى أثناء وجودهم في الخارج، بشأن قضايا حساسة على صعيد السياسة الخارجية تثير قلق الحكومة الفدرالية. وقد أصبحت الولايات، في الولايات المتحدة الأمريكية، جزءاً من أعمال رمزية أو أعمال أكثر اندفاعاً تسعى لتسليط الأضواء على ما تعتبره جماعات الضغط المحلية تصرفات مرفوضة من جانب الحكومة أو القطاع الخاص في دول أجنبية. كما أن المصالح الاقتصادية والإثنية والثقافية وغيرها الخاصة بإحدى الوحدات المكونة للفدرالية قد تتعارض بالفعل مع مصالح البلد كما تحددها الحكومة الفدرالية.

التحدي، بالتالي، في كل بلد فدرالي هو ضمان أن العلاقات الخارجية للوحدات المكونة والسياسة الخارجية التي ترسمها حكومتهم الفدرالية لا تتضارب مع بعضها البعض. إن هذين المستويين من الحكومة يمكنهما المساهمة في تطوير حضور فعال على الصعيد الخارجي. إن حكومات الوحدات المكونة تملك فهماً تفصيلياً لمصالح الفاعلين في القطاع الخاص ومخاوفهم، الذين يرغبون في المشاركة على الصعيد الدولي أو هم مشاركون فعلاً، كما تملك أيضاً الكثير من الخبرة التقنية ذات الصلة. وتستطيع الحكومات الفدرالية أن تقدم خبرات أعظم وأكثر تأثيراً في تعاملها مع المجتمع الدولي وتمارس نفوذاً سياسياً واقتصادياً أكبر من وحدة مكونة واحدة أو حتى مجموعة من الوحدات المكونة. إن تعاونهم يتطلب التشاور من خلال مؤسسات للعلاقات البيحكومية تتميز بالقدرة على البقاء وبأفكار واضحة إلى حد كافٍ، كما تتطلب الاستعداد للتوصل إلى تسويات. إن التعاون الفعال هو أمر حيوي عندما تكتسب العلاقات الخارجية الفعالة أهمية أكبر من أجل تحقيق النجاح في عالم يتميز بالاعتماد المتبادل إلى حد كبير.