

نقش استانهای کانادا در سیاست خارجی این کشور

برگردان ناصر ایرانیپور

نگارش داکلاس م. براون

یادداشت مترجم:

در حالیکه در حکومت‌های متمرکز و اقتدارگرا هیچ شکلی از شرکت دادن مناطق، استانها و ملیتهای ساکن این کشورها در سرنوشت سیاسی کل جامعه و اداره امور داخلی خود و حتی آموزش به زبان مادری وجود ندارد، در کشورهای فدرال و مردم‌گرا دهه‌هاست که اجزای تشکیل‌دهنده این کشورها (ایالت‌ها، مناطق، کانتون‌ها و استانها) حتی در سیاست خارجی شرکت داده می‌شوند. علاوه بر این، این اجزا در برخی از این کشورها حتی حق ایجاد روابط و عقد قرارداد با دیگر کشورها یا ایالتها و مناطق به ویژه همجوار خود را هم دارند. این امر در آلمان، سوئیس و به ویژه بلژیک صدق می‌کند. در کشور فدرال کانادا که موضوع این مقاله است، این امر بطور داوطلبانه از سوی دولت فدرال این کشور میسر گردیده است، بدون اینکه برای آن حتی یک شکل رسمی و مدون قانونی وجود داشته باشد. نقش ویژه را در این کشور با اکثریت انگلیسی‌زبان، استان فرانسوی‌زبان کویبک ایفا می‌کند که در سفارتخانه‌های این کشور و در ۲۴ کشور دنیا بیش از ۳۵ دفتر نمایندگی دارد، هیئت‌های نمایندگی این کشور را در سطح دنیا همراهی می‌کند و خود توافقنامه‌های متعددی را با کشورهای دیگر امضا می‌نماید، هر چند حق عقد قرارداد اجرایی میان‌دولتی را ندارد. همچنین باید توجه داشت که استانهای کانادا با توجه به ساختار فدرال این کشور در واقع نقش ایالت را دارند که از ساختار دولتی ویژه خود (کابینه دولت، پارلمان، دادگاهها، ...) برخوردار هستند و دولت مرکزی کمترین نفوذ و دخالت را در امور آنها دارد. در ضمن قابل ذکر است که نوشته حاضر مقاله‌ای است که در دومین کنفرانس بین‌المللی فدرالیسم که در سال ۲۰۰۲ در سوئیس برگزار گردید، قرائت و سپس در ویژه‌نامه کنفرانس چاپ گردید. سرپرستی این کنفرانس را آرنولد کولر، رئیس جمهور سابق سوئیس، برعهده داشت. کنفرانس نخست فدرالیسم در سال پیش از آن در کانادا برگزار گردید.

اکنون پس از گذشت ۶۰ سال از این جریان روابط فشرده و بسیار سازنده‌ای بین دولت فدرال و دولت‌های استانی وجود دارد. دولت فدرال استانها را در مراحل اولیه مذاکرات بین‌المللی برای عقد قراردادهای نو، از جمله در موارد متعددی بعنوان بخشی از هیئت نمایندگی، همراه می‌سازد. در مرحله پایانی این پروسه استانها معمولاً قوانین مربوطه را تصویب می‌نمایند، چرا که آنها از همان ابتدا در سیاست خارجی سهمیم و شرکت داده می‌شوند، هر چند که استانهای کانادا هیچ صلاحیت قانونی و رسمی برای تدوین قراردادهای خود را ندارند. البته این مقرر از طرف حکومت کویبک به رسمیت شناخته نمی‌شود. استانهای کانادا نوعی از قراردادهای بین‌المللی را می‌بندند که اجرای آنها از لحاظ حقوق بین‌المللی اجباری نیستند. کویبک در حال حاضر ۴۰۰ فقره از این قراردادها و توافقنامه‌ها را بسته است.

چندین دهه است که استانهای کانادا در عرصه بین‌المللی فعال هستند. بسیاری برای نمونه بر نقش ویژه کویبک در ارتباط با رشد و اعتلای شخصیت بین‌المللی این استان واقفند و بر این اعتقادند که روابط خارجی کویبک غالباً با تلاشهای این استان برای استقلال ارتباط پیدا می‌کند. در حالیکه باید روابط خارجی این استان و دیگر استانهای این کشور را در یک بستر و ارتباط گسترده‌تری مورد توجه قرار داد. این نوع از سیاست خارجی چندگانه (یعنی سیاست خارجی دولت فدرال از طرفی و دولت‌های استانی و منطقه‌ای از طرفی دیگر) نباید الزاماً منجر به تضاد و اختلاف شود، بلکه حتی قادر است در اغلب موارد نقش مکمل‌کننده سیاست خارجی دولت مرکزی را داشته و در خدمت بسط و توسعه همکاریها بین دولت فدرال و حکومت‌های استانی و منطقه‌ای این کشور نیز باشد.

حکومت در سطوح مختلف

پروژه قانونگذاری در سطوح مختلف حکومتی کانادا (دولت فدرال و حکومت‌های استانی) بطور دم‌افزون سمت‌گیریهای مستقل از هم پیدا کرده است. همه سطوح حکومتی کانادا در بوجود آمدن این وضعیت نقش داشته‌اند، این گرایش پیوسته تقویت می‌شود. در کانادا سه بخش متداخل سطوح مختلف حکومتی وجود دارد.



بزرگترین و مهمترین بخش، سیاست خارجی این کشور می‌باشد که جزو صلاحیتهای دولت فدرال بشمار می‌رود و دولت‌های استانی تنها به شیوه غیرمستقیم در آن شرکت دارند. طبیعی است که این سیاست خارجی بازتاب رقابت معمول منطقه‌ای، ملی، اقتصادی، اجتماعی و منافع خاص می‌باشد.

بخش دوم، اما بسیار کوچکتر که با بخش اول تداخل نیز پیدا می‌کند، فعالیت‌های بین‌المللی استانها می‌باشد.

بخش سوم شامل روابط بین سطوح مختلف حکومتی در مقیاس ملی [داخلی]، برای نمونه بین حکومت فدرال و حکومت‌های استانی و مناطق می‌باشد. این امر غالباً به موضوعات بین‌المللی ارتباط پیدا می‌کند. این بخش سوم به میزان زیادی با بخش نخست و در ابعاد کمی با بخش دوم تداخل پیدا می‌کند.

بستر قانون اساسی

معمولاً سیاست خارجی، به ویژه عقد قراردادها، در حوزه وظایف و صلاحیت دولت مرکزی قرار دارد. این امر به استثنای نمونه بلژیک که در آن جامعه‌های زبانی استثنائاً می‌توانند در حوزه‌های صلاحیت خویش قراردادهای بین‌المللی نیز عقد کنند، غالباً برای نظام‌های فدرال دیگر نیز صدق می‌کند. فدرالیسم در کانادا که وجه مشخصه اش تاکنون تفکیک مسئولیتها بین استانها و دولت فدرال بوده، جای خود را به فدرالیسم با مسئولیتهای مشترک داده است و کاراکتر سیاسی کانادا و روابطش با دنیای خارج گام به گام به پروسه‌ای از مسئولیتهای مشترک تبدیل شده که مورد حمایت همه سطوح حکومتی این کشور می‌باشد. بخشی از این کار مشترک و همبازی ریشه در ضرورتی دارد که قانون اساسی این کشور مقرر نموده است.

هنگام تأسیس دولت فدرال کانادا در سال ۱۸۶۷ این کشور هنوز مستعمره امپراطوری بریتانیا بود. آن هنگام که این کشور پس از جنگ اول جهانی به استقلال بیشتری دست یافت، این سوال پیش آمد که چگونه این استقلال بر روی تقسیم استانی و فدرال قدرت سیاسی تأثیر خواهد گذاشت. در یک مورد مهم در دهه ۳۰ (قوانین اشتغال) دادگاهها حکم دادند که - هر چند که دولت فدرال است که اجازه دارد وارد معاهدات بین‌المللی شود - اما پارلمان فدرال مجاز است تنها قوانینی را برای اجرای این توافقات بین‌المللی تصویب نماید که در حوزه اختیارات و صلاحیتهای دولت فدرال باشند. آنجا که این قراردادها به قوانین استانی ارتباط پیدا می‌کند، تنها پارلمان استانها مجاز به تصویب قوانین مربوطه جهت اجرای این معاهدات می‌باشد.

چنانچه در نظر گرفته شود که استانهای کانادا صلاحیتهای انحصاری فراوانی در حوزه قانونگذاری از جمله در زمینه‌های آموزش و پرورش، بهداشت و درمان، قوانین مالکیت، قانون کار و منابع طبیعی دارند، می‌توان دریافت که تأثیر سطح استانی بر تعهدات قراردادی کشور کانادا و بر توانایی‌اش برای اجرای مفاد این قراردادها بسیار زیاد است.

دادگاه برای مدال نمودن حکمش در ارتباط با «قوانین اشتغال» تأکید نمود که کانادا در کلیت خود اختیارات وسیعی برای اجرای قراردادهای بین‌المللی دارد، اما این پروسه نیاز به تلاشهای مشترک و همکاری سطوح مختلف دولتی [فدرال، استانی و منطقه‌ای] دارد.

محدود نبودن روابط دولت فدرال و دولتهای استانی به عرصه داخلی

ما آشنایی کافی با بخش سوم داریم: روابط روزمره بین حکومت مرکزی فدرال و استانها و مناطق. در این رهگذر اغلب روابط بین‌المللی مورد بحث و گفتگو قرار می‌گیرند. البته دستور جلسه ویژه‌ای وجود ندارد - موضوعات مورد بحث عرصه‌های وسیع و بخشهای متعددی را دربرمی‌گیرد: حفظ محیط زیست، مسائل مالی، کشاورزی، بیزیستی و درمان و از این قبیل. خارج از اینها تلاشهای کمی به عمل می‌آید و یا اصلاً نمی‌آید، برای اینکه تک‌تک این موضوعات را در کلیت خود و یکباره تنظیم و حل و فصل نمود. همچون رویه‌ای مضر و تقریباً ناممکن می‌باشد. رسمی‌ترین این روابط مربوط به بخشهایی می‌شوند که در آنها قانونگذاری صرفاً و انحصاراً در حوزه صلاحیتهای استانها قرار دارد، مانند آموزش و پرورش و سیاست اشتغال‌زایی. به همین جهت دولت فدرال در این بخشها هنگام تبیین سمنگیری سیاست خارجی راهی جز پیروی از مطالبات و مقرره‌های استانها ندارد. روشن‌ترین گرایش کنونی، همگرایی و مسئولیت‌مشارکتی است که در مورد مسائل بین‌المللی بین دولت فدرال و دولتهای استانی بوجود آمده است. این گرایش از طریق تعیین مشترک اصول سیاست خارجی، تأثیرات انتگراسیون [ادغام و درهم‌تنیده شدن] منطقه‌ای و جهانی را بر استقلال این کشور منعکس می‌نماید. برای نمونه امروزه امر تجارت خارجی بخشهای وسیعی از امور اقتصادی داخلی و ملی را دربرمی‌گیرد که خیلی از موازین گمرکی فراتر می‌رود. به همین سبب حکومتهای استانی از سالها پیش در امر سیاست خارجی دخیل داده می‌شوند. حکومت فدرال با استانها در مورد سیاست عمومی تجارت خارجی و در مورد قراردادهای معین بین‌المللی مشورت می‌کند، بطور مثال حول مذاکرات کانادا با ایالات متحده آمریکا که منجر به قرارداد تجارت آزاد و بازار مشترک بین این دو کشور شد، یا در مورد قرارداد با سازمان تجارت جهانی و در مورد نزاعهای تجاری جهانی. یک نمونه دیگر نزاعی است که بین کانادا و آمریکا حول چوب نرم وجود دارد و ما اکنون در گرم‌گرام ششمین (!) دوره آن هستیم. موضوع اصلی دعوا مطالبه استانها جهت سهیم شدن در درآمدهای منابع چوبی و جنگلی می‌باشد. در کل می‌توان گفت که روابط بین سطح فدرال و استانها در ارتباط با امور تجارت بین‌المللی مهم، سازنده و با تشریک مساعی هر دو طرف بوده است. اما این مناسبات گاهاً در ارتباط با برخی از نزاعهای تجاری لطمه می‌خورند و به همین دلیل همیشه منتهی به یک پروسه تصمیم‌گیری مشترک این دو سطح نمی‌شوند. استانها به دولت فدرال فشار وارد آوردند، تا آن را به در پیش گرفتن یک مکانیسم رسمی مجبور گرداند، اما اوتواوا با این خواسته موافقت نمی‌کند، چون نمی‌خواهد چنین پروسه تصمیم‌گیری شکل رسمی و اجباری به خود بگیرد [و این به یک قاعده تبدیل شود و من بعد مجبور گردد برای هر قرارداد و موضوعی نظر موافقت استانها را جلب کند]. بنابراین این پرسش به جای خود باقی می‌ماند که چگونه می‌توانیم، اگر قضیه جدی شد و اختلافاتی بین دولت فدرال و استانها حول مسائل تجارت بین‌المللی بوجود آمد، تضمین کنیم که کانادا در فقدان یک پروسه و مکانیسم رسمی و اجباری تصمیم‌گیری، موضعی داشته باشد که هر دو سطح فدرال و استانها آن را بپذیرند و اجرا کنند. یک بخش مهم دیگر حفظ محیط زیست می‌باشد. اینجا نیز مشکل است بتوان مشخص نمود که کجا صلاحیتها و اختیارات استانها خاتمه می‌یابد و کجا صلاحیت قانونگذاری فدرال آغاز می‌شود - بنابراین اینجا هم موضوع پذیرش مسئولیت مشترک مطرح است. گذشته از این، در حال حاضر موضوعات فراوانی در عرصه بین‌المللی مطرح می‌باشند که همکاری هر دو عرصه فدرال و استانی را حول مسائل جهانی الزامی می‌سازد. برای نمونه جهت اجرای توافقنامه کیوتو [که مربوط به تعیین استانداردهای اجباری برای حفظ محیط زیست می‌باشد] سطوح مختلف حکومتی کانادا [دولت فدرال و دولتهای استانی] مشترکاً یک پروسه اخلاق و اتحاد را بین دولتهای خود و صاحبان صنایع و نمایندگی‌های حافظ مصالح و منافع گروههای مختلف بوجود آورده‌اند. البته این مناسبات همواره هارمونیک و بدون مشکل نیستند و اقدامات مشترک بر اساس اصل توافق همه در پیش گرفته می‌شوند - اما این پروسه، نمود روابط فشرده و چندجانبه و درهم‌تنیده سطح فدرال و استانی می‌باشد که در آینده شاهد نمونه‌های بیشتری از آن هم خواهیم بود.

استانها در خارج

بخش دوم دخیل دادن مستقیم استانهای کانادا در فعالیتهای بین‌المللی می‌باشد. هدف اصلی، رشد تجارت و سرمایه‌گذاری می‌باشد. البته میزان منابعی که برای اینکار تخصیص داده می‌شود خیلی با هم متفاوت می‌باشد، چرا که ۱۰ استان و ۳ منطقه این کشور از لحاظ وسعت و قدرت مالی هم سطح نیستند. استان کوئبک تاکنون پیگیرترین تلاشها را در این راستا داشته است. کوئبک تنها استان در کانادا می‌باشد که از وزارت روابط بین‌المللی خود برخوردار می‌باشد و بیش از ۳۰ دفتر نمایندگی در خارج از کشور دارد. فعالیتهای بین‌المللی استانهای کانادا نقش مکمل‌کننده فعالیتهای بین‌المللی دولت فدرال این کشور را دارند - البته با یک استثناء: آنهم آن هنگام که کوئبک «پروتودیلوماتیک»، یعنی نطفه‌دیپلوماتیک، رفتار می‌کند. هدف حزب حاکم کوئبک، یعنی «Parti Québécois»، از این رویه این بود که جهان را آماده پذیرش کوئبک بعنوان یک کشور مستقل نماید. با این وجود همه سطح‌های حکومتی در کوئبک - هم آنانی که فدرالیستی هستند و هم آنانی که سمنگیری استقلال‌طلبانه دارند - این موضع کمتر محافظه‌کارانه را

نمابندگی می‌کنند [و می‌پذیرند] که کوئبک بعنوان تنها جامعه فرانسوی‌زبان در شمال آمریکا دارای یک موقعیت و هویت ویژه می‌باشد.

فدرالیسم همیشه مهم نیست

سومین بخش، سیاست خارجی خود دولت فدرال کانادا می‌باشد. موضوعات اصلی دهه اخیر سیاست خارجی این کشور جهانی‌شدن اقتصاد، امنیت بین‌المللی و حفظ محیط زیست بوده‌اند. سیاست خارجی دولت فدرال کانادا همچنین با چندین روابط مهم با کشورهای دیگر تعریف می‌شود که هیچکدام از آنها اهمیت رابطه تجاری و امنیتی با ایالات متحده را ندارند. کانادا همچنین می‌تواند احساس سعادت کند که عضو چندین شکل کلیدی جهانی است: در جامعه هشت کشور صنعتی جهان (گ ۸)، در جامعه کشورهای مشترک‌المنافع، در جامعه کشورهای فرانسوی‌زبان (دلا فرانکو فونی) و در سازمان کشورهای قاره آمریکا. کانادا تنها کشور جهان است که همزمان در هر چهار سازمان نامبرده عضو می‌باشد. بدین ترتیب کانادا یک هویت و جایگاه معین بعنوان «نیروی میانه» پیدا می‌کند. در هیچکدام از این روابط، به استثنای رابطه با کشورهای عضو در جامعه فرانسوی‌زبان، فدرالیسم نقش چندان بزرگی بازی نمی‌کند. موقعیت کانادا در شمال ۴۹ درجه عرض جغرافیایی و جایگاهش بعنوان یکی از قوی‌ترین اقتصادهای ملی دنیا نقش نیرومندتری در تعیین موقعیت جغرافیایی - سیاسی این کشور دارد. از این زاویه فدرالیسم تنها بعنوان ضرورت بنیادی [نظام سیاسی] اهمیت پیدا می‌کند - به این مفهوم که تنها توسط فدرالیسم است که وحدت و یکپارچگی کشور حفظ گردیده است. بدون یک ساختار فدرالیستی در شمال مرزهای آمریکا هیچ کشور ژئوپولیتیک متحد و یکپارچه‌ای بنام کانادا وجود نمی‌داشت. [تأکید از مترجم] چنانچه روزی اعضای این فدراسیون، برای نمونه کوئبک، از این کشور جدا شوند، و این همانطور که گفته شد، بدون فدرالیسم خیلی محتمل است، اهمیت و تأثیرگذاری کانادا در سطح جهان و ظرفیتهايش برای تعیین سیاست خارجی لطمه بسیار جدی خواهد خورد.

مقایسه با فدراسیونهای دیگر

چنین به نظر می‌رسد که کانادا در جهان با توجه به فعالیتهای مستقیم بین‌المللی استانهايش، به ویژه در مواردی که صرفاً به عبور و مرور از مرز برمی‌گردند، رتبه اول را داراست. این کشور اما از مکانیسمهای رسمی و مدون برای شرکت‌دادن و سهیم‌نمودن سطوح مختلف حکومتی فدرال و استانی در تصمیم‌گیریهای مربوط به تصویب قراردادهای بین‌المللی برخوردار نیست، آنطور که در آلمان و آمریکا برای ایالتهاى مختلف این کشورها وجود دارد. البته پروسه کانادایی متمرکزتر یا غیرمتمرکزتر از دیگر فدراسیونها نیست، تنها نوع دیگری از آنها است. در کانادا دولت مرکزی قدرت تصمیم‌گیری انحصاری در روابط بین‌المللی را ندارد، دست کم دیگر ندارد. امر سیاست خارجی در این کشور بطور دم‌افزون به یک وظیفه و صلاحیت مشترک دولت فدرال و استانها تبدیل می‌گردد؛ نتیجه‌گیری‌ای که خیلی از فدراسیونهای دیگر نیز می‌توانند به آن دست یابند. علاوه بر این، تاریخ چند سال اخیر کانادا مملو از هماهنگی و همکاری دولت فدرال و حکومتهای استانها در زمینه سیاست خارجی این کشور بوده است. این سه بخش مختلف فعل و انفعال وجود دارند - اما تلاش نمی‌شود که آنها [منحصراً] در یکی از سطوح مختلف دولتی جذب و ادغام شوند؛ این کار نه محتمل است و نه ممکن، و نه اساساً سودمند. با این وصف هنوز یک مانع مهم وجود دارد: پروسه دستیابی به یک تصمیم و نظر مشترک در حال حاضر قادر به انجام وظیفه یافتن نتیجه عملی که همه طرفین مکلف به اجرای آن باشند، نیست. روابط کنونی که شکل رسمی و مدون قانونی ندارند، یافتن توافق طرفین را مشکل ساخته است و تناسبی با سطح افزایش‌یافته و فشرده انتظارات از سازمان اداری سطوح مختلف حکومتی قرن ۲۱ را محتملاً ندارد. [آنچه که نویسنده در این بخش می‌خواهد بگوید این است که باید وظایف و اختیارات و صلاحیتهای دولت فدرال و حکومتهای استانها و مناطق در عرصه سیاست خارجی از حالت و شکل اختیاری و اقلی (مذاکره، مشاوره، توافق) دربیاید و در قوانین مدون دقیقاً طرح و گنجانده شوند، تا توافق به سهولت بیشتری حاصل گردد و از اصطکاک احتمالی بین سطوح مختلف حکومتی کاسته شود. مترجم]

تاریخ ترجمه: ۱۰ مارس ۲۰۰۵

در باره نویسنده: **داکلاس م. براون** Resident Fellow و مدیر سابق استیتو مناسبات حکومتی و پروفیسور در آکادمی مطالعات سیاسی دانشگاه کینگستون کانادا می‌باشد. دکتر براون سالها در بخش روابط میان‌کشوری برای حکومت استانی نیویانگلاند کار کرده است. جدیدترین موضوعات تحقیقاتی وی فدرالیسم قیاسی، استرالیا، سیاست منطقه‌ای و فدرالیسم مالی می‌باشد.

منبع:

Douglas M. Brown. In: *Federations – Dreifache Sonderausgabe: Themen der Internationalen Föderalismuskonferenz 2002, P. 11 and 12.*