الدراسات السياسية

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

دور الأقاليم في الشؤون الخارجية للدولة الفيدرالية
دراسة في طبيعة نموه والعوامل المؤثرة فيه

أ.م.د. عابد خالد رسول * ، م.م. كارزان محمد قادر**

*, ** قسم العلوم السياسية/ كلية العلوم السياسية، جامعة السليمانية - اقليم كوردستان العراق.

الملخص

تركز هذه الدراسة على ظاهرة نمو دور الأقاليم الفيدرالية في الشؤون الخارجية، التي برزت على نحو ملحوظ في المجال الخارجي. ويفترض البحث ان التغييرات والتطورات العالمية قد يحدث تغيير في بروز فواعل جديدة ونمو دور الأقاليم الفيدرالية في العلاقات الدولية. وتتناول الدراسة مسألة طبيعة دور الأقاليم الفيدرالية في الشؤون الخارجية، كما تناقش، العوامل التي أدت إلى نمو دور الأقاليم الفيدرالية في الشؤون الخارجية، التي يمكن من خلالها الأقاليم الفيدرالية أن تكون جهات فاعلة دولية، لأن النشاطات والعلاقات الخارجية التي تقوم بها الاقاليم الفيدرالية، لها اهمية خاصة، من حيث مدى الصلاحيات الدستورية والعملية الممنوحة لها في ممارسة نشاطاتها الخارجية.

إن التغيير المتنامي مع التزايد الكبير في المجال العلاقات الدولية، جعل هذه النشاطات الخارجية لم تعد تقتصر على الحكومة المركزية، بل يفسح مجال للأقاليم الفيدرالية أن تنشط في مجالات (الاقتصادية والثقافية والاجتماعية والبيئية والانمائية والسياسية).

پوختە

ئەم توێژینەوە سەرنج دەخاتەسەر دیاردەی گەشەسەندنی ڕۆڵی هەرێمە فیدراڵیەکان لە کاروباری دەرەکیدا، کەبەشێوەیەکی بەرچاو لە بواری دەرەکیدا بەدەرکەوتووە. وەتوێژینەوەکە

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

گریمانەی ئەوە دەکات کە گۆڕانکارییەکان و پێشکەوتنە جیهانیەکان دەبێتە هـۆی گۆڕانکـاری لە دەرکەوتنـی کـاراکتەری نـوێ و گەشەسـەندنی ڕۆڵـی هەرێـمە فیـدراڵیەکان لە پەیوەنـدیە نێودەوڵەتیەکاندا. تۆێژینەوەکە باس لەبابەتی سروشتی ڕۆڵی هەرێمە فیـدراڵیەکان دەکـات لە کاروباری دەرەکیدا، هەروەها گفتوگۆی ئەو هۆکار وئامرازانە دەکات کەبونەتە هۆی زیـادبونی ڕۆڵی هەرێمە فیدراڵیەکان لە کاروباری دەرەکیدا، کەبەهۆیەوە هەرێمە فیدراڵیەکان دەتـوانن ببـنە یەکێـک لە لایەنە کـاریگەرە نێودەوڵەتیەکـان، لەبەر ئەوەی ئەو چـالاکی و پەیوەنـدی دەرەکیانەی کە هەرێـمە فیـدراڵیەکان ئەنجـامی دەدەن گرنگیەکـی تـایبەتی هەیە، بەتـایبەت لەڕوانگەی مەودای ڕێگەپێدانی دەستووری و کرداری کە بواردەدات چالاکی دەرەکی ئەنجـام بدەن.

گۆڕانکاریە زۆر وگەورەکان لەبواری پەیوەندیە نێودەوڵەتیەکان، وایکردووە کە ئەم چالاکیە دەرەکیانە تەنها پەیوەست نەبن بە حکومەتی ناوەندی، بەڵکو بواری ڕەخساندوە بـۆ هەرێـمە فیدراڵیەکان کە چـالاك بـن لە بوارەکـانی (ئـابووری وڕۆشـنبیری و کـۆمەڵایەتی و ژینگەیـی و گەشەپێدان و سیاسەت).

Abstract

This study focuses on the phenomenon of the growth of the role of the federal regions in foreign affairs, which has emerged remarkably in the foreign field. The research assumes that global changes and developments may cause a change in the emergence of new actors and the growth of the role of the federal regions in international relations. The study deals with the issue of the nature of the role of the federal regions in foreign affairs, and it also discusses the factors that led to the growth of the role of the federal regions in foreign affairs, through which the federal regions can be international actors, because the activities and foreign relations carried out by the federal regions, have importance Especially, in terms of the extent of the constitutional and practical powers granted to it in the exercise of its foreign activities. And the growing change with the significant increase in the field of international relations, made these external activities no longer limited to the central government, but gave way to the federal regions to be active in the fields of (economic, cultural, social, environmental, developmental and political).

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

المقدمة

دستورياً، درجت إدارة الشؤون الخارجية وتنفيذ نشاطاتها في الدول الفيدرالية ضمن اختصاص الحكومة المركزية، أي عدت السلطة المركزية هي المسؤولة الأولى عن تنفيذ الشؤون الخارجية، وهي المسؤولة عن صنع السياسة الخارجية وإجراء العمل الدبلوماسي وإبرام المعاهدات الدولية مع الدول الأجنبية.وعلى الرغم من ذلك، وجدت الحكومة المركزية نفسها غالباً ما ملزمة في كثير من الشؤون الخارجية بالتعاون والمشاركة مع حكومات الوحدات المكونة للدولة الفيدرالية والرجوع إليها في عملية صنع السياسة الخارجية والمعاملات الدبلوماسية وإبرام الاتفاقات الدولية.

تركزت الدراسات حول دور الحكومات في الشؤون الخارجية، في الغالب على الحكومات الوطنية أو الحكومة المركزية، سواء أكانت الدولة موحدة بسيطة أو دولة إتحادية مركبة، ولكن مع التحولاتالرئيسة في العلاقات الدولية أصبحت الإهتمام بالدور الخارجي للحكومات دون الوطنية أو دون المركزية (حكومات الأقاليم) تجذب اهتماماً علمياً أكبر، ولذلك نجد أن دراسة نمو دور الحكومات غير الوطنية (حكومات الأقاليم)في الشؤون الخارجية وإدارة وتنفيذ النشاط الخارجي تأخرت مما سبب تحيزا لدور الدولة كفاعل أساسي في العلاقات الدولية والنشاط الخارجي، ثم بدأ الدارسون يركزونعلى دور الدولة وإلى جانبها دور الفاعلون من غير الدول (مثل: المنظمات الدولية الحكومية وغير الحكومية، والشركات المتعدد الجنسيات، والحركات التحريرية، والجماعات العنفية الدولية...الخ) ولكن من دون الإشادة بدور الأقاليم أو الوحدات المكونات للدولة الفيدرالية في الشؤون الخارجية. إلا أنه مع تزايد عدد الدول الفيدرالية وتزايد دور الاقاليم في النشاط الخارجي، ولا سيما في الولايات المتحدة الأمريكية واتحادات فيدرالية أخرى، وجد الباحثون أنفسهم مجبرين على دراسة الدور الخارجي للوحدات المكونة في الدول الفيدرالية.

أهمية البحث: تأتي أهمية موضوع الدراسة من خلال مناقشات حول الشؤون الخارجية، والسلطة المنوطة بممارستها، أذ أن قضية ممارسة الشؤون الخارجية كانت سمة غالبة للكثير من النزاعات والخلافات الداخلية في الدول الفيدرالية، الأمر الذي دفع بالحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة في دول الفيدرالية الى الإهتمام المتزايد بالبحث عن وسائلأفضل لكيفية تنظيم دورهم في إدارة الشؤون الخارجيةوتنفيذها.

أهداف البحث: إن الهدف من الدراسة هو محاولة تقديم تفسير أكاديمي لمكانة الشؤون الخارجية في تكوين الدولة الفيدرالية في سبيل معرفة طبيعة نمو دور الأقاليم الفيدرالية في هذه الشؤون.أضافة إلى دراسة أهم العوامل التي أدتالى نمو دور الأقاليم في الشؤون الخارجيةللدول الفيدرالية.

إشكالية البحث: تتمحور اشكالية الدراسة حول توضيح كيفية تطور العلاقة بين الأقاليم كوحدات مكونة لدول فيدرالية مع وحدات و كيانات من خارج حدود دولتهم الأصلية، ومدى المجالالمسموح بها لمشاركة حكومات هذه الأقاليم مع الحكومة المركزية لدولهم في إدارة الشؤون الخارجية وتنفيذها، وعليه يتجسد التسائل الرئيس للبحث هو: إلى أي مدى ساهم العوامل الداخلية والخارجية في نمو دور الأقاليم الفيدرالية في الشؤون الخارجية؟ وللجواب عن هذا التسائل الرئيسي نطرح عدة تساؤلات فرعية تساهم في فهم الموضوع بمدى أوسع وهي: ما المقصود بالشؤون الخارجية؟ وما مكانته في تكوين الدولة الفيدرالية؟ وماهي موجات دور الأقاليم في الشؤون الخارجية للدولة الفيدرالية؟ هل هو مكملة أو معرقلة لدور الحكومة المركزية؟ وماهي العوامل التي أدت إلى نمو هذا الدور لأقاليم الفيدرالية في الشؤون الخارجية؟.

فرضية البحث: تنطلق فرضية البحث من فكرة أساسية مفادها إن التطورات العالمية للعلاقات الخارجية قد دفع إلى بروز فواعل جديدة على مسرح هذه العلاقات،مما جاء نمو دورالأقاليم في الشؤون الخارجية للدول الفيدرالية ضمن هذه التطورات التي تحكمتفي طبيعة هذا الدور والعوامل المؤثرة فيه.

منهج البحث: المنهج المتبع في هذه الدراسة هو المنهج الوصفي والمنهج التحليلي.

هيكلية البحث: قسم البحثبعد المقدمة إلى ثلاث مطالبمع الإستنتاجات، نتناول في المطلب الأول تعريف عام بتطور الشؤون الخارجية ومكانتها في تكوين الدولة الفيدرالية، ونخصص المطلب الثاني لدراسة طبيعة نمو دور الأقاليم في الشؤون الخارجية للدولة الفيدرالية، أما في المطلب الثالث فنتناول العوامل التي أثرت في نمو الدور الخارجي للأقاليم في الدول الفيدرالية.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

المطلب الأول

تطور الشؤون الخارجية ومكانتها في تكوين الدولة الفيدرالية:

يقتضي الفهم العلمي لطبيعة نمو دور الأقاليم في الشؤون الخارجية للدولة الفيدرالية و تحديد ماهية العوامل التي أثرت فيهذا النمو ان نفهم في البدء تطور الشؤون الخارجية أولا ومكانة هذه الشؤون في تكوين الدولة الفيدرالية ثانيا، وعلى النحو الآتي:

الفرع الأول

الشؤون الخارجية وتطورها

أثار مصطلح (الشؤون الخارجية - Foreign Affairs)[1] العديد من الاشكاليات التحليلية حول تعريفه وتداخله مع العديد من المفاهيم الاخرى التي تتشابه معه، إذ هناك اختلاط بين معنى المصطلح الشائع في الغرب الذي في كثير من الحالات يستخدم بمعناه الواسع في مكان مصطلح (العلاقات الدولية- International Relations)[2]، وقد عرف الأخير بتعاريف متعددة ومتنوعة،إلا أن جميعها تتفق على أن العلاقات الدوليةتتضمن جميع النشاطات والأموروالتفاعلات (السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية و...) التي تقع بين الدول وكذلك بينها وبين الفواعل الدولية الأخرى[3].وبذلك استخدممصطلحالشؤون الخارجية، بمفهوم مرادف لمصطلح العلاقات الدولية أو بمفهوم قريب منه،للإشارةالى كافة النشاطات والامور والتفاعلات التي تحدث خارج حدود الدولة وتتفاعل معها الدولة. وقد تطور مفهوم الشؤون الخارجية طبقا للتطورات التي شهدها مفهوم العلاقات الدولية، ففي البدء كان القصد من العلاقات الدولية هو الإشارة الى (العلاقات بين الدول) لأن الدول هي التي كانت تصنع القرارات المؤثرة في الحرب

[1] من الناحية اللغوية يتكون مصطلح الشؤون الخارجية من كلمتين؛ كلمة (الشؤون) جمع (الشأن) الذي يأتي بمعنى الأمور أو الحالة، وكلمة (الخارجية) اصلها (الخارج) الذي يأتي بمعنى ظاهر الشيء وهو عكس داخله، وعليه يقال وزارة الخارجية ولاية تشرف على امور البلد المتصلة بالبلاد الخارجة عنه. وبجمع معاني الكلمتين تعني (الشؤون الخارجية) كل الشؤون أو الأمور التي توجه نحو الخارج أو تقع عبر حدوده. ينظر: مجمع اللغة العربية، المعجم الوسيط، ط ٤، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤، ص ٢٢٤ و ص ٤٦٩.

[2] د.سيد محمد طباطبائي وعلى جاسم محمد التميمي، العلاقات الدولية وأبعادها الدبلوماسية والاستراتيجية، المجلة السياسية الدولية، كلية العلوم السياسية - الجامعة المستنصرية، العدد ٣٧-٣٨، حزيران ٢٠١٨، ص ٥٨.

[3] للمزيد حول أهم التعاريف التي قدمت لمصطلح العلاقات الدولية، ينظر: د.سعد حقي توفيق، مبادئ العلاقات الدولية، ط ٥، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠، ص ص ١٢- ١٣.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

والسلام وانحكوماتهاكانت لها سلطة تنظيم الاعمال والتجارة والسفر واستغلال الثروات واستخدام الافكار السياسية والقضاء والجنسية والاتصالات والقوات المسلحة وممارسة الامور الاخرى المتعلقة بالشؤون الخارجية. ولكن في الوقت الحاضر أصبحت العلاقات الدولية انعكاسا لعدد غفير من الاتصالات بين الافراد ونشاطات المنظمات الدولية وتعاملات الشركات المتعددة الجنسيات والمؤسسات الثقافية عبر الوطنية[1]. وهكذا لم تعد العلاقات الدولية مقتصرة على العلاقات بين الدول فحسب وانما تشمل العلاقات بين فواعل أخرى غير الدول، مثل:المنظمات الدولية الحكومية (الأمم المتحدة)والمنظمات غير الحكومية (منظمات الإغاثة الإنسانية)والكيانات فوق الوطنية (الاتحاد الأوروبي) والكياناتدونالوطنية (الاقاليم الفيدرالية، المدن والبلديات الكبيرة) وكذلك الكنائس والشركات متعددة الجنسيات وغيرها من الفواعل[2].

وفي المقابل، هناك من حاول أخذ مصطلحالشؤون الخارجيةبمعناه الضيق، كونه يتمثل في جميع نشاطات وسياسات الدولة المتجهة نحو خارجها التيلها طبيعة سياسية في أغلب الاحيان...وبهذا المعنى يرى(د.محمد علي القوزي) "أنالشؤون الخارجية تعني شؤون الدولة الخارجية وهو ما يقابلها شؤون الدولة الداخلية..."[3].وإنطلاقا من هذا الفهم الضيق سارت الدراسات المعنيةبالشؤون الخارجية على الاهتمامبالامور التي تقع آثارها خارج الدولةوبالتحديد ثلاث شؤون أساسية منهاوهي: (السياسة الخارجية، المعاملات الدبلوماسية، المعاهدات والاتفاقيات الدولية)،اضافة الى جميع ممارسات الدولة الخارجية المتعلقة بهذه الأمور الثلاث سواء أكانت ذات طبيعة سياسية أو اقتصاديةأواجتماعيةأو ثقافية، مع رصد التطورات التاريخية لسياسات الدول في الأمور الخارجية الثلاث ومحاولة فهمها.

ومع التغيرات التي حصلت في العلاقات الدولية،شهدت نطاقالشؤون الخارجية ونوعية الأطراف القائمة بهاتطورات كبيرة،إذ ركزت هذه الشؤون في البدء على النشاطات السياسية، بسبب تركز غالبية النشاطات الخارجية في يد الدولة، ولكنها توسعت شيئا فشيئا الى النشاطات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية أيضا، جراء دخول قوى وأطراف أخرى تنافس الدولة على

[1] د.سعد حقي توفيق، مصدر سابق، ص ص ١٣ - ١٤.
[2] بول ويلكينسون، العلاقات الدولية مقدمة قصيرة جدا، ترجمة: لبنى عماد تركي، الناشر مؤسسة هنداوي سي آي سي، المملكة المتحدة، ٢٠١٧، ص ٩.
[3] د.محمدعلي القوزي، العلاقات الدولية في التاريخ الحديث والمعاصر، دار النهضة العربية، لبنان، ٢٠٠٢، ص ص١١ - ١٢.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

ممارسة تلك النشاطات. وعليه توسع مفهوم الشؤون الخارجية لتشمل جميع النشاطات التي تحدث خارج الدولة والتي تتعلقبمختلف المجالات السياسية والعسكرية والدبلوماسية والاقتصادية والتجارية والاجتماعية والثقافية[1].ومع ذلك بقيت كل من (السياسة الخارجية والتمثيل الخارجي والمعاهدات الدولية)من صميم الشؤون الخارجية، بوصفها أهم ابعاد ممارسة السيادة الخارجية للدول. وكما هو واضح، ان تنظيم الشؤون الخارجية وإدارتها تضبط عن طريق الدستور، الذي يحدد صلاحيات المؤسسات المرتبطة بإدارة الشؤون الخارجية وكذلك من خلاله تنظم كل الإجراءات والوسائل المطلوبة لإدارة هذه الشؤون، التي تبدأ برسم وتنفيذ السياسات الموجهة إلى الخارج وإقامة العلاقات الدبلوماسية والخارجية مع الدول الأجنبية والفواعل الخارجية الاخرى، وأبرز وسيلة هو العمل الدبلوماسي وفتح المكاتب المختصة بتنفيذ تلك العلاقات الخارجية، إضافة الى عقد اتفاقات معها مع بعض تلك الفواعل.وبذلك تشمل الشؤون الخارجية كلالسياسات والمبادلات والاتفاقيات التي يقع تحقيق أهدافها خارج حدود الدولة وتتفاعل من خلالها مع دول أجنبية وفواعل اخربخارجية.

والواقع،ظلت إدارة الشؤون الخارجية وتنفيذها مسؤولية الحكومات الوطنية في الدول الموحدة[2]، لأن معظم السلطات أنيطتبالحكومة الوطنية المركزية،ومعظم السياسات العامة هي التي تديرها، أما في الدول الفيدرالية قسمت السلطات والمسؤليات الدستورية لتسيير السياسات العامة بين الحكومة الفيدرالية وحكومات الوحدات المكونة[3]، ولكن حتى في هذه الدول

[1] بيتر سوتش و جوانيتا إلياس، أسس العلاقات الدولية، ترجمة: أ.د. منير محمود بدوي السيد، النشر العلمي والمطابع - جامعة الملك سعود، الرياض – السعودية، ٢٠١٣، ص ص ٢ - ٤.

[2] تصنف الدول من حيث شكلها الى نوعين أولهما: (الدولة الموحدة أو البسيطة) التي تكون لها سلطة سياسية واحدة ولاتشاركها أية سلطة سياسية أخرى، وتتميز بوحدة الدستور والتشريع والتنفيذ. وثانيهما: (الدولة الإتحادية أو المركبة) التي تنشأ عن اجتماع أكثر من دولة، التي قد تجتمع تحت سلطة حكومة مشتركة تتمتع بسلطات واسعة على الدول الاعضاء، أو تجتمع في ظل هيئة مشتركة ذات سلطات محدودة مع احتفاظ الدول بسيادتها. وعليه تتنوع الدولة المركبة تبعا لاختلاف درجة الإتحاد بين مكوناتها، مما قسمت إلى أنواع أربعة هي: (الاتحاد الشخصي، الاتحاد الفعلي أو الحقيقي، الاتحاد الكونفدرالي، والإتحاد المركزي)، ينظر: د.قحطان أحمد الحمداني، المدخل إلى العلوم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢، ص ١٨٢. وتطلق على الإتحاد المركزي تسمية (الدولة الفيدرالية) وهي كواحد من أنواع الدول المركبة تقوم على اساس الاتحاد بين أكثر من دولة أو أقليم تخضع من خلاله لسلطة وطنية أو مركزية مشتركة، ينظر: د.الشافعي محمد بشير، نظرية الاتحاد بين الدول وتطبيقاتها بين الدول العربية، توزيع دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٣، ص٩.

[3] اطلقت على الوحدات المكونة تسميات مختلفة في مختلف الدول الفيدرالية، تسمية (الولايات) هي اكثر

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

(الفيدرالية)، كانتالقضايا السياسية الخارجية العليا تقليدياً من مسؤولياتالحكومة المركزية بحكم الدستور،إذ تعد أنها تتعالى على تقاسم السلطات بسبب الحاجة لتقديم جهة موحدة خارجياًفي مقابل الدول الأجنبية.[1]وهذا لايعني أن الوحدات المكونة للدول الفيدرالية لم تقم بأنشطة على المستوى الخارجي، ولا سيماالتفاعلات والنشاطات مع الوحدات السياسية المجاورة فيمايتعلق بموضوع(التعاون في مجال المواصلات والقضايا البيئية كالفياضانات والسيطرة على التلوث)،[2]وكذلك التنمية والتجارة. بمعنان مختلف الحكومات دون الوطنيةوالسلطات دون المركزية (الأقاليم، البلدات، والمناطق) سعت إلى التعريف بهويتها وبخصوصيتها، وذلك بأن تتجمع في هيئات تمثيلية خارج إطار الدولة - الأمة، مما برز معه اتجاه إلى كسر فكرة قدسية الحدود الذي تطور منذ الخمسينات من القرن العشرين، ولا سيما في الدول الأوروبية التي لجأت نتيجة تأثرهابالقضايا الإقليمية في نهاية السبعينات إلى صياغة معاهدة تنص على التعاون عبر الحدود لتسهيل عقد الاتفاقيات بين الأقاليم على جانبي الخطوط الحدودية الفاصلة بينها.[3] وتبعا لهذه التطورات على المستوى العملي بذلت جهود على المستوى النظري للاهتمام بهذه التطورات والكشف عن أسبابها ونتائجها وكيفية التعامل معها، إذ ظلت الدراسات حول دور الأقاليم والحكومات دون الوطنية في الشؤون الخارجية محدودة، وتركز في الغالب في الأوساط الأكاديمية في أمريكا الشمالية، ثم بدأ هذا الموضوعيجذب اهتماماً علمياً أكبر لدى أوساط أكاديمية من مختلف أنحاء العالم، وذلك طبقاللتحول الرئيس في نظرية العلاقات الدولية التي تركزت سابقاً على الدولة القومية فقط،[4] كفاعل منفرد بإدارة الشؤون الخارجية وتنفيذها على

استخداماً في (الولايات المتحدة الأمريكية، استراليا، البرازيل، أثيوبيا، الهند، ماليزيا، المكسيك، نيجيريا) وتستخدم (المقاطعات) في (الارجنتين، جنوب أفريقا، باكستان، كندا)، وتسمية (لاندر) في كل من (المانيا والنمسا) و(الكانتونات) في سويسرا، وتستخدم تسمية (الأقاليم) في العراق وبلجيكا. و(مناطق حكم ذاتي) في اسبانيا و تضم روسيا (مناطق وجمهوريات ومناطق حكم ذاتي، ويستخدم بعض الأنظمة الفيدرالية الصغيرة في المحيطات تسمية (الجزر). للمزيد ينظر: جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة: مها تكلا، منتدى الانظمة الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧، ص ٣.

[1]Hans Michelmann: Foreign Relation in Federal Countries, Global Dialogue on Federalism, vol5, forum of federations, Canada, 2009, p.3.

[2]Ibid,p.3.

[3]فليب برايار ومحمد رضا جليلي، العلاقات الدولية، ترجمة: حنان فوزي حمدان، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٩، ص ٦٥.

[4]Alexander S. Kuznetsov: Theory and Practice Paradiplomacy (Subnational governments in

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

مدى القرون السابقة، كما أشرنا اليه في أعلاه.

لذا يمكن القول ان التطورات الحاصلة على الساحة الدولية المتمثلة بتزايد حجم النشاطات والمعاملات والتبادلات الخارجية وتزايد الأطراف القائمة بهذه النشاطات والمعاملات والتبادلات، رافقهانمودور الأقاليم الفيدرالية في ممارسة العديدمن الشؤون الخارجية،وهذا يقتضي منا دراسة مكانة الشؤون الخارجية في تكوين الدولة الفيدرالية.

الفرع الثاني

مكانة الشؤون الخارجية في تكوين الدولة الفيدرالية

إذا كان مفهومالدولة الفيدرالية (Federalism)[1]في الأساس مصطلح نظري يشير إلى التشجيع على نظام حكومي متعدد المستويات،الذي يضم عناصر من الحكم المشترك والحكم الذاتي في الأقاليم، ويقوم على أساس القيمة والمصداقية المفترضة في الجمع ما بين الوحدة والتعددية، وعلى استيعاب الهويات المميزة والحفاظ عليها وتعزيزها ضمن اتحاد سياسي أكبر حجماً.[2]فالدولة الفيدرالية (Federation)،تطبيق عملي للنظرية الفيدراليةوهو بحسب (إليعازر) تنظيم سياسييحتوي في تكوينه مستويين من الحكم (الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة) يعبر كل مستوىعن واحدمن عنصري الحكم المشترك والحكم الذاتيعلى التوالي، ولذلكوفقا لـ(وليم ريك) تقسم فيهذا التنظيم السياسي نشاطات الحكومة بين االحكومة المركزيةوالحكومات الإقليمية، بطريقة يملك كل نوع من مستويي الحكم (المركزوالإقاليم)بعض النشاطات التي تتخذ بشأنها القرارات الحاسمة النهائية.[3] ولكن هل بالإمكانإدراج(الشؤون

---

international affairs, Routledge (Taylor and Francis Group), London and New York, 2015, p.34.

[1] اشتق مصطلحي (Federalism, Federation) من الكلمة اللاتينية (Foedus) التي تعني المعاهدة أو الإتفاق. ينظر: د.عبدالرحمن البزاز، الدولة الموحدة والدولة الإتحادية، ط٢، دار القلم، القاهرة، ١٩٦٦، ص٥٩. وكذلك: د. محمد عبد المعز نصر، في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٣، ص ٤٧٣.

[2] رونالد ل. واتس، الأنظمة الفدرالية، نرجمة: غالي برهومة ومها بسطامي و مها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، شبكة دولية للفدرالية، أوتاوا، ٢٠٠٦، ص ٩.

[3] Daniel Judah Elazar, Exploring Federalism, 1st ed., University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987, p. 120.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

الخارجية) ضمن النشاطات التي تناطبحكومات الأقاليممهمة إتخاذ القرارات الحاسمة بشأنها؟ ويتوقف محاولة الإجابة عن هذا التسائل على كيفية النظر الى تكوين الدولة الفيدرالية، وقدانقسم الفقهاء في فهم هذا التكوين من حيث النظر اليها من خلال كيانها الكلي كإتحاديسود على مكوناتهاالجزئية الأقل شأنا منه، أو من خلال مكوناته كدول ذات درجة عالية من الاستقلالالذاتي إجتمعت فيظل سلطة مشتركة.

وبهذا الصدد، يمكن التمييز بين إتجاهين، يؤكد اصحاب **الاتجاه الاول**على أن نظام الدول التي لاينقصها من السيادة إلا القليل بالقدر اللازم لتنفيذ عهد الاتحاد،وتزول السيادة الخارجية للأقاليم بتمامها لان كل العلاقات الخارجية تبقى في قبضة الحكومة المركزية التي تعد حكومة فوق حكومات الدول المتحدة تمثل المصالح المشتركة في الداخل، وتمثل هذه الدولة في كل شيء في الخارج، اما الدول التي تؤلف الاتحاد ليس في نظر الدول الاجنبية إلا اقساماً ادارية مهما بلغ استقلالها الداخلي.[1] وفي إطار هذا الاتجاه ذهب (د.سموحي فوق العادة) الى ان الفيدرالية عبارة عن نظام تتنازل بموجبه الدول الأعضاء عن سيادتها وجميع سلطاتها إلى جهاز مركزي يتولى تسيير جميع الشؤون الرئيسية كالسياسة الخارجية والدفاع الوطني والاقتصاد والتجارة والصناعة... وتناطبالأقاليم بعض الاختصاصات المحلية الصرفة.[2]وبذلك لايعد الاتحاد الفيدرالي بعد قيامه اتحادا بين دول مستقلة، وإنما هو دولة واحدة مركبة تضم عدة دويلات أو الأقاليم، أي انه هو دولة عليا فوق الدول الداخلة في الاتحاد التي ذابت شخصيتها في الشخصية الدولية للدولة الفيدرالية.[3]وبهذا ذهب هذا الاتجاه إلى حصر ممارسة جميع السلطات المهمة،ومنها الشؤون الخارجية،بالحكومة الفيدرالية ولم يأخذ بالاعتباردور الأقاليمفيها، ولم يعط لهم أكثر من وضعية الوحدات الإدارية.

أما اصحاب **الاتجاه الثاني**فيرى ان الدولة الفيدرالية تعني اتحاد عدة دول في شكل دولة واحدة هي الدولة الفيدرالية، وذلك بمقتضى دستور اتحادي، مع بقاء سلطات الحكم موزعة بين الدول الاعضاء في الحدود التي يتكفل الدستور الاتحادي ببيانها.وفي إطار هذا الاتجاه يرى

[1] لقمان عمر حسين، مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، ٢٠٠٨، ص ٣٤.
[2] نقلاً عن: د. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٣، ص ص ٢٣٥_٢٣٦.
[3] د. رافع خضر صالح شبر، ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨، ص٦٤.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

(د.حسن الجلبي) بان الدولة الفيدرالية ليست كالهيئات في الاتحادات الكونفدرالية التي لاتملك اصلاً الانفراد بالاختصاصات الجوهرية ذات الطابع الدولي، وهي كذلك ليست كالدولة البسيطة الموحدة التي تنفرد بمباشرة الاختصاصات الدولية لوحدها، بل لها مركز قانوني خاص في هذا النطاق يكسبها الشخصية الدولية التي تمكنها من مباشرة الاختصاصات الدولية الاساسة، في الوقت الذي يترك فيه للدول الاعضاء مباشرة الاختصاصات التكميلية ذات الطابع الدولي، إذ ان الاتحاد الفيدرالي لايجرد تماماً الدول الاعضاء من الشخصية الدولية وان كان يحرمها من صفة الدولة من الناحية الدولية.[1]وبهذا ذهب هذا الاتجاه إلى اعطاءالأقاليمدور في ممارسة بعض الشؤون الخارجية ولم يجردها من كل صفات الشخصية الدولية.ولذلك يرى (د.داود الباز) أنه اتجاه أنسب ويميل إليه، إذ هو الغالب في التطبيق، كما أنه بحسبه يتسق مع الوضع الاتحادي في دولة مثل الإمارات العربية المتحدةويتناغم معه.[2]

وعليه نرى أن الاتجاه الثاني يتناسبكثيرا مع التحولات التي يشهدها تطور الشؤون الخارجية حاليا، والتي تحدثنا عنه في الفرع السابق.لذا نؤيد ماذهب اليه كل من (د.حسن الجلبي، ود. داود الباز)، وان كان لايخلو من نقد يتمثل بتركيزه على مسألة اشتراك الدول واتحادها، ولكن ذلك الاتجاه يتناسب مع الحقيقة والواقع،وتعطي الأهمية اللازمة للأقاليم المكونة للدول الفيدرالية، لأن هناك مجال لمباشرة بعض الأقاليم في بعض الامور المتعلقة بالشؤون الخارجية إلى جانب الدولة الفيدرالية،إضافة الى أن دساتير بعض الدول الفيدرالية قد سمحت بمشاركة الاقاليم في تولي امور خارجية.

المطلب الثاني

طبيعة نمو الدور الخارجي للأقاليم في الدول الفيدرالية

يرى (روبرت كيوهن وجوزيف ناي)بان السياسة لاتتوقفعند حافة الماء، وقد تحولت الشؤون العالمية إلى حد، أن القنوات التقليدية بين الدول التي كانت تستخدم لربط المجتمعات قد حلت محلها قنوات جديدة وعديدة، تتميز بعلاقات رسمية وغير رسمية تنطوي على

[1] لقمان عمر حسين، المصدر السابق، ص ٣٥.
[2] د. داود الباز: اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠، ص ٤٤.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

مجموعة كبيرة من الممثلين، ولم تعد السياسة العالمية المعاصرة تدور حول قضايا عليا، بعبارة أخرى، لم يعد التمييز مبرراً بين السياسات العليا (الأمن والمصلحة الوطنية) والسياسات الثانوية (قضايا البيئية والرفاهية وما إلى ذلك).[١]

كانت الحكومة الوطنية في الأصل مختصة في توجيه السياسات تجاه الخارج والدخول في التعاملات الدبلوماسية وإبرام المعاهدات والاتفاقات الدولية، وسلطة الأقاليم استثنائية في ذلك، ولكن لايمكن أن يكون الأصل في عملية تنفيذ تلك السياسات والمعاملات والمعاهدات راجعاً إلى الحكومة المركزية وذلك لسببين، الأول؛ أن الدستور في الدول الفيدرالية يوزع الاختصاصات بين المستويين الحكوميين، وبالتالي لايمكن تجاوز السلطة المركزية على اختصاصات وصلاحيات الأقاليم، والثاني؛ إن المعاهدات الدولية أخذت تتضمن العديد من المسائل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية ومسائل إنسانية أخرى وإن تنفيذ المعاهدات المتعلقة بتلك الشؤون داخل الدولة الفيدرالية لايمكن أن يتم دون موافقة سلطات الأقاليم.[٢] وعلى الرغم من أن بعض الدساتير الفيدراليةتنص صراحة على أن يقوم الاتحاد بعقد المعاهدات، ويمكن استنتاج قاعدة شبيهة من الاحكام التي تخول اجهزة شتى تابعة للحكومة الفيدرالية حق عقد المعاهدات وابرامها.[٣]بناءا على ذلك ينبغي على الحكومة الفيدرالية أن تقوم بإشراك حكومات الوحدات المكونة للإتحاد (الأقاليم) في عقد المعاهدات وتنفيذها، وخصوصاً في القضايا التي تهم الأقاليم وتمس مصالحها.

وظلت النظريات المهتمة بتحليل العلاقات الدولية، وكذلك دراسة كل من الفيدرالية والاقتصاد السياسي والسياسة الخارجيةقليلة الإهتمام بدراسة دور الأقاليم في الشؤوون الخارجية،فعلى مستوى نظرية العلاقات الدولية، بقيتالاهتماماتتركز وتتحيزالى معاملة الدول

---

[1]Fritz Ikome Nganje: Paradiplomacy: A Comparative Analysis of the International Relations of
South Africa's Gauteng, North West and Western Cape Provinces,Thesis is unpublished, faculty of Humanities, University of Johannesburg, 2013, p.26.

[٢]صلاح جبير البصيصي، إبرام المعاهدات الدولية في الدول الفيدرالية، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، العدد الخاص، ٢٠١٠، ص ٢٦١.

[٣]روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج ٣/ العلاقات الخارجية، ترجمة وليد الخالدي وبرهان دجاني، الدار الشرقية للطباعة والنشر ومؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر، بيروت – نيويورك، ١٩٦٦، ص ٤٣١.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

الوطنية فقط، بوصفها أطرافاً متحدة، وقد تباطأت في النظر إلى ماتحت المستوى الوطني (مستوى الأقاليم). ولكن مع المدرسة الليبرالية، توسعت دراسة العلاقات الدولية إلى ما وراء الدولة الموحدة لكي تشمل الأطراف الذين لايتبعون دولة، مثل: الشركات المتعددة الجنسيات وجماعات المصالح والمنظمات، ومع ذلكظلت تتجاهل الحكومات ماتحت الوطنية، وهذا ما حدى ببعض الدارسين في العلاقات الدولية الىأن يؤكدوا على الحاجة إلى أن يوسعوا مجالهم، لأن المشكلات لا تعزل عند مستوى واحد من الحكومة.[1]

اليوم، تنخرط الأقاليم التابعة للدول في جميع أنحاء العالم في العلاقات الدولية، وتدير سياسة خارجية بالتوازي مع نظيرتها الحكومية المركزية أو مكملة لها أو في بعض الأحيان في صراع معها. وقد مر نمو هذا الدور للأقليم بعدة موجات متلاحقة. فتجلت الموجة الأولى من الثمانينيات فصاعداً: إذ حاول عدد متزايد من الحكومات غير المركزية في الأقاليم جذب الاستثمار الأجنبي المباشر. وقد تحقق ذلك من خلال مبادرات من قبل الأقاليم نفسها. وفي كثير من الأحيان، استخدموا أيضا الثقافة والهوية كوسيلة لوضع أنفسهم على الخريطة الدولية. وكثيرا ما كانت مثل هذه المبادرات مخصصة، ولم يكن هناك سوى تكامل طفيف لجميع الأنشطة الخارجية المتولدة. واتسمت الموجة الثانية في التسعينيات بإنشاء، عن طريق الأقاليم وكيانات الدولة الفرعية في بعض البلدان (الأوروبية)، مجموعة من الأدوات ذات الأسس القضائية لأنشطتها الدبلوماسية (الموازية والتكميلية). تم واستكمال هذه الأدوات من خلال التطوير التدريجي لجهاز السياسة الخارجية المنفصل (إدارة أو هيئة السياسة) الذي بدأ في التنسيق الأفقي لأنشطة خارجية بين إدارات منأقاليمتابعة لدول مختلفة. أما الموجة الثالثة والحاليةفتتميز بظواهر مختلفة منها[2]:

١- خطوات عمودية الاتجاه في الهيكل التنظيمي للإدارة أو قسم الشؤون الخارجية.

٢- استراتيجية إعادة توجيه الاوليات الجيوسياسية والوظيفية.

٣- محاولة دمج الأدوات الخارجية للسياسة الخارجية تابعة للدولة في وحدة كلية جيدة الاداء.

[1] صامويل لوكاس ماكميلان، دور حكام الولايات في السياسة الخارجية الأمريكية، دراسات عالمية، العدد (٨٤)، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبوظبي، ٢٠٠٩، ص ص ١٧_١٨.

[2] David Criekemans: Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia, Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendal' Netherland, 2010, pp.1-2.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

وتكافح الحكومات الوطنية لمواكبة التغيرات ليس فقط في الساحة الاقتصادية ولكن في العديد من المجالات الأخرى كذلك. أي لم تعد الدول القومية قادرة بمفردها على إيجاد الحلول المنطقية والعملية لمشاكل البيئة والطاقة والموارد المرتبطة بالاحتباس الحراري وتدهور طبقة الأوزون والهواء وتلوث المياه، ونضوب الأرصدة السمكية وأنواع الوقود الأحفوري.[1] ومشاكل أخرى خارج إطار الموقع، مثلاً الحدود الوطنية تكاد تكون غير ذات صلة بالمجال السيبراني، والأنشطة التي تحدث أو القرارات التي تتم اتخاذها خارج الدولة القومية كادت الآن أن تتغلغل في عمق الأحياء المحلية أو حتى الأسر.ونتيجة لذلك، تقع المزيد من المسؤولية على الحكومات المحلية والإقليمية لحماية وتعزيز رفاهية تلك المكونات المحلية في عصر التكامل الإقليمي والعالمي والتغيير التكنولوجي السريع، وبحسب بعض الدراسات يطبق هذا الوضععلى أكثر من (٣٥٠) حكومة غير مركزية في (اللاندرات الألمانية، والمقاطعات الكندية، والكانتونات السويسرية، والولايات الأمريكية والأسترالية والمكسيكية، وما إلى ذلك) الموجودة في (١٢) دول فيدرالية محل تلك الدراسة في جميع أنحاء العالم.[2] والدول الفيدرالية،بغية فتح مجال أمام الوحدات المكونة لها للإنخراط في النشاط الخارجي، باتت تسمح لها بمشاركة صنف خاص من العلاقات الخارجية، وهي العلاقات الاقتصادية والثقافية.

وهناك من بين الدول الفيدرالية من تسمح للوحدات المكونة لها القيام بدور ما في الشؤون الخارجية عبر الحدود وذلكمن خلال تعاون تلك الوحدات مع الدول الأجنبية المجاورة لها في كثير منالمجالات غير السياسية. ان تزايد حجم المعاملات الدولية، والتطور التكنولوجي، أدى إلى نمو معاملات تجارية دولية واتصالات عبر الحدود بين الوحدات المتجاورة. ان هذه التطورات أدت إلى أن تسمح الدولة الفيدرالية لوحداتها بمجال أوسع في ميدان العلاقات التجارية الخارجية. ولم تكن الدول الفيدرالية على درجة واحدة في هذا المجال، فمنها من لم توفر للوحدات المكونة للاتحاد إلا مجالات محدودة في تلك العلاقات الخارجية، بينما منحت دول أخرى سلطات أوسع لوحداتهافي مجالالشؤون الخارجية عامة.

---

[1] Earl H. Fry: TheInformationTechnologyRevolutionandtheExpandingRoleofNon-CentralGovernmentsinInternationalRelations, Forum of federations, Ottawa, Canada, 2001. Website at:
http://www.forumfed.org/library/the-information-technology-revolution-and-the-expanding-role-of-non-central-governments-in-international-relations/

[2] Ibid.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

وتنخرط الحكومات دون الوطنية للأقاليم في الشؤون الخارجية بهدف تمثيل نفسها أمام الجهات الفاعلة الأخرى والسعي وراء مصالحها الدولية الخاصة، والتي يمكن أن تكون مستقلة، أو قد تكون حتى معادية للمصلحة الوطنية التي تتبناها الحكومات المركزية.[١] وهكذا تتنافي مرحلة الاعتماد المتبادل مع مقاربة السيادة، لإشكالية العلاقة بين السياسة الخارجية وفكرة السيادة، فالاكتفاء الذاتي أصبح أمر مستحيل التحقيق حتى بالنسبة للدول العملاقة، فكلما زادت نسبة الاعتماد على الآخر كلما قلص ذلك من سيادة الدول وحرية تعاملهافي شؤونها الخارجية.[٢]

والنشاط الخارجي للأقاليم خلق مستوى جديداً من التأثير في العلاقات الدولية، على الرغم من أنه يدور في المقام الأول حول أبعادها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ودخلت الأقاليم في علاقات ليس فقط مع نظيراتها في البلدان الأخرى (العلاقات بين الأقاليم)، وإنمامع كيانات تابعة لدول أخرىأيضا، وكذلك كيانات محلية خاصة، وحتى مع سلطات البلدان الأخرى والمؤسسات التابعة لها والمنظمات الدولية (الحكومية وغير الحكومية) جنباً إلى جنب مع الدبلوماسية التقليدية القائمة مكملة لها وتبقى تابعة لها.[٣] ان نطاق وطبيعة دخول الوحدات المكونة للدول الفيدرالية في الميدان الخارجي، سواء مع كيانات سياسية أخرى، او منظمات دولية أو وكالات ومؤسسات خاصة قد تنامت مع التزايد الهائل في حجم العلاقات الدولية خلال النصف الثاني من القرن العشرين، وقد أدت هذه التغييرات بدورها إلى معاملات تجارية دولية تتنامي باستمرار واتصالات بشرية عبر الحدود. وكانت نتيجة هذا وغيرها من العوامل هي جعل الوحدات المكونة في العديد من الدول الفيدرالية أكثر إنخراطاً في النشاطات الدولية لأن ممارستها لمسؤولياتها الدستورية أصبحتمتأثرة بشكل متزايد بالعولمة.[٤]

والواقع إذا رغبت الأقاليم والوحدات المكونة للدول الفيدرالية في اتخاذ إجراء خارجي، كانت

---

[1]Ayman El_Dessouki: Domestic structure and sub-explanatory framework, Review of Economics and Political Science, vol 3, no ¾, 2018, Emeral Publishing limited, Uk, p. 106.

[٢] د. فلاك نور الدين، صنع وتحليل السياسة الخارجية، محاضرات موجهة لطلبة ماستر في جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٦_٢٠١٧، ص٤.

[3]M. Ras Dynamics of international activity of sub-regions, international relation, vol 14, issue 1, 2021, University of Warsaw, Poland, p.73.

[٤] د. عثمان علي ويسي، الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي دراسة تحليلية مقارنة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م، بيروت، ٢٠١٥، ص ٦٣٧.

النتيجة أكثر نجاحاً إذا كان هناك تعاون وثيق بين مختلف مستويات الحكومة (الحكومة المركزية وحكومات الأقاليم)، لذلك فمن المحتمل أن تكون النوايا الحسنة مهمة للغاية في هذا الشأن.[1]

وفي خضم هذه التحولات لم تكنالمفاوضات الدولية مقتصرة على المجالات الخاضعة للحكومات المركزية حصريا، بل شملت جميع مجالات النشاط الحكومي، بما في ذلك المسائل الواقعة تحت الولاية القضائية للحكومات دون الوطنية فيالأقاليم تدخل ضمن نطاق المنظمات الدولية، وتتناول المنظمات والمؤتمرات الدولية مواضيع مثل التجارة الحرة، والبيئة وتغير المناخ، والتعليم، والصحة العامة، والتنوع الثقافي، وإعانات الأعمال، ومعاملة المستثمرين، وأزالة الحواجز الجمركية، والزراعة والخدمات وتنقل اليد العاملة.[2]

وهكذا، في العقود القليلة الماضية، اتسمت العلاقات الدولية بتغيير ديناميكي كمي ونوعي فيما يتعلق بالمشاركين فيها، وقد رافقت الزيادة في عدد الكيانات المشاركة في التجارة الدولية تعميق تنوعها، وعلى الرغم من احتفاظ الدول بمكانتهم المتفوقة وتأثيرهمالكبير في تشكل النظام الدولي، إلا انهم قد أصبحوا، بموافقتهم في كثير من الأحيان، أمام منافسين لهم في العلاقات الدولية، من قبل جهات فاعلة غير حكومية وشبه حكومية، ولاسيما السلطات الإقليمية والبلدية التابعة لهم احياناً.[3] ومن المحتمل أن تكون العلاقات الدولية بمثابة محركات لمزيد من الاستقلالية. بمعنى ما، السياسة الخارجية على المستوى المحلي ليست بشكل عام غاية في ذاتها ولكنها وسيلة لتقوية الكفاءات المحلية والبرامج المحلية (مثل الرعاية الصحية أو التعليم أو السلامة العامة) من خلال وجود ذراع في الخارج. ووفق بعضهم، تصبح السياسة الخارجية للأقاليم وسيلة لمنطقة ما لتأكيد استقلاليتها، ليس فقط ضد العقبات الدولية ولكن أيضا ضد التهديدات الدولية للحكم الذاتي التي تفرضها التجارة الحرة والعولمة وصنع القواعد فوق الوطنية.[4] والموقع الحدودي له دور مهم ويؤدي بشكل موضوعي إلى زيادة النشاط الدولي،

[1]Ayman El_Dessouki: Op.cit, p.110.

[2]Christian lequesne and Stephane Paquin: Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect, international negotiation 22, 2017, BRILL NIJHOFF, Netherland, p. 184.

[3]M. Ras: Op.cit, p.72.

[4]Ayman El_Dessouki: Op.cit, p.110

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

وعادة ما تسعى السلطات الإقليمية إلى الاستفادة من هذه الحالة ومعالجة التحديات العابرة للحدود بشكل أكثر فعالية في كثير من المجالات مثل: الاتصالات، والنشاطات التعليمية، والثقافية، والتجارية، والمشاريع البيئية مع منطقة مجاورة لبلدآخر، والتعاون في مجال إدارة الهجرة، وما إلى ذلك.[1]

وتبدوأن قضايا مشاركة الأقاليم في الشؤون الخارجية لم تمردون تحدياتمن الدستور والقانون الدولي العام، فعلى سبيل المثال، ظلت مسألة عقد المعاهدات محتكرة على الكيان الذي يتمتع بالشخصية القانونية الدولية. وعلى الرغم من أن الأقاليم لا تمتلك الشخصية القانونيةالدولية، إلا ان الدول تتعامل مع هذه الأقاليم بمثابة شخصية دولية، وذلك نتيجة لامتلاك القدرات الذاتية والتعامل بالامر الواقع مع بعض الأقاليم. وتكمن اشكالية دخول الأقاليم في النشاط الخارجي مباشرة عن طريق العلاقة مع الدول الأجنبية في ثلاث أبعاد، وهي:[2]

١- ما الآثار القانونية التي يحدثها التنظيم الداخلي للدولة الفيدرالية على سلطتها والوفاء بالتزاماتها الدولية؟

٢- هل التنظيم الداخلي للدولة الفيدرالية تؤثر فيمدى قدرة سلطتها على الوفاء بالتزاماتها الدولية؟

٣_ هل التنظيم الداخلي للدولة الفيدرالية له أي تأثير سياسي على سياستها الخارجية؟ والأجوبة الصحيحة ستعتمد على الخصائص الداخلية للدولة الفيدرالية مما لا يقل تأثيرها عن علاقاتها الخارجية.

والحقيقة في الدولة الفيدرالية، هي ان المركز الدولي لها هو من مهمات الحكومة الفيدرالية، وان الحكومة المركزية هي وحدها المتمتعة بالشخصية الدولية بينما الأقاليم لا يعترف بها كشخصية قانونية دولية بل وكما يؤكد عليه البروفيسور (الشافعي محمد بشير) فان اعطاء الاقاليم أو الولايات حق عقد الاتفاقيات ذات الطبيعة غير السياسية لايعطيها حق اكتساب الشخصية الدولية.[3]

إذن، نلاحظ مما سبق ان طبيعة نمو دور الخارجي للأقاليم في الدول الفيدرالية منذ نهاية الحرب العالمية الثانية تقريبا قد ترسمتعلى مستويين؛ كمي ونوعي. كميا تمثلتفي تزايد اعداد

[1] M. Ras: Op.cit, p.75.

[2] نقلاً عن: د. عثمان علي ويسي، مصدر سابق، ص ص ٦٣٥ ، ٦٣٦.

[3] نقلاً عن: د. شيرزاد أحمد أمين النجار، مركز اقليم كوردستان – العراق في السياسة العالمية: حالة عدم اليقين؟، مجلة قضايا سياسية، العدد ٣٥-٣٦، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٤، ص ١١٥.

الأطراف المنخرطة في العلاقات الدولية والمتحررة من الولاية الخارجية التقليدية للدولة القومية كطرف أحتكر الساحة الدولية لقرون، وكانت الأقاليم من الدول الفيدرالية أحد أهم تلك الأطراف الناشئة دوليا والتي إزدادت كثافة وجودها على الساحة الدولية بتزايد عدد الدول الفيدرالية في العالم. أما نوعيا فتجسدت في إمتداد ميادين إهتمام هذه الأطراف الدولية الناشئة، ومنها الأقاليم في الدول الفيدرالية، من المجالات السياسية التقليدية الى مجالات شتى إقتصادية وثقافية وإجتماعية وإنسانية وبيئية وغيرها.

المطلب الثالث

عوامل نمو دور الأقاليم في الشؤون الخارجية للدولة الفيدرالية

تتوقف وراء نمو الدور الخارجي للأقاليم في الدول الفيدرالية عوامل متعددة، وقد حاول المهتمون بهذا الموضوع تحديد هذه العوامل من مناظير مختلفة، بحسب مدى ونوعية تأثير كل منها في هذا النمو، فمنها ما أثرت مباشرة فيه، ومنها ما ساعدت علىتوفير الفرص المناسبة لتوسعه، ومنها ما أثرت على ذهنية النخب القائمة به. وسنتناول هذه العوامل وفقا لكل من تلك المناظير في أدناه.

ثمةالعديد من العوامل التي أثرت مباشرة في إنماء دورالوحدات المكونة للدول الفيدرالية في الشؤون الخارجية بكثافة الى حدما، وهي:

أولاً: العوامل الجغرافية: والموقع الجغرافي للمنطقة هو متغير قد يلعب دوراً أن تصبح نشطة دولياً، يجب أن يكون للمناطق الواقعة على الحدود الدولية ميل أكبر للانخراط في العلاقات الخارجية مقارنة بنظيراتها الداخلية.[1]أثرت في إنخراط الوحدات الإقليمية والمحلية في علاقات خارجية واسعة، وعلى سبيل المثال، إن الدول الأعضاء في استراليا (الولايات) لا تتمتع بحدود دولية برية، ولذلك فأن علاقاتها الدولية محدودة المجال أكثر من نظيراتها من الوحدات المكونة في دول فيدرالية أخرى، ولكن ألمانيا في المقابل تتمتع بحدود هادئة مشتركة مع تسع دول، وان الدول الأعضاء (لاندر) المجاورة لهذه الدول قد أقامت شبكة من العلاقات مع

[1]Fritz Ikome Nganje: Paradiplomacy: A Comparative Analysis of the International Relation of South Africa's Gauteng, North West and Western Cape Provinces, this Thesis not published, faculty of Humanities, University Johannesburg, 2013, p.35.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

الوحدات المكونة لها أو حكوماتها الإقليمية من أجل التعاون في أمور تتراوح ما بين المحافظة على البنية التحتية للمواصلات إلى التنمية الاقتصادية.[١]

ثانياً: المؤثرات الإقليمية مع العوامل السياسية: الدول الفيدرالية في أوروبا هي إما أعضاء في الاتحاد الأوروبيك(ألمانيا وبلجيكاواسبانيا والنمسا)، أو هي على علاقة وثيقة معه كـ(سويسرا)، إن العلاقات السياسية الكثيرة بين دول الاتحاد والتي تعد أحد المعالم الرئيسة للعضوية في الاتحاد الأوروبي، تدفع الوحدات المكونة لتلك الدول الفيدرالية إلى الانخراط في العديد من العلاقات مع مثيلاتها في الدول الأعضاء الأخرى، إضافة إلى العلاقات مع مؤسسات الإتحاد ومع الحكومات الوطنية للدول التابعة له. ولقد عملت قوى العولمة والدولنة على ان تقود سويسرا كغيرها من الدول إلى علاقات خارجية أكثر عمقاً وعلى مستويات مختلفة، ومع لاعبين مختلفين وحول نطاق واسع من الاهتمامات. واندماج هذه الدولة في الاتحاد الأوروبي مازال يشكل بالتحديد تحدياً أيضا، إذ أن هذه العلاقة تشتمل على صلاحيات ومصالح جميع المستويات الحكومية، وتتقاطع مع مؤسسات وآليات متنوعة، كما أنها قد تؤدي إلى وجود سياسات متباعدة بشكل واضح. وكذلك الظروف المتغيرة التي يتم من خلالها تنفيذ العلاقات الخارجية إلى تشجيع مستويات الحكم الثلاث (الفيدرالي، والكانتونات، والمحلي) في سويسرا لكي تكون أكثر إبداعاً وأوسع حيلة في نهجها الفيدرالي.[٢]

ثالثاً: التكامل الإقليمي: مثلاً بين دول السوق المشتركة في أمريكا الجنوبية، قد شجعتأيضا على المزيد من العلاقات الخارجية خاصة 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.[٣]

رابعاً: الحوافز الاقتصادية: ومن الملاحظ ان بعض الأقاليم الفيدرالية تتلائم أكثر من غيرها في المسائل المتعلقة بالتخصص الاقتصادي في الدول الفيدرالية، لذلك فإن المشاركة والتعاون ضرورية للتنمية الاقتصادية، الذي بدوره على التخصص الصناعي وزيادة قدراته.[٤]الاقتصاد تحتل مكانة

---

[١] د. عثمان علي ويسي، مصدر سابق، ص ٦٣٨.

[٢] د. عثمان علي ويسي، مصدر سابق، ص ٦٣٨.

[٣] هانز ج. مايكلمان: تأملات مقارنة على العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية، حوارات العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، ترجمة: مها بسطامي، الجزء الخامس، كندا، ٢٠٠٧، ص ٨.

[٤] معمر مهدي صالح الكبيسي: توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية، منشورات حلبي الحقوقيةن بيروت، ٢٠١٠، ص ٢٨٢.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

ومركزية في فهم العلاقات الخارجية للوحدات المكونة للدول الفيدرالية. وتتضمن هذه العلاقات نشاطات مثل سفر الزعماء السياسيين والمسؤولين إلى الخارج من أجل تعزيز الصادرات والسياحة والسعي وراء الاستثمارات الأجنبية. وعلى سبيل المثال فقد أقامت بعض المقاطعات الكندية والولايات الأمريكية مكاتب لها في الخارج لتعزيز الروابط التجارية، كما تسعى الدول الأعضاء إلى أن يتم استشارتها أو أن تشارك في المفاوضات التجارية الدولية، والسعي للحصول على الاستثمارات الخارجية من خلال بعض الإجراءات الداخلية.[١]

خامساً: العوامل الاثنية والثقافية العامة: ومن الملاحظ أن الضغط يزداد في الدول الفيدرالية من أجل مشاركة الأقاليم في الشؤون الخارجية، خاصة في تلك النظم التي تلعب فيها الاختلافات العرقية دوراً مهما.[٢]الأقاليم في بعض الدول الفيدرالية مثل كيبيك في كندا، وكاتالونيا ومقاطعة الباسك في اسبانيا، والمجتمعات المحلية والمناطق في بلجيكا هي من بين أكثر الوحدات المكونة نشاطاً على الصعيد الدولي وذلك في سعيها ليس من أجل خدمة مصالحها الاقتصاديةفقط، وإنما لكي تخلق أيضا روابط مع مجموعات في الخارج ترتبط بهاثقافياً أو لغوياً أو اثنياً. وهذه النشاطات في معظم الأحيان، لا تتميز بأي دافع سياسي إذ أنها تساعد على تشكيل روابط إنسانية قوية عبر الحدود الدولية، وأحياناً تستعمل من أجل خدمة أهداف انفصالية.[٣]

سادساً: الاعتبارات السياسية الحزبية: ان السياسيين يعززون مكانتهم السياسية في الداخل فيما هم يقومون أيضا بالدفاع في الخارج عن مصالح الوحدات المكونة لنظامهم الفيدرالي وأن الاعتبارات السياسية الحزبية قد تلعب دوراً في قيامهم بمثل هذه الرحلات للخارج. والتدابير القانونية والدستورية ليست بالتأكيد العناصر الوحيدة التي تؤثر في سير العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، إذ تؤثر الحزب على منح نفوذ للأقاليم في مجال العلاقات الخارجية، مثلاً، في الهند، تسمح العلاقات الحزبية المعقدة بين الأقاليم والحكومة الفيدرالية، واعتماد السلطات الوطنية على الدعم السياسي من جانب سماسرة السلطة الإقليميين من أجل الحفاظ على مراكزهم، لبعض الزعماء السياسيين في الأقاليم أن يتمتعوا بنفوذ قوي في مجال العلاقات الخارجية، على الرغم من أن الدستور لايمنح الاقاليم سلطات في هذا المجال.[٤]

---

[١] د. عثمان علي ويسي، مصدر سابق، ص ٦٤٠.
[٢] لويد جنسن: تفسير السياسة الخارجية، مصدر سابق، ص ١٣٣.
[٣] هانز ج. مايكلمان: مصدر سابق، ص ٨.
[٤] د. عثمان علي ويسي، مصدر سابق، ص ٦٤١.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

وفي السياق نفسه، برزتالأحزاب الإقليمية كعوامل يمكن من خلالها التأثير في السياسة الخارجية، لأن الحزب الإقليمي يتركز دعمه الانتخابي جغرافياً في جزء من بلد ما. ويشمل ذلك الأحزاب التي تتنافس في كل من الانتخابات البرلمانية الإقليمية والوطنية أيضا. ويبدو تأثير الأحزاب الإقليمية في قرار السياسة الخارجية داخل الدول الفيدرالية على الأنماط التالية:[1]

- التنسيق: هناك تقارب في السياسة بين الحكومة المركزية والحزب الإقليمي على قرار السياسة الخارجية. الحكومة المركزية تقدم تنازلات جزئية للحزب الإقليمي، في الممارسة العملية، تتبنى الحكومة المركزية بشكل انتقائي بعض التفضيلات السياسية المعلنة للحزب الإقليمي بشأن قضية معينة تتعلق بالسياسة الخارجية.

- المقايضة: تضغط الحكومة المركزية من أجل تفضيلها الخاص في قرار السياسة الخارجية ولكنها تقدم تنازلات أخرى لحزب إقليمي لايرتبط مباشرة بقرار السياسة الخارجية.

- غياب الحوار: تتجاهل الحكومة المركزية تفضيل الحزب الإقليمي وتضغط من أجل تفضيلها على قرار السياسة الخارجية.

ومن منظور آخر، ثم من يرى بأن هناك عدد من العوامل ساهمت في توفير فرص مناسبة أمام نمو دور الأقاليم في الشؤون الخارجية، وأبرزها هي:[2]

١- الديمقراطية؛وبخاصة بعد الحرب العالمية الثانية، إذ مع تزايد عدد الدول الديمقراطية، أصبحت الفيدرالية أكثر النظم إنفتاحاً وأوسع مجالاً لممارسة الأقاليم أدوارا في المجال الخارجي. وذلك بعد سقوط العديد من الديكتاتوريات وتراجع الأنظمة المركزية وفسح المجال لبناء الديمقراطية (مع الفيدرالية)، كما هو الحال في (إسبانيا والبرازيل والمكسيك والأرجنتين...).

٢- العلاقة بين الحكومات؛دفع الخراب الكبير بعد الحرب العالمية الثانية، ومحاولة إعادة الإعمار بعد الحرب، واحتياجات الدول، الى مشاركة حكومات الأقاليم في صنع السياسة الخارجية.

٣- حركات حقوق الإنسان؛ شجعت ليس فقط الأفراد على تأكيد حقوقهم، وإنما شجعت

[1]Nicolas Blarel and Niels Willigen: How do regional parties influence foreign policy? Insight from multilevel coalitional bargaining in India, European Journal of International Relations, SAGE publishing, California, vol.27(2), 2021, P.483.

[2]John Kincaid: foreign relation of sub-national units, constituent diplomacy in federal systems, p.p. 133_136.

المجتمعات المحلية المختلفةأيضا، لتأكيد حقوقهم المجتمعية المتميزة والاعتراف بالحكم الذاتي لهم ومشاركتهم في الشؤون الوطنية والدولية. وأصبحت البارادبلوماسية جزء لايتجزأ من استعادة الهوية وإضفاء الشرعية على سيادتهم المحلية وتعزيز الوضع دون الوطني لهم.

٤- اللامركزية؛ قصد منها ذلك الضغط من أجل تفتيت الحكم بعد انهيار العديد من الأنظمة المركزية (الأنظمة الشيوعية والفاشية والعسكرية)، ولاسيما بعد سقوط جدار برلين في (١٩٨٩). ولقد تم تطبيق اللامركزية وترويجها ليس فقط لإستيعاب التنوع الثقافي، وإنماأيضاالتعزيز الديمقراطية، وتعزيز التنمية الاقتصادية، وتحسين كفاءة الحكومة، إذ حتى أصبحت مؤسسات النقد الدولي من دعاة اللامركزية.

٥- تحرير السوق؛ الذي أدى إلى خلق التنافسية ليس فقط للشركات وإنماأيضا لحكومات الأقاليم والمنظمات غير الحكومية، فتحرير السوق يقلل الأدوار الحكومية التقليدية في التنظيم ودعم الاقتصاد، ويعرض الدولة القومية ومكوناتها للمنافسة الاقتصادية الدولية، وهذا بدوره يفرض على حكومات الأقاليم المكونة للدول الفيدرالية إشتراك الاقتصاد العالمي لتعزيز الصادرات وجذب الاستثمار الأجنبي.

ومن منظور الدوافع الأساسية للنخب في الأقاليم التي تسعى جاهدة لتفعيل نشاطهم الخارجي صنفت العوامل على النحو الآتي:[١]

- عواملاقتصادية؛ تتمثل في رغبة النخب في الأقاليم في تسريع التنمية الاقتصادية، وزيادة الأرباح من التبادل الدولي، وجذب الاستثمارات الأجنبية، وزيادة القدرة التنافسية لأقاليمهم، وما إلى ذلك.

- عوامل سياسية: تتجسد في أنواع مختلفة من الطموحات السياسية لدى النخب في الأقاليم، بما في ذلك الرغبة في رفع مكانتها داخل النظام السياسي الوطني، أو تنفيذ أهداف سياسية محددة على الساحة الدولية مثل (حقوق الانسان أو سياسة التنمية) أو السعي وراء نيل الاستقلال الذاتي (الميول الانفصالية) والبحث عن الدعم في الخارج.

- عوامل اجتماعية وثقافية: تظهر في محاولة النخب في الأقاليم إلى بناء اتصالات مع مجتمعات ثقافية (عرقية، ولغوية، ودينية)لاتمثلها الدول الأخربوكيانات الدولة الفرعية فيها

[1]M. Ras: Op.cit, p.74.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

فقط، وإنما المنظمات غير الحكومية أو الجمعيات الدولية أيضا، وهذا له أهمية خاصة في حالة المناطق التي تسكنها أقليات في بلد معين، والتي تجد شركاء متطابقين لها اجتماعياً وثقافياً في الخارج.

وقد لاحظنا سابقا، أننمو النشاط الدولي للأقاليم يرتبط بعمليات العولمة التي أثرت على جميع مجالات الحياة العامة، ولكن بدأت هذه الكيانات دون الوطنية في تطوير النشاط الخارجي الدولي حتى قبل عصر العولمة، فعلى سبيل المثال، في عام (١٨٥٧)، افتتحت ولاية فيكتوريا الأسترالية مكتبها في لندن، على الرغم من أن أستراليا كانت إقليماً تابعاً لبريطانيا في ذلك الوقت.[١] وثم مجال حيوى آخر دفع الأقاليم والولايات الفيدرالية للقيام بدور عالمي وهو قضية الهجرة، فعلى سبيل المثال في الولايات المتحدة الأمريكية قامت السلطات القضائية في كل من (سان فرانسيسكو وشيكاغو) في مقاومة الحكومة الفيدرالية في دعاوي قضائية تتذرع بالمبادىء الدستورية التي تحميها من الإكراه الفيدرالي. ولكن في ظل هذا التقاضي، يوجد سجل أطول وأعمق من الإجراءات المحلية التي وضعت ولايات مثل كاليفورنيا في الخطوط الأمامية لصنع سياسات الهجرة.[٢]

وعلى المستوى العالمي، هناك بعض الاقاليم النشطة في المجال الخارجي أوهي بإمكانها أن تنشط في العلاقات الخارجية. كما هو واضح في مجال السياسة التجارية، وعلى سبيل المثال في النظم الفيدرالية في كندا واستراليا، ترسل الأقاليم مبعوثيها إلى الخارج لتطوير مصالحها الاقتصادية الإقليمية، كما أن الولايات الأمريكية ترسل بعثات تجارية إلى الخارج بحثاً عن مصالحها الخارجية الخاصة.[٣] مثل الضغط الذي تمارسه الأقاليم في كندا، من أجل مشاركة الأقاليم في الشؤون الخارجية، ولاسيما في تلك الدول التي تلعب فيها الاختلافات العرقية دوراً بارزاً، إذ توجد مقاطعة ناطقة بالفرنسية (كيبيك) بجانب المقاطعات الناطقة بالإنجليزية.[٤] تلعب مقاطعة كيبيك الكندية دوراً مهما في العلاقات الخارجية، كقيام أعضاء حكومتها بزيارات

[1] Ibid, p.72.

[2] David Freeman Engstrom and Jeremy M. Weinstein: What if California had a Foreign Policy? The New Frontier of States Rights,the Elliott school of international affairs, the Washington quarterly, 2018, p.39.

[٣] د. لويد جنسن، تفسير السياسة الخارجية، ترجمة: د.محمد بن أحمد مفتي ود. محمد السيد سليم، مطابع جامعة الملك سعود، السعودية، ١٩٨٩، ص ١٣٣.

[٤] المصدر نفسه، والصفحة نفسها.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

دبلوماسية إلى دول أجنبية، وحقها في إنشاء مكاتب تمثيلية خاصة بها في عدة دول أجنبية والتي تبلغ ما يقارب من (٢٥) مكتب.[١] وكذلك الحال في نيجيريا إذ حاولت قبيلة (الإيبو) إقامة دولة منفصلة في إقليم بيافرا، وقد ازدادت التناقضات والاختلافات بين الأقاليم إلى حد أن بعض الأقاليم كانت تعلن عن تصريحات سياسية خارجية تتناقض مع السياسة الخارجية للحكومة المركزية، فعلى سبيل المثال أعلن رئيس وزراء المقاطعة الشمالية أن دولة إسرائيل لا وجود لها، رغم وجود سفارة إسرائيلية في لاجوس العاصمة. وفي دولة الهند عام (١٩٦١) زار رئيس وزراء المقاطعة الشرقية نيودهلي وأعلن تأييده لمنظمة التضامن الأفروآسيوي التي تعارضها الحكومة المركزية.[٢]وعندما كانت إدارة الرئيس (ريغان) تتبنى (المشاركة البناءة) مع نظام الفصل العنصري في جنوب إفريقا في الثمانينات، لعبت الولايات الأمريكية دوراً مهما في دفع حركة العقوبات، وحظر التعامل مع الشركات التي تستثمر في جنوب إفريقا.[٣] وعندما أعلن الرئيس السابق (دونالد ترامب) قرار إنسحاب الولايات المتحدة الأمريكية من اتفاقية باريس بشأن تغير المناخ، كانت ردفعل المسؤولين المحليين سريعة، وأصدر رؤساء العديد من مدن امريكية خطاباً يعدون فيه بالوفاء بالالتزامات المتفق عليها بموجب إطار عمل باريس. وأيضا عندما تحدث الرئيس (دونالد ترامب) في حديقة (الورود) في (يونيو ٢٠١٧) كان حاكم ولاية كاليفورنيا (جيري براون) في طريقه إلى الصين، إذ كان له اجتماع رسمي مع الرئيس (شي جين بينغ) في قاعة الشعب الكبرى*، لتتحدث حول شراكة بين كاليفورنيا والصين لمحاربة انبعاثات الكربون.[٤]وكاليفورنيا كأحدى ولايات أمريكاالمتحدة هي سادس أكبر اقتصاد في العالم، وحتى أكبر من فرنسا أو البرازيل، سكانها يبلغ (٤٠) مليون نسمة، وتتمتع بقدرة لا مثيل لها تقريباً من حيث القيادة التكنولوجية والتأثير الثقافي. على الرغم من استمرار القيود القانونية، إلا ان سكان كاليفورنيا يفخرون بأن التزاماتهم تجاه التنوع والبيئة وحقوق الإنسان تميزهم عن ما يرونه صادراً من واشنطن العاصمة، في حين أن السياسيين في كاليفورنيا سيرون تمييز كاليفورنيا عن الولايات المتحدة كممثل في السياسة العالمية. وسيعتمد نجاح هذه الجهود والمحاولات، جزئياً على نسبة

[١] د.شورش حسن عمر،خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩، ص ٢٨٩.

[٢] د. لويد جنسن، مصدر سابق، ص ١٣٣.

[3] David Freeman Engstrom and Jeremy M. Weinstein: Op.cit, p.31.

[4] Ibid, p.27.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

الحرية التي تمنحها المحاكم للولايات في نهاية المطاف.[1] وكان جلوس الحاكم (جيري براون) في بكين مع الرئيس (شي جين بينغ) قد عزز طموحات كاليفورنيا العالمية وعزز مكانة براون كمبعوث بحكم الأمر الواقع للولايات المتحدة بشأن قضايا المناخ.[2]

وقد تناسبتنشاطات الشؤون الخارجية بشكل طبيعي مع الجهات الفاعلة التي تؤثر على السياسة الخارجية وتصنعها، وهم مثل أي مجموعة ضغط أخرى في النظام السياسيينخرطون في عمليات المساومة لتحديد أهداف السياسة الخارجية وسير تنفيذها. ويمكن للأقاليم المساهمة والمشاركة من خلال الدعوة مباشرة إلى كبار صانعي السياسة في السلطة التنفيذية. والفكرة القائلة التي ترى بان السياسة الخارجية تعمل باعتبارها انعكاساً لمصالح "الدولة الموحدة" لم تعد كما كانت في السابق، واليوم هناك تنوع هائل من الممثلين على المستوى الخارجي – يعملون أحياناً في انسجام، وفي بعض الاحيان يعملون بشكل متواز، وأحياناً يتعارضون في الشكل، وتحفزهم في كل ذلك دوافع وعوامل مختلفة. وأهم اشكالية في الدول الفيدرالية هي عدم سيطرة الدولة على شؤونها الخارجية بشكل تام، بسبب التركيبة الاتحادية ودرجة الاختلافات فيها، مثل ماقام به (شارل ديجول) في عام (١٩٦٧) حين زار مقاطعة كيبك بتصريحات رسمية مؤيدة لانفصال مقاطعة كيبيك عن كندا، وكذلك محاولة الولايات المتحدة في استغلال النظام الفيدرالي في البرازيل لعرقلة سياسات حكومة جولارت (١٩٦١ – ١٩٦٤) اليسارية، وذلك بتقديم معونات مباشرة إلى حكام الأقاليم المعارضين لسياساته.[3]

إذن، نلاحظ أن العوامل التي تقف وراء نمو الدور الخارجي للأقاليم في الدول الفيدرالية تتميزبالإختلافمن حيثتأثيرها،إذ كانالبعض منها ذا فاعلية مباشرة فيه،بينما ساعدالبعض الآخر على تهيئة أرضية ملائمة لإزدياده، بالإضافة الى ذلك تميزت تلك العوامل بالتنوع من حيث المصدر إذا أتى بعضها من خارج الدول الفيدرالية، بحكم التحولات الجديدة على المستوى الدولى، ونبعالبعض الآخر من النسيج الداخلي للدول الفيدرالية ودوافع نخبها السياسية وصناع سياساتها الجهات الضاغطة فيها. هكذا، وبفعل هذهالعوامل المختلفة والدوافع المتنوعة، لم تعدالقيود الموجودة في دساتير عدد من دول الفيدرالية التي حصرت سلطة إدارة الشؤون الخارجيةفي يد الحكومة المركزية، والتي منعت الأقاليم من ممارسة دور في هذه الشؤوون لفترات من الزمن، لم

[1] David Freeman Engstrom and Jeremy M. Weinstein: Op.cit, p.27.

[2] Ibid. p.37.

[3] د. لويد جنسن، مصدر سابق، ص ١٣٤.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

تعد هذه القيود قادرة على مستوى الواقع العملي من الحيلولة دون إنخراط الأقاليم الفيدرالية في المزيد من النشاطات الخارجية، وهذا ما يفرض على تلك الدول تحديات إعادة مراجعة دساتيرهاالفيدراليةبشكليستوعب هذاالدورالمتنامي للأقاليم في الشؤون الخارجية.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

الاستنتاجات

وأخيرا، توصلنا خلال البحث إلى مجموعة من الاستنتاجات نوردهما فيما يأتي:

١. لم تطرح العلاقات الخارجية، بطريقة واحدة في جميع الدول الفيدرالية، فإختلفت الطريقةبإختلاف طبيعة النظام الفيدراليالمعتمد ودرجة اللامركزية فيها، بما يتطبق مع ظروفها الداخلية وطبيعة نشؤها. مع إختلاف دساتير الدول الفيدرالية في توزيع الاختصاصات والسلطات بين مستويى الحكومة المركزية وحكومات الوحدات المكونة لها.

٢. على الرغم من ان المضمون الدستوري للسياسة الخارجية لايختلف باختلاف أنواع الدول، سواء أكانت دولة موحدة أو دول فيدرالية، ففي جميع الدول الحكومة المركزية هي تقوم بصنع السياسة الخارجيةوتنفيذها، الا ان واقع الدول الفيدرالية يفرض تبايناً في مدى مشاركة الحكومة المركزية مع حكومات الأقاليم في عملية تنفيذ هذه السياسة، وكذلك يقدم حلول مختلفة بين السلطات المركزية وغير المركزيةفي كيفية المساهمة في الشؤون الخارجية.

٣. إن توسع السلطة الداخلية للاقاليم الفيدرالية يدفعها للمطالبة بدور أكثر في المجال الخارجي، كما ان الممارسة المتزايدة للنشاط الخارجي والتعامل مع دول اجنبية، قد تدفع الاقاليم لتطمح في التأطير القانوني لنشاطاتها الخارجية، وتحفز دساتيربعض الدول الفيدراليةالاستجابةللنمو الحاصل في النشاطات الخارجية للاقاليم الفيدرالية.

٤. الحكومة المركزية في الدول الفيدرالية هي الجهة المسئولة والمسيطرة على الأمور الخارجية السياسية، ولكن معظم الدول الفيدرالية تسمح للأقاليم بممارسة أدوار محددة في مجالات غير سياسية (اقتصادية، وتجارية، وبيئية، وثقافية) وكذلك السماح للأقاليم بفتح مكاتب تمثيلية لدى الدول الأجنبية، والزيارة على المستوى الحكومي إلى الدول الأخرى.

٥. وفيما يتعلق بصلاحية توقيع الاتفاقيات، بين اقاليم الدولة الفيدرالية ومثيلاتها في الدول الاجنبية، نجد بعض الدساتير تنص صراحة بإمكان الاقاليم الفيدرالية توقيع اتفاقية في مجال غير سياسي وبموافقة الحكومة المركزية.

٦. يختلف مستوى نمو الدور الخارجيللاقاليم في مختلف الدول الفيدرالية، كما تختلف مدى مشاركة الاقاليم في الشؤون الخارجية، إذ مر بعض الاقاليم بمرحلة متقدمة في ممارسة النشاط الخارجي مثل (كيبيبك من كندا، وبافاريا من ألمانيا)، وعلى عكس من ذلك،لم يتمكن بعض الاقاليم الأخرى من ممارسة النشاط الخارجي بشكل كبيرحتى الآن.

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

٧. هناك عوامل كثيرة وعديدة لنمو الدورالخارجي للأقاليم الفيدرالية، في خضم التغييرات والتطورات التي تحدث على المستوى العالمي مثل (العولمة، والاعتماد المتبادل، وانتشار الديمقراطية واختيار الحكم الفيدرالي كحل للمجتمع المتصارع...).

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

قائمة المصادر

أولاً: المعاجم:

١. مجمع اللغة العربية،المعجم الوسيط، ط ٤، مكتبة الشروق الدولية، القاهرة، ٢٠٠٤.

ثانياً: الكتب:

٢. بول ويلكينسون، العلاقات الدولية ٍ مقدمة قصيرة جدا، ترجمة: لبنى عماد تركي، الناشر مؤسسة هنداوي سي آي سي، المملكة المتحدة، ٢٠١٧.

٣. جورج أندرسون، مقدمة عن الفيدرالية، ترجمة: مها تكلا، منتدى الانظمة الفدرالية، كندا، ٢٠٠٧.

٤. د. داود الباز: اللامركزية السياسية الدستورية في دولة الإمارات العربية المتحدة، دار النهضة العربية، القاهرة، ٢٠٠٠.

٥. د. رافع خضر ـ صالح شبر: ازدواجية السلطة في الدولة الاتحادية، منشورات زين الحقوقية، بيروت، ٢٠١٨.

٦. روبرت بوي وكارل فريدريك، دراسات في الدولة الاتحادية، ج ٣، ترجمة: وليد الخالدي وبرهان دجاني، الدار الشرقية للطباعة والنشر ـ ومؤسسة فرانكلين للطباعة والنشر ـ بيروت– نيويورك، ١٩٦٦.

٧. رونالد ل. واتس: الأنظمة الفدرالية، نرجمة: غالي برهومة ومها بسطامي و مها تكلا، منتدى الاتحادات الفدرالية، شبكة دولية للفدرالية، أوتاوا، ٢٠٠٦.

٨. د.سعد حقي توفيق، مبادئ العلاقات الدولية، ط٥، شركة العاتك لصناعة الكتاب، القاهرة، ٢٠١٠.

٩. د. الشافعي محمد بشير: نظرية الاتحاد بين الدول (وتطبيقاتها بين الدول العربية، توزيع دار المعارف، الاسكندرية، ١٩٦٣.

١٠. د.شورش حسن عمر:خصائص النظام الفيدرالي في العراق، مركز كوردستان للدراسات الاستراتيجية، السليمانية، ٢٠٠٩.

١١. فليب برايار ومحمد رضا جليلي: العلاقات الدولية، ترجمة: حنان فوزي حمدان، دار ومكتبة الهلال، بيروت، ٢٠٠٩.

١٢. د.عبدالرحمن البزاز: الدولة الموحدة والدولة الإتحادية، ط٢، دار القلم، القاهرة، ١٩٦٦.

١٣. د. عثمان علي ويسي: الطبيعة الديناميكية للدستور الفيدرالي دراسة تحليلية مقارنة، مكتبة زين الحقوقية والأدبية ش.م.م، بيروت، ٢٠١٥.

١٤. د. قحطان أحمد الحمداني:المدخل إلى العلوم السياسية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، ٢٠١٢.

١٥. د. لقمان عمر حسين: مبدأ المشاركة في الدولة الفدرالية، مطبعة الحاج هاشم، اربيل، ٢٠٠٨.

١٦. د. لويد جنسن: تفسير السياسة الخارجية، ترجمة: د.محمد بن أحمد مفتي ود. محمد السيد سليم، مطابع جامعة الملك سعود، السعودية، ١٩٨٩.

١٧. د. محمد عبد المعز نصر: في النظريات والنظم السياسية، دار النهضة العربية للطباعة والنشر، بيروت، ١٩٧٣.

١٨. د.محمد علي القوزي:العلاقات الدولية في التاريخ الحديث والمعاصر، دار النهضة العربية، لبنان، ٢٠٠٢.

١٩. . د. محمد عمر مولود، الفدرالية وإمكانية تطبيقها في العراق، ط٢، مؤسسة موكرياني للطباعة والنشر، اربيل، ٢٠٠٣.

٢٠. معمر مهدي صالح الكبيسي: توزيع الاختصاصات الدستورية في الدول الفيدرالية، منشورات حلبي الحقوقيةن بيروت، ٢٠١٠.

٢١. وليد غالب جبار الموسوي: واقع اللامركزية السياسية في العراق وآثارها المستقبلية، انكي للنشر والتوزيع، بغداد، ٢٠٢١.

٢٢. هانز ج. مايكلمان: تأملات مقارنة على العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، سلسلة كتيبات حوار عالمي حول الفيدرالية، حوارات العلاقات الخارجية في الدول الفيدرالية، ترجمة: مها بسطامي، الجزء الخامس، كندا، ٢٠٠٧.

ثالثاً:الدراسات:

٢٣. بيتر سوتش و جوانيتا إلياس، أسس العلاقات الدولية، ترجمة: أ.د. منير محمود بدوي السيد، النشر العلمي والمطابع - جامعة الملك سعود، الرياض – السعودية، ٢٠١٣.

٢٤. د.سيد محمد طباطبائي وعلى جاسم محمد التميمي، العلاقات الدولية وأبعادها

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

الدبلوماسية والاستراتيجية، المجلة السياسية الدولية، كلية العلوم السياسية - الجامعة المستنصرية، العدد ٣٧-٣٨، حزيران ٢٠١٨.

٢٥. شيرزاد أحمد أمين النجار: مركز اقليم كوردستان – العراق في السياسة العالمية: حالة عدم اليقين؟،مجلة قضايا سياسية، العدد ٣٥-٣٦، كلية العلوم السياسية، جامعة النهرين، بغداد، ٢٠١٤.

٢٦. صاموبل لوكاس ماكميلان: دور حكام الولايات في السياسة الخارجية الأمريكية، دراسات عالمية، العدد (٨٤)، مركز الامارات للدراسات والبحوث الاستراتيجية، أبوظبي، ٢٠٠٩.

٢٧. صلاح جبير البصيصي: إبرام المعاهدات الدولية في الدول الفيدرالية، مجلة القانون والسياسة، جامعة صلاح الدين، أربيل، العدد الخاص، ٢٠١٠.

رابعاً:البحوث:

٢٨. د. فلاك نور الدين: صنع وتحليل السياسة الخارجية، محاضرات موجهة لطلبة الماجستير في جامعة محمد بوضياف بالمسيلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، الجزائر، ٢٠١٦_٢٠١٧.

خامساً: المصادر الأجنبية:

A. **Books**:

29. Alexander S. Kuznetsov: Theory and Practice Paradiplomacy (Subnational governments in international affairs, Routledge (Taylor and Francis Group), London and New York, 2015.

30. Daniel Judah Elazar, Exploring Federalism, 1st ed., University of Alabama Press, Tuscaloosa, 1987.

31. Fritz Ikome Nganje: Paradiplomacy: A Comparative Analysis of the International Relation of South Africa's Gauteng, North West and Western Cape Provinces, this Thesis not published, faculty of Humanities, University Johannesburg, 2013.

32. Hans Michelmann: Foreign Relation in Federal Countries, Global Dialogue on Federalism, vol5, forum of federations, Canada, 2009.

B. **Studies**:

33. Ayman El_Dessouki: Domestic structure and sub-explanatory framework, Review of Economics and Political Science, vol 3, no ¾, 2018, Emeral Publishing limited, UK.

34. Christian lequesne and Stephane Paquin: Federalism, Paradiplomacy and Foreign Policy: A Case of Mutual Neglect, international negotiation 22, 2017, BRILL NIJHOFF, Netherland.

35. David Criekemans: Foreign Policy and Diplomacy of the Belgian Regions: Flanders and Wallonia, Discussion Papers in Diplomacy, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendal' Netherland, 2010.

36. David Freeman Engstrom and Jeremy M. Weinstein: What if California had a Foreign Policy? The New Frontier of States Rights, the Elliott school of international affairs, the Washington quarterly, 2018.

37. Fritz Ikome Nganje: Paradiplomacy: A Comparative Analysis of the International Relations of South Africa's Gauteng, North West and Western Cape Provinces, Thesis is unpublished, faculty of Humanities, University of Johannesburg, 2013.

38. Jorge A. Schiavon: Federalism and Foreign Affairs: The International Relations of Mexican Sub-State Governments, word academy of science, engineering and technology, International Journal of Law and Political science, vol:12, 2018.

39. M. Ras Dynamics of international activity of sub-regions, international relation, vol 14, issue 1, 2021, University of Warsaw, Poland.

40. Nicolas Blarel and Niels Willigen:How do regional parties influence

https://doi.org/10.17656/jlps.10229

foreign policy? Insight from multilevel coalitional bargaining in India, European Journal of International Relations, SAGE publishing, California, vol.27(2), 2021.

سادساً: المصادر الألكترونية:

41. Earl H. Fry: The Information Technology Revolution and the Expanding Role of Non-Central Governments in International Relations, Forum of federations, Ottawa, Canada, 2001. http://www.forumfed.org/library/the-information-technology-revolution-and-the-expanding-role-of-non-central-governments-in-international-relations/visited: (June 1-2022).

42. John Kincaid: foreign relation of sub_national units, constituent diplomacy in federal systems. Forum of federations, Ottawa, Canada http://www.forumfed.org/pubs/StG-Kincaid.pdf visited: (June 1-2022)