

فدرالیسم و جدایی: در کانادا و کشورهای دیگر^۱

ویل کیملیکا
ترجمه: سامان رشیدی

تاریخ روابط اثنیکی در دموکراسی های غربی حاوی نمونه های بسیاری از بی عدالتی، ظلم، اجبار، تبعیض و تعصب است. با این وجود، در طول سی سال گذشته، دموکراسی های غربی مدل های جالبی برای جلب تنوع اثنیکی و فرهنگی ارائه داده اند و به اعتقاد من مؤثر بوده است. یکی از این مدل ها شامل استفاده از اشکال فدرال یا شبه فدرال^۲ از خودمختاری سرزمینی برای فعال کردن خودحکومتی برای اقلیت های ملی و مردمان بومی^۳ است. من معتقدم که این اشکال خودمختاری سرزمینی به طور کلی موفقیت آمیز است و شامل درس های بالقوه برای سایر کشورها در جهان است که با موضوعات ناسیونالیسم اقلیت ها دست و پنجه نرم می کنند. محاسن این مدل ها غالباً مورد ارزیابی قرار نگرفته است، زیرا تا حدودی بسیاری از افراد موفقیت را براساس آنچه من فکر می کنم معیار نامناسبی است، ارزیابی می کنند: یعنی عدم وجود جنبش جدایی طلب. بسیاری از مردم بر این باورند که هرگونه اصلاح دولت را فقط در صورتی می توان موفقیت آمیز اعلام کرد که جدایی را از دستور کار سیاسی خارج کند و در واقع، ایده جدایی را غیرقابل تصور می کند. براساس این استاندارد، بسیاری از کشورهای غربی که

۱ - مقاله حاضر ترجمه است از مقاله زیر که در ترجمه بخش نکات حاشیه ای و پاورقی ها حذف شده اند.

Kymlicka, Will (2000). Federalism and Secession: At Home and Abroad. The Canadian Journal of Law and Jurisprudence, 13(02), 207-224.

2- Federal and Quasi-Federal Forms

3- Indigenous People

خودمختاری سرزمینی را پذیرفته اند، از موفقیت برخوردار نیستند، زیرا جنبش های جدایی طلبانه فعال و تأثیرگذار دارند .

با این حال، من معتقدم که این نمی تواند معیاری برای ارزیابی کشورهای تعدیل کننده دموکراتیک باشد. در این مقاله سعی خواهم کرد که دلیل آن را توضیح دهم. من با توضیح آنچه در رئوس اصلی رویکرد مشترک غربی ها برای خودمختاری سرزمینی است شروع خواهم کرد (بخش اول). البته در بین ملتهای غربی، اختلافات زیادی وجود دارد، اما من سعی خواهم کرد که نشان دهم چندین زمینه مهم همگرایی در دهه های اخیر وجود داشته است که می توان از آن به عنوان تعریف یک رویکرد متمایز غربی نسبت به موضوع یاد کرد. همچنین استدلال خواهم کرد که موفقیت این رویکرد ممکن است از طریق پیچیده به دیدگاه خاصی درباره مشروعیت و شاید حتی اجتناب ناپذیری از جنبش جدایی طلبی مربوط باشد (بخش ۲). در ادامه برخی از مشکلات استفاده از این مدل در سایر نقاط جهان را واکاوی می کنم (بخش های ۳ و ۴).

● ۱- اشکال فدرال و شبه فدرال خودمختاری در غرب

همانطور که قبلاً گفتم، اشکال فدرال یا شبه فدرال خودمختاری سرزمینی به طور فزاینده ای در غرب به عنوان ابزاری برای اقلیت های ملی اتخاذ شده است. اقلیت های ملی، یعنی گروه هایی که قبل از اینکه ضمیمه یک کشور بزرگتر شوند، جوامعی کامل و کارآمد در وطن تاریخی خود تشکیل داده اند؛ اقلیت های ملی را می توان به دو دسته تقسیم کرد: «ملت های بدون دولت»^۴ و «مردمان بومی»^۵. ملتهای بدون دولت ملتهایی هستند که در حال حاضر دولتی ندارند که در آن اکثریت باشند - دولتی که به معنای واقعی کلمه برای خوشان باشد - اما احتمالاً در گذشته چنین دولتی داشته اند یا ممکن است به دنبال چنین دولتی بوده باشند.

آنها به دلایل گوناگون در داخل یک دولت با ملت های دیگر قرار گرفته اند. آنها ممکن است در گذشته توسط یک دولت یا امپراتوری بزرگتر فتح یا ضمیمه شده باشند، از یک امپراتوری به دیگری واگذار شده یا از طریق ازدواج سلطنتی با پادشاهی دیگری متحد شده باشند. در چند مورد دولت های چند

4- Stateless Nations

5- Indigenous People

ملتی ناشی از توافق کم و بیش داوطلبانه بین دو یا چند گروه ملی برای تشکیل یک فدراسیون مشترک المنافع بوده اند.

مردمان بومی، مردمی هستند که سرزمین های سنتی آنها توسط مهاجران به تاراج رفته است و پس از آن به زور یا از طریق معاهدات، در دولت هایی ادغام می شوند که توسط افرادی که آنها را بیگانه می دانند اداره می شوند. در حالی که سایر اقلیت های ملی، رویای وضعیتی مانند ملت-دولت را در سر می پروراند، با داشتن مؤسسات و دستاوردهای اجتماعی و اقتصادی مشابه، مردمان بومی به طور معمول به دنبال چیزهای متفاوتی هستند: توانایی حفظ روشهای سنتی زندگی و اعتقادات، در حالی که به عقیده خودشان نیز در دنیای مدرن مشارکت می کنند. علاوه بر استقلال مورد نیاز برای اجرای این نوع پروژه، مردمان بومی نیز به طور معمول به احترام و شناخت بیشتر جامعه بزرگتر نیاز دارند تا بتوانند در مورد بی حرمتی هایی که برای ده ها سال یا قرن ها به عنوان شهروندان درجه دوم (یا حتی غیر شهروندها یا برده ها) متحمل شده اند، اصلاح کنند.

تضاد بین بومیان و سایر ملت های بدون دولت دقیق نیست و توافق همگانی از تعریف «مردمان بومی» وجود ندارد. یکی از راه های تشخیص ملت های بدون دولت از مردمان بومی در بستر [جهان] غرب این است که اولی ها در روند شکل گیری دولت اروپایی به عنوان یک شرکت کننده در رقابت بودند اما بازنده بودند، در حالی که دومی تا همین اواخر از این فرآیند جدا شده بودند و تا قبل از این قرن یک شیوه زندگی پیشا مدرن را تجربه کردند. ملت های بدون دولت خواهان تشکیل دولت خود بوده اند، اما در تلاش برای قدرت سیاسی شکست خورده اند، در حالی که مردمان بومی در خارج از این سیستم کشورهای اروپایی وجود داشتند. بنابراین، کاتالان ها، باسکی ها، فلمن ها، اسکاتلندی ها، ولزی ها، کورسیکن ها، پورتوریکایی ها و کبکها ملت های بدون دولت هستند، در حالی که سرخپوستان سامی، اینوئیت، مائوری و بومیان آمریکایی مردمان بومی هستند. هم در آمریکای شمالی و هم در اروپا، عواقب ادغام برای مردمان بومی بسیار فاجعه بارتر از سایر اقلیت های ملی بوده است.^۷

هر طوری که آنها ادغام شده اند، هم ملت های بدون دولت و هم بومیان معمولاً برای حفظ یا در راه به دست آوردن مؤسسات خود حکومتی^۸ خود که غالباً به زبان خودشان کار می کنند، مبارزه کرده اند

6- Corsicans

۷- در مورد تمایز بین مردمان بومی و اقلیت های ملی، و ادعاهای حقوقی مرتبط با این تمایز به این کتاب من رجوع کنید: «Theorizing Indigenous Rights» in Will Kymlicka, *Politics in the Vernacular: Nationalism, Multiculturalism, Citizenship* (Oxford: Oxford University Press, 2000)

8- Self-governing institutions

تا بتوانند در فرهنگ خود زندگی و کار کنند. آنها خواستار حفظ یا بازیابی مدارس، دادگاه ها، رسانه ها، نهادهای سیاسی و غیره هستند. برای رسیدن به این هدف، آنها معمولاً خواستار نوعی خودمختاری هستند. در شدیدترین حالت، این ممکن است شامل ادعاهایی برای جدایی کامل باشد، اما معمولاً نوعی خودمختاری منطقه ای را شامل می شود. آنها معمولاً در امتداد خطوط ناسیونالیستی، با استفاده از زبان «ملت بودگی» برای توصیف و توجیه این خواسته ها برای خودحکومتی، بسیج می شوند. در حالی که ایدئولوژی ناسیونالیسم به طور معمول، استقلال تمام عیار را به عنوان نقطه پایانی «عادی» یا «طبیعی» تلقی کرده است. دلایل اقتصادی یا جمعیتی ممکن است این امر را برای برخی اقلیت های ملی غیرقابل تحقق کند. علاوه بر این، آرمان تاریخی یک کشور کاملاً مستقل به طور فزاینده ای در دنیای امروز اقتصاد جهانی و نهادهای فراملی منسوخ شده است. از این رو علاقه زیادی به کاوش در سایر اشکال خودحکومتی، مانند فدرالیسم وجود دارد.

از نظر تاریخی، دموکراسی های لیبرال سعی در سرکوب غالباً بی رحمانه این نوع ناسیونالیسم اقلیت ها دارند. به عنوان مثال، فرانسه در نقاط مختلف در قرن هجدهم و نوزدهم، استفاده از زبانهای باسکی و برتون را در مدارس یا نشریات ممنوع اعلام کرد و هرگونه تشکیلات سیاسی را که هدف آن ترویج ناسیونالیسم اقلیت بود، ممنوع کرد؛ انگلیسی ها در کانادا، کبکها را از حقوق و نهادهای فرانسوی خود محروم کردند و مرزهای سیاسی را ترسیم کردند تا فرانسوی زبانان در هیچ استان اکثریت نداشته باشند؛ کانادا همچنین این امر را برای تشکیل انجمن های سیاسی برای تبلیغ مطالبات ملی خود برای بومیان غیر قانونی ساخت؛ و هنگامی که ایالات متحده در جنگ با مکزیک در سال ۱۸۴۸، جنوب غربی را فتح کرد، این امر اسپانیایی هایی را که برای مدت طولانی در آنجا ساکن بودند را از حقوق و مؤسسات خود به زبان اسپانیایی سلب کرد، آزمون های سوادآموزی را به آنها تحمیل کرد تا رای دادن را برایشان مشکل سازد و مهاجرت گسترده را به این منطقه تشویق کرد تا اسپانیایی ها به لحاظ جمعیتی در اقلیت قرار گیرند.

تمام این اقدامات برای نادیده گرفتن قدرت اقلیت های ملی و از بین بردن هرگونه داشتن احساس هویت ملی مشخص در نظر گرفته شده بود. این امر به این دلیل توجیه شد که اقلیت هایی که خود را «ملت» متمایز می دانند، سست پیمان (بی وفا) و بالقوه جدایی طلب خواهند بود. علاوه بر این گفته شد که توسعه اقتصادی نیاز به دسترسی به اراضی و منابع موجود در قلمرو سنتی اقلیت دارد و غالباً ادعا می شد که اقلیت ها - بخصوص بومیان - عقب مانده و غیرمجاز هستند و این به نفع خودشان است که (حتی بر خلاف خواست آنها) در کشورهای متمدن تر و مترقی تر قرار بگیرند.

اما نگرش دموکراسی های لیبرال به ملی گرایی اقلیت در این قرن تغییر کرده است. به طور

فزاینده ای به رسمیت شناخته شده که سرکوب ناسیونالیسم اقلیت اشتباه بوده است. شواهد نشان می دهد که فشار به اقلیت های ملی برای ادغام در گروه ملی، غالب به سادگی عملی نشده است. دولت های غربی دوام هویت ملی اقلیت ها را بسیار اشتباه قضاوت کردند. دولت های دموکراتیک لیبرال، هرازگاهی از تمام ابزارهای موجود برای نابود کردن احساس هویت جداگانه در میان اقلیت های ملی خود، از ممنوعیت آداب و رسوم قبیله ای تا ممنوعیت مدارس به زبان خودشان استفاده می کردند. اما علیرغم قرنهای تبعیض حقوقی، تعصبات اجتماعی و بی تفاوتی، اقلیت های ملی همچنان حس تشکیل ملت های متمایز و تمایل به استقلال ملی را حفظ کرده اند.

در نتیجه، هنگامی که دولت به یک احساس اقلیت متمایز از ملیت حمله میکند، نتیجه اغلب به جای کاهش، ترویج تهدید جنبش های بی اعتمادی و جدایی طلبی است. در تجربه دموکراسی های غربی بهترین راه برای اطمینان از وفاداری اقلیت های ملی، پذیرش، حمله نکردن و احساس ملیت بودن آنها بوده است. و این جادادن^۹ ناسیونالیسم اقلیت، به طور معمول شکل خودمختاری سرزمینی را گرفته است.

در برخی از کشورها، این تغییر به سمت خودمختاری سرزمینی با اتخاذ یک سیستم فدرال حاصل شده است، زیرا فدرالیسم امکان ایجاد واحدهای سیاسی منطقه ای، تحت کنترل اقلیت ملی، با اختیارات قابل ملاحظه (و تحت حمایت قانون اساسی) خودحکومتی را ایجاد می کند. کشورهایی که برای اسکان گروه های اقلیت فدرالیسم را اتخاذ کرده اند شامل سوئیس (برای پذیرایی از فرانسوی ها و ایتالیایی ها)، کانادا (برای جادادن کبکی ها)، بلژیک (برای جادادن فلاتی ها) و اسپانیا (برای جادادن کاتالان ها و باسک ها) می باشند.

مهم است که این فدراسیون های «چند ملتی» از آن دسته از سیستم های فدرال که به عنوان پاسخی به تکثرگرایی اتنیکی-فرهنگی، مانند ایالات متحده، استرالیا، آلمان یا برزیل طراحی نشده اند، تفکیک شوند. در این سیستم های فدرال تک ملتی، واحدهای فدرال به هیچ وجه با گروه های متمایز اتنیکی فرهنگی که مایل به حفظ خودحکومتی و تمایز فرهنگی خود هستند، مطابقت ندارند. به عنوان مثال، در ایالات متحده، تصمیمی آگاهانه اتخاذ شد که از فدرالیسم برای تأمین حقوق خودحکومتی اقلیت های ملی استفاده نشود. در عوض، تصمیم گرفته شد که هیچ قلمروی به عنوان یک کشور پذیرفته نشود، مگر آنکه اقلیت های ملی در آن ایالت تعداد بیشتری داشته باشند. در بعضی موارد، این امر با کشیدن مرزها بدست آمده بود که قبایل بومی یا گروه های اسپانیایی از تعداد بیشتری برخوردار شدند (فلوریدا). در موارد دیگر، این امر با تأخیر

در اعلام دولت عملی شد تا زمانی که مهاجران انگلیسی زبان نسبت به ساکنان [بومی] به اکثریت تبدیل شدند. (به عنوان مثال، هاوایی، جنوب غربی). در نتیجه، هیچ یک از ۵۰ ایالت نمی تواند به عنوان تضمین خودمختاری برای اقلیت ملی تلقی شود، روشی که کبک خودمختار را برای کبکها تضمین می کند. ما میتوانیم سیستم فدرال آمریکا را نوعی فدرالیسم «اداری-سرزمینی» بنامیم نه یک فدرالیسم چند ملیتی. فدرالیسم آمریکا راهی برای تقسیم قدرت بر مبنای سرزمینی در یک جامعه تک ملتی است که اعضای آن غالباً در هر یک از زیر واحد ها هستند. این راهی برای پذیرش خود حکومتی اقلیت ها نیست. همین مسئله در برزیل، استرالیا یا آلمان نیز صادق است. در عوض، در فدراسیون های چند ملتی، مرزهای یک یا چند واحد فرعی با هدف فعال کردن اقلیت ملی برای اعمال خود حکومتی طراحی شده است. ما این نوع فدرالیسم را می توانیم در کانادا، بلژیک، اسپانیا و سوئیس مشاهده کنیم.

در کشورهای دیگر یا برای سایر گروه های ملی ممکن است دلایل سیاسی، جغرافیایی یا جمعیتی وجود داشته باشد که چرا فدرالیسم به معنای فنی کارایی نخواهد داشت. در این موارد، ما شاهد ظهور اشکال شبه فدرال مختلف استقلال ارضی هستیم. به عنوان مثال، انگلیس اخیراً یک سیستم شبه فدرال را برای انتقال به اسکاتلند و ولز اتخاذ کرده است، که هم اکنون مجامع قانونی خود را دارند و در حالی که پورتوریکو بخشی از سیستم فدرال آمریکا نیست (جزء ۵۰ ایالت نیست)، اما در ایالات متحده به عنوان «مشترک المنافع» از وضعیت خود حاکمیتی ویژه ای برخوردار است. به همین ترتیب، در حالی که ایتالیا و فنلاند فدراسیون نیستند، آنها اشکال خاصی از خودمختاری سرزمینی برای اتریشی ها در تیرول جنوب؛ و برای سوئدی ها در جزایر آلاند اتخاذ کرده اند. در همه این موارد، خودمختاری سرزمینی، اقلیت های ملی را قادر می سازد تا مؤسسات عمومی خود را که به زبان خود فعالیت می کنند، از جمله مدارس، دانشگاه ها، دادگاه ها و مجالس منطقه ای را تأسیس و اداره کند.

این گرایش به سمت اشکال شبه فدرال خودمختاری حتی در چارچوب مردمان بومی واضح تر است. مردمان بومی در اکثر دموکراسی های غربی بطور فزاینده خواستار اشکال اساسی از خود حاکمیتی بر سرزمین های خود شده اند. قبایل بومی در ایالات متحده و کانادا به عنوان قبایلی که حقوق خود حاکمیتی و کنترل و آموزش (مراقبت از سلامت)، پلیس، رفاه کودکان، منابع طبیعی و غیره را کنترل می کنند شناخته می شوند. به طور مشابه، کشورهای اسکاندیناوی پارلمان سامی را ایجاد کرده اند، مائوری در نیوزلند خودمختاری خود را افزایش داده است. حتی افراد بومی در آمریکای لاتین، که مدتهاست با تهدید به جذب اجباری یا حتی انقراض روبرو هستند، اکنون در برخی موارد (به عنوان مثال در کلمبیا) اشکال خودمختاری سرزمینی را به دست آورده اند.

در همه این کشورها، هدف از بین بردن هویت اقلیت ملی رها شده است و اکنون پذیرفته شده است که این گروه‌ها همچنان خود را به عنوان ملل جداگانه و خود حاکم در درون کشور بزرگتر به آینده نامعین ببینند. در نتیجه، شمار فزاینده‌ای از دموکراسی‌های غربی که دارای اقلیت‌های ملی هستند، می‌پذیرند که آنها نه «دولت - ملت» بلکه «دولت چند ملتی» هستند. آنها می‌پذیرند که آنها دارای دو یا چند ملت در مرزهای خود هستند و می‌دانند که هر مؤسسه ملی دارای ادعای معتبر برابر نسبت به حقوق، زبان و اختیارات خود حکومتی است که برای حفظ خود به عنوان یک فرهنگ اجتماعی متمایز لازم است. و این شخصیت چند ملتی اغلب به صراحت در قانون اساسی کشورها تأیید می‌شود.

من به پیروی از فیلیپ رزنیك، اینها را «فدراسیون‌های چند ملتی» خواهم نامید. همه آنها از نظر فنی فدراسیون نیستند، اما همه آنها الگویی از کشوری را تشکیل می‌دهند که در آن اقلیت‌های ملی از طریق نوعی خودمختاری سرزمینی دولت فدرال می‌شوند و در آن مرزهای داخلی ترسیم شده و قدرت‌ها نیز در چنین شرایطی توزیع می‌شوند. روشی برای اطمینان از این که هر گروه ملی قادر است خود را به عنوان یک فرهنگ اجتماعی متمایز خود حاکم حفظ کند.

این روند به سمت فدرالیسم چند ملتی در غرب بسیار گسترده است. در میان دموکراسی‌های غربی با اقلیت‌های ملی، فقط فرانسه و یونان به طور قاطع هرگونه تصور خودمختاری سرزمینی را برای اقلیت‌های تاریخی خود رد کرده‌اند. (و حتی فرانسه اخیراً گفته است که اکنون حاضر به مذاکره در مورد استقلال برای کورسیکا^۱ است.) اکثر اقلیت‌های ملی نسبت به ۳۰ یا ۵۰ سال پیش خود از خودمختاری بیشتری برخوردارند و تعداد کمی از آنها (یا شاید هیچ موردی؟) خودمختاریشان در این دوره کاهش یافته است.

من معتقدم که این روند، با توجه به هر یک از معیارهایی که برای لیبرال‌ها مهم است، مفید و واقعاً موفق بوده است، مانند - صلح و امنیت فردی: این فدراسیون‌های چند ملیتی در حال مدیریت مقابله با هویت‌های ملی و پروژه‌های ناسیونالیستی رقیب خود با عدم حضور کامل خشونت یا تروریسم توسط دولت یا اقلیت هستند.

- دموکراسی: درگیری اتنیکی اکنون موضوع «رأی دادن نه گلوله» است، بدون هیچ‌گونه تهدیدی برای کودتای نظامی یا رژیم‌های اقتدارگرا که به نام امنیت ملی قدرت را به دست می‌گیرند.

- حقوق فردی: این اصلاحات در چارچوب قانون اساسی لیبرال و با احترام کامل به حقوق مدنی و

سیاسی فردی به دست آمده است.

- پیشرفت اقتصادی: حرکت به سمت فدرالیسم چند ملتی نیز بدون به خطر انداختن رفاه اقتصادی شهروندان انجام شده است. در واقع، کشورهایی که فدرالیسم چند ملتی را پذیرفته اند از ثروتمندترین های جهان هستند.

- برابری بین گروه ها، که اهمیتش کمتر از موارد ذکر شده نیست، فدرالیسم چند ملتی برابری بین گروه های اکثریت و اقلیت را تقویت کرده است. منظور از برابری در اینجا منظور از عدم تسلط است، به گونه ای که یک گروه به طور سیستماتیک در برابر سلطه گروه دیگری آسیب پذیر نیست. فدرالیسم چند ملتی به ایجاد برابری اقتصادی بیشتر بین اکثریت و اقلیت کمک کرده است؛ برابری بیشتر نفوذ سیاسی، به گونه ای که اقلیت ها به طور مستمر بر همه مسائل پیشی نمی گیرند؛ و برابری بیشتر در زمینه های اجتماعی و فرهنگی، به عنوان مثال در کاهش سطح تعصبات و تبعیض و احترام متقابل بیشتر بین گروه ها منعکس می شود.

با توجه به همه این معیارها، فدرالیسم چند ملیتی در غرب باید به عنوان یک موفقیت قضاوت شود. به اعتقاد من، این روند یکی از مهمترین تحولات دموکراسی های غربی در این قرن است. ما در مورد نقش گسترش حق رای دادن به سیاه پوستان، زنان و طبقه کارگر در دموکراتیک کردن جوامع غربی بسیار صحبت می کنیم (که به حق چنین است).

اما به روش خاص خود، این تغییر در سرکوب به سمت سازگاری با ناسیونالیسم اقلیت نیز نقش اساسی در تحکیم و تعمیق دموکراسی داشته است. این فدراسیون های چند ملتی نه تنها تضادهای ناشی از هویت ملی رقیب خود را به شکلی مسالمت آمیز و دموکراتیک کنترل کرده اند، بلکه درجه بالایی از رونق اقتصادی و آزادی فردی را برای شهروندان خود تضمین کرده اند. این مسئله واقعاً قابل توجه است که انسان قدرت عظیم ناسیونالیسم را در این قرن در نظر بگیرد. ناسیونالیسم امپراطوری های استعماری و دیکتاتوری های کمونیستی را از هم جدا کرده و مرزها را دوباره تعریف کرده است. با این حال، فدراسیون های چند ملتی دموکراتیک موفق شده اند نیروی ناسیونالیسم را تعدیل کنند. فدرالیسم دموکراتیک، ضمن احترام به حقوق و آزادیهای فردی، ناسیونالیسم اهلی و آرام بخشیده است. تصور کردن هر سیستم سیاسی دیگری که بتواند همین ادعا را داشته باشد دشوار است.

● ۲- فدرالیسم و جدایی در غرب

با این وجود به یک معنا این [ادعا] درست است که فدراسیون های چند ملیتی ناموفق بودند. یعنی، آنها جدایی را از دستور کار سیاسی حذف نکرده اند. برعکس، عقاید جدایی طلبی و جنبش جدایی طلبی بخشی از زندگی روزمره در بسیاری از فدراسیون های چند ملتی غربی است. احزاب جدایی طلب برای مشاغل سیاسی رقابت می کنند و حتی ممکن است به رأی دهندگان در رفراندوم (مانند پورتوریکو و کبک) حق رای دادن به جدایی داده شود. تا به امروز، هیچ رفراندومی در مورد جدایی در غرب موفق نشده است. این خود به خود گواه خوبی است که پذیرش فدرالیسم احتمال واقعی جدایی را کاهش داده است، زیرا تقریباً مسلم است که یک یا چند کشور از مدتها پیش بدون فدرالیسم از هم پاشیده می شدند.

اما حتی اگر فدرالیسم احتمال جدایی را کاهش دهد، جدایی را از دستور کار سیاسی حذف نمی کند. جدایی طلبان در تلویزیون، در روزنامه ها حضور دارند و برای پست های سیاسی آزادانه رقابت می کنند. احزاب سیاسی جدایی طلب اغلب در انتخابات از حمایت قابل توجهی برخوردار می شوند: به عنوان مثال، ۴۰ درصد در کبک، ۳۰٪ در اسکاتلند؛ ۱۵٪ در بلژیک یا کشور باسک؛ ۱۰٪ در کاتالونیا؛ ۵٪ در پورتوریکو. این بدان معناست که جدایی طلبان در پارلمان و کمیسیون های دولتی حضور دارند و از این سکوها برای بیان نظرات خود استفاده می کنند. بنابراین در حالی که ممکن است فدرالیسم چند ملتی احتمال واقعی جدایی را کاهش داده باشد، آن را از زندگی سیاسی روزمره دور نکرده و یا آن را از دستور کار سیاسی خارج نکرده است. این «مشکل جدایی را حل نکرده است».

چگونه باید این شکست (اگر آن را شکست تلقی کنیم) را در برابر موفقیت های فدرالیسم از نظر معیارهای صلح، دموکراسی، آزادی، رفاه و نافرودستی^{۱۱} ارزیابی کنیم. در گذشته کشورهای غربی فکر می کردند که حذف هرگونه تهدید به جدایی اولین و مهمترین ملاک است. این نخستین وظیفه هر کشور برای اطمینان از یکپارچگی مرزهای این کشور بود، بنابراین دولتها باید ابتدا جدایی را از دستور کار سیاسی حذف کنند و تنها پس از آن به این فکر کنند که چگونه به بهترین وجه برای بهبود حقوق فردی یا دموکراسی یا برابری عمل کنند.

افرادی که بدین شیوه فکر می کنند به ممنوعیت احزاب جدایی طلب، اخراج اساتید دانشگاه تندروی که جدایی طلبی را ترویج می کنند، و کنترل شدید پلیسی بر جدایی طلب تمایل پیدا خواهند کرد. همه

این اقدامات در دموکراسی های غربی سابقه طولانی دارد. چنین افرادی ایده اندیشیدن به فدرالیسم چند ملتی را نیز رد می کنند، زیرا بستری را برای جدایی طلبان و یک قلمرو و زیرساخت های سیاسی مشخص فراهم می کند که می تواند به عنوان پایه ای برای جدایی احتمالی مورد استفاده قرار گیرد.

اما امروزه دموکراسی های غربی نظر دیگری دارند. هدف سرکوب جنبش جدایی طلب مدتهاست که کنار گذاشته شده است و اکنون حضور جدایی طلبان امری بدیهی است. این واقعیت که جدایی در دستور کار سیاسی قرار دارد، فقط در صورتی این مسئله باعث نگرانی می شود که ارزشهای اساسی لیبرال ما، مانند صلح، دموکراسی، حقوق فردی، احترام متقابل و غیره را تهدید کند.

شواهدی که تا به امروز وجود دارد این است که اجازه برای اینکه جدایی طلبان برای کسب مقام سیاسی رقابت کنند، هیچ یک از این ارزش ها را تهدید نمی کند. در مقابل، این تلاش برای جدا کردن جدایی از دستور کار است که این ارزش ها را تهدید می کند، زیرا این کار تنها با سرکوب گفتار سیاسی و حقوق دموکراتیک و با افزایش نظارت پلیس میسر می شود. چنین اقداماتی به احتمال زیاد جدایی طلبان را به [مبارزه] زیرزمینی سوق می دهد، جایی که احتمالاً آنها به سمت مبارزه نظامی و به طور بالقوه خشونت آمیز خواهند رفت.

بنابراین کشورهای غربی دیگر حضور یا عدم حضور جدایی طلبی را معیار اساسی ارزیابی سیستم های سیاسی نمی دانند. در عوض، تابعی برای سایر ارزشهای مهم مانند دموکراسی، صلح و حقوق فردی است. پذیرش روزافزون فدرالیسم چند ملتی در غرب با کاهش ترس از حضور جنبش جدایی طلب مرتبط است. چرا کشورهای غربی نسبت به جنبش جدایی طلبی تردیدشان کمتر شده است؟ همانطور که اشاره کردم یکی از دلایل این است که اجازه دادن به جدایی طلبان برای بسیج آزادانه [جنبش شان] در واقع ممکن است احتمال جدایی را کاهش دهد. جدایی در یک دموکراسی چند ملیتی که در آن جدایی طلبان می توانند آزادانه بسیج شوند نسبت به یک کشور متمرکز که در آن اقدامات غیرلیبرال برای سرکوب ناسیونالیسم اقلیت اتخاذ می شود، کمتر محتمل است. اما عامل دیگری نیز وجود دارد، یعنی این که اتخاذ فدرالیسم چند ملیتی، مخاطرات جدایی را کاهش می دهد. از این گذشته، اگر فلاندرها، اسکاتلند یا کبک به کشورهای مستقل تبدیل شوند، تغییر نسبتاً کمی ایجاد خواهد کرد. در دولت □ ملت های سنتی، که همه تصمیم گیری ها در مجامعی اتخاذ می شود که گروه غالب اکثریت را تشکیل می دهد و در آنجایی که همه نهادهای عمومی در سرتاسر قلمرو دولت با زبان اکثریت فعالیت می کنند، جدایی شامل تغییرات اساسی خواهد بود. این امر مستلزم ایجاد تغییرات چشمگیر در توزیع قدرت بین اکثریت و اقلیت و در زبان مدارس، رسانه ها، دادگاه ها،

خدمات دولتی و در نمادهای ملی است. با این وجود در فدراسیون های چند ملتی، اقلیت ملی خودمختار از قبل زبان خود را به عنوان زبان اصلی مؤسسات عمومی به کار می برد، از قبل دارای نمادهای خود در سطح فرعی است که پذیرفته شده است و در حال حاضر گروه مسلط در قلمرو خود گردان خود است. در نتیجه، اقلیت های ملی با جدا شدن از یک فدراسیون چندملیتی سود نسبتاً کمتری نسبت به آنچه که با جدا شدن از یک دولت-ملت سنتی به دست می آورند، کسب می کنند. تقریباً کارهای نسبتاً کمی وجود دارد که یک فلاندر یا کبک مستقل بتواند انجام دهد که اکنون به عنوان مناطق خود گردان در بلژیک یا کانادا نمی توانند انجام دهند. همینطور، اقلیت هایی که از قلمرو جدا شده استفاده می کنند، ترس کمتری از جدایی دارند: انگلیسی زبانان در یک کبک مستقل و یا فرانسوی زبانان در فلاندر مستقل احتمالاً مجموعه حقوقی و فرصتهای کاملاً مشابهی را در حال حاضر در اختیار داشته باشند.

البته این فرضیه را وجود دارد که پس از جدایی، دو کشور منتخب هر دو کشورهای قابل استفاده برای لیبرال-دموکراتیک هستند. فرض بر این است که الف) کشور در حال جدا شدن به یک دموکراسی مشروطه تبدیل می شود، و ب) کشور حاشیه نشین به عنوان یک کشور قابل دوام باقی می ماند. با اطمینان می توان گفت که این دو فرض تا حدی زیادی صحیح هستند. ما می دانیم که اقلیت های ملی در غرب همانند گروه های اکثریت به هنجارهای لیبرال دموکراسی و حمایت از قانون اساسی متعهد هستند (در واقع آنها معمولاً در سطح حمایت از ارزشهای لیبرال قابل تشخیص نیستند)؛ «و ما می دانیم که اگر کبک، اسکاتلند یا کاتالونیا جدا شوند، کانادا، انگلیس یا اسپانیا می توانند کشورهای قابل دوام و در واقع مرفه باشند. در حقیقت، جدایی به معنای آن است که جایی که اکنون یک دموکراسی لیبرال مرفه وجود دارد، دو دموکراسی لیبرال مرفه وجود خواهد داشت. در حالی که اکثر مردم غرب خواهان جدایی نیستند (هم در اکثریت و هم در گروه های اقلیت)، فهم چنین پیشرفتی به عنوان یک موضوع مرگ و زندگی و یا جنایت علیه بشریت دشوار است.

بنابراین به دلایل مختلف، افکار عمومی در غرب نسبت به جدایی کمتر با بدگمان به آن می نگرد. این بدان معنا نیست که اکثر شهروندان جنبش های جدایی طلب را تأیید می کنند. در عوض، [آنها] به طور گسترده ای به لحاظ اخلاقی با شک [به این مسئله] می نگرند. درک دقیق افکار عمومی در مورد جدایی دشوار است، اما من می توانم حدس بزنم که بسیاری از افراد در بین گروه اکثریت دارای مجموعه دیدگاههای پیچیده زیر هستند: اقلیت های ملی حق جدا شدن ندارند، به ویژه اگر در مواقعی که استقلال قابل توجهی در دولت موجود دارند، و از نظر اقتصادی یا سیاسی تحت ستم واقع نشوند (همانطور که اکثر اینگونه

نیست). از آنجا که اقلیت های ملی در غرب عموماً مورد بی عدالتی جدی قرار نمی گیرند، آنها حق جدا شدن ندارند- این چیزی است که گاهی اوقات «جدایی خودخواهانه» خوانده می شود، و به دلایلی غیر از تمایل به داشتن کشور خود، انجام نمی شود. تمایل به چنین جدایی ای، خودخواهانه و به لحاظ اخلاقی نامشروع تلقی می شود. (همچنین به عنوان ناسپاسی دیده می شود. بیشتر [جوامع] اکثریت فکر می کنند که در جادادن اقلیت های ملی بسیار سخاوتمندانه بوده اند و این را مضر می دانند که جدایی طلبان از این سخاوتمندی قدردانی نمی کنند.) بنابراین، به دلایل مختلف، همدلی یا حمایت اندکی از ایده جدایی وجود دارد، و جدایی طلبان غالباً با تنفر نگریده می شوند. با این حال، اکثر مردم نیز معتقدند که برای یک کشور دموکراتیک امکان پذیر یا مطلوب نیست که اقلیت را وادار به ماندن در کشور در برابر خواست خود کند. یک کشور دموکراتیک را نمی توان با زور و یا با سرکوب حقوق دموکراتیک اداره کرد. بنابراین اگر یک اقلیت ملی در یک همه پرسی آزاد و عادلانه دموکراتیک به نفع جدایی از اکثریت آشکار دست یابد، در نتیجه چیزهای اندکی وجود دارد که دولت می تواند برای جلوگیری از جدایی انجام دهد. کشور می تواند تلاش کند معامله سختی را براساس شرایط جدایی انجام دهد و اگر هر کشور خارجی سعی در تشویق چنین جدایی ای کند، می تواند به درستی اعتراض کند و از جامعه بین الملل انتظار داشته باشد تا زمان دستیابی به توافق نامه ای در مورد شرایط جدایی، از به رسمیت شناختن یک سرزمین جدا خودداری کند. اما در پایان، اگر اکثریت واضحی در منطقه جدا شده به طرز دموکراتیک تمایل به جدایی را ابراز می کنند، باید به آنها اجازه داده شود این کار را انجام دهند. بنابراین، در حالی که جدایی به طور گسترده به عنوان خودخواهی و نامشروع تلقی می شود، پذیرفته می شود که احزاب جدایی طلب می توانند برای کرسی های سیاسی نامزد شوند و در صورت پیروزی در انتخابات، حق دارند که همه پرسی در مورد جدایی برگزار کنند. و اگر آنها در چنین فرآیندی پیروز شوند، باید درباره جدایی مذاکره شود. هیچ کشوری به صراحت این نوع از موقعیت ها را در قانون تصریح نکرده است - یعنی هیچ کشور غربی حق جدایی را در آن تعیین نکرده است، یا شرایط یا روندهایی را که تحت آن می توان اعمال کرد، تعریف نکرده است. آنچه توصیف می کنم یک افکار عمومی ضمنی است و نه یک موضع قانونی صریح. با این حال، رئوس اصلی این موقعیت در یک حکم اخیر دیوان عالی کانادا در مورد جدایی تأیید شد. و من گمان می کنم که شهروندان در اکثر دموکراسی های غربی، همان استراتژی را برای مقابله با بسیج جدایی طلب تصویب می کنند.

به طور خلاصه، پذیرش فزاینده ای از فدرالیسم چند ملتی در غرب (الف) به این واقعیت مربوط می شود که بیشتر شهروندان دیگر نسبت به حضور سیاست جدایی طلبی هراس زیادی ندارند. و (ب) این باور

که معیارهای ارزیابی سیستمهای سیاسی حضور یا عدم حضور جدایی طلبان به خودی خود نیست، بلکه ارزشهای عمیقتر لیبرالی همچون دموکراسی، آزادی فردی، صلح و احترام متقابل است. براساس این معیارها، فدرالیسم چند ملتی در غرب کاملاً موفقیت آمیز است.

● ۳- آیا می توان مدل را صادر کرد؟

با توجه به این موفقیت در غرب، می توان انتظار داشت که در کشورهای دیگر در جهان، از اروپای شرقی تا آسیا و آفریقا، علاقه زیادی به فدرالیسم چند ملتی وجود داشته باشد، که اکثر آنها حاوی اقلیت های ملی متمرکز سرزمینی هستند. پدیده ناسیونالیسم اقلیت، از جمله تقاضای خودمختاری، یک واقعیت جهانی است. کشورهایی که تحت تأثیر آن قرار گرفته اند؛ در آفریقا (به عنوان مثال، اتیوپی)، آسیا (سریلانکا)، اروپای شرقی (رومانی)، اروپای غربی (فرانسه)، آمریکای شمالی (گواتمالا)، آمریکای جنوبی (گویان)، و اقیانوسیه (نیوزیلند) یافت می شود. این لیست شامل کشورهای دیگری که قدیمی (انگلستان) و همچنین جدید هستند (بنگلادش)، بزرگ (اندونزی) و همچنین کوچک (فیجی)، ثروتمند (کانادا) و همچنین فقیر (پاکستان)، اقتدارگرا (سودان) و همچنین دموکراتیک (بلژیک)، مارکسیست-لنینیست (چین) و همچنین نظامی ضد مارکسیستی (ترکیه) را شامل می شود. این لیست همچنین شامل کشورهای است که بودایی (برمه)، مسیحی (اسپانیا)، مسلمان (ایران)، هندو (هند) و یهودایی (اسرائیل) هستند.

در حقیقت، برخی از مفسران، مناقشه بین دولتها و اقلیت های ملی را «یک جنگ جهانی سوم» رو به رشد توصیف می کنند، که شامل تعداد روز افزون گروه ها و کشورها می شود. ما باید خلاقانه در مورد چگونگی پاسخگویی به این درگیری ها، که به تلاش های آفت گونه برای دموکراتیک سازی و ایجاد خشونت در سراسر جهان ادامه خواهد داد، فکر کنیم.

من معتقدم که اشکال فدرال یا شبه فدرال از خودمختاری سرزمینی (از این پس) اغلب تنها یا بهترین راه حل برای این درگیری ها هستند. مطمئناً، خودمختاری سرزمینی یک فرمول جهانی برای مدیریت منازعه اتنیکی نیست. به این دلیل که خودمختاری سرزمینی برای بسیاری از اقلیت های ملی کوچکتر و پراکنده تر امکان پذیر نیست و مطلوب نیست. برای چنین گروه هایی گزینه های خلاقانه تری مورد نیاز است. بنابراین اشتباه است که تصور کنید که خودمختاری سرزمینی می تواند برای همه اقلیت های ملی هر چقدر کوچک

و پراکنده باشد نیز کاربرد دارد. اما من معتقدم به همان اندازه اشتباه است اگر تصور کنیم که اشکال غیر سرزمینی خودمختاری فرهنگی برای همه اقلیت های ملی کارساز خواهد بود فارغ از اینکه چه قدر متمرکز یا بزرگ باشند. آنچه برای اقلیت های کوچک و پراکنده به بهترین وجه کار میکند، برای اقلیت های بزرگ، متمرکز و بالعکس بهتر کار نمی کند. در جاهایی که اقلیت های ملی اکثریت مشخصی را در میهن تاریخی خود تشکیل می دهند، به ویژه در مواردی که سابقه خودحکومتی دارند، مشخص نیست که هیچ جایگزین واقع بینانه تری به جز خودمختاری سرزمینی یا فدرالیسم چند ملتی وجود داشته باشد.

با این حال، خودمختاری سرزمینی در اکثر اروپای شرقی، آفریقا و آسیا به شدت با مقاومت روبرو شده است. و به همان دلایلی که در غرب به شیوه ای تاریخی در برابر آن مقاومت شده است مقاومت می کنند: ترس از خیانت^{۱۲}، جدایی و امنیت دولت. در بسیاری از کشورها، روابط اکثریت و اقلیت «امنیتی» شده است، به عنوان مثال، [اقلیت های ملی] به عنوان تهدیدهای وجودی برای وجود دولت دیده می شوند که به همین دلیل اقدامات سرکوبگرانه را می طلبد و توجیه می کند. در جایی که روابط اتنیکی بدین شیوه امنیتی شده است، دولت ها با یک مجموعه فرضیات مرتبط با یکدیگر هدایت می شوند: الف) اقلیت ها خیانت کار هستند، نه فقط به این معنا که فاقد وفاداری به دولت هستند، بلکه به این معناست که احتمالاً آنها با دشمنان فعلی یا بالقوه همکاری می کنند؛ ب) احتمالاً اقلیت ها از هر قدرت و اختیاراتی برای خارج شدن یا تضعیف دولت استفاده می کنند؛ ج) اینکه یک کشور قوی و پایدار نیاز به اقلیت های ضعیف و بدون قدرت دارد. به عبارت دیگر، روابط اتنیکی به عنوان یک بازی با جمع صفر دیده می شود: هر چیزی که به اقلیت سود برساند، تهدیدی برای اکثریت محسوب می شود. و د) مهمتر از همه اینکه برخورد با اقلیتها یک مسئله امنیت ملی است.

در جایی که یک یا چند مورد از این فرضیه ها پذیرفته شده است، واقعاً جایی برای بحث و گفتگو آزاد درباره مزیت های فدرالیسم وجود ندارد. ارتباط درک شده بین فدرالیسم و بی ثبات کردن دولت برای اجازه چنین مناظره ای بسیار قدرتمند است. در حقیقت، در بسیاری از کشورها، درخواست اقلیت برای مطالبه فدرالیسم، خود به عنوان اثبات خیانتش است. این تنها طرفداران جدایی نیستند که تحت نظارت پلیس قرار دارند: هر کسی که طرفدار فدرالیسم باشد نیز خرابکار به حساب می آید، زیرا فرض بر این است که این فقط اولین قدم پنهانی برای جدایی است. در این شرایط، کل سؤال درباره این که عدالت بین اکثریت و اقلیت چه چیزی را می طلبد، مخفی مانده است، زیرا امنیت ملی بر عدالت مقدم است و از آنجایی که

اقلیت های خیانت کار به هیچ وجه ادعای مشروعی ندارند. این مقاومت آنقدر قوی است که خودمختاری سرزمینی معمولاً تنها به عنوان آخرین تلاش مذبحخانه برای جلوگیری از جنگ داخلی، یا در واقع به عنوان نتیجه جنگ داخلی بدست می آید.

بنابراین در این مورد، موارد گسترده و شاید رو به رشدی بین اکثر کشورهای غربی و بیشتر کشورها در سایر نقاط جهان وجود دارد. در غرب، این که اقلیت های ملی خواستار خودمختاری سرزمینی هستند مشروعیت تلقی می شود، و در واقع این خواسته ها به طور فزاینده ای پذیرفته می شوند. اکثر اقلیت های ملی در غرب از خودمختاری بیشتری نسبت به قبل برخوردارند و هیچکدام از خودمختاری خود سلب نشده اند. ایده خودمختاری سرزمینی در اصل پذیرفته شده است، و در عمل به تصویب رسیده است. تصویر قدیمی دولت‌ها از خودشان به عنوان دولت-ملت های متحد با تصویر جدید دولت‌ها به عنوان فدراسیون های چند ملتی و/یا به عنوان مشارکت بین دو یا چند ملت جایگزین شده است. در مقابل، در بسیاری از کشورهای اروپای شرقی یا جهان سوم، بسیاری از اقلیت های ملی خودمختاری کمتری نسبت به ۳۰ یا ۵۰ سال پیش دارند و برای اقلیت ها حتی ذکر خودمختاری، یا ارائه هرگونه پیشنهاد دیگری که شامل تعریف دولت به عنوان یک کشور چند ملتی باشد نامشروع محسوب می شود. این کشورها به الگوی قدیمی دولت-ملت های متحد وفادار مانده اند، که در آن اقلیت ها در حالت ایده آل از نظر سیاسی ضعیف هستند، از داشتن رهبری روشن فکر محروم هستند و در معرض آسیمیله شدن در دراز مدت قرار دارند.

من معتقدم که ناتوانی در پذیرش ناسیونالیسم اقلیت، نه تنها برای اقلیت ها، بلکه برای خود دموکراسی و نیز وجود یک جامعه مدنی مسالمت آمیز، مضر است. به عنوان مثال، در اروپای شرقی و مرکزی، بین دموکراتیزاسیون و ناسیونالیسم اقلیت رابطه کاملی وجود دارد. آن دسته از کشورها که ناسیونالیسم اقلیت قابل توجهی ندارند، با موفقیت دموکراتیک شده اند (جمهوری چک؛ مجارستان؛ اسلوانی، لهستان)؛ آن کشورهایی که ناسیونالیسم اقلیت قدرتمندی دارند، شرایط سخت تری دارند (اسلواکی، اوکراین؛ رومانی؛ صربستان؛ مقدونیه؛ جورجیا). مسئله اقلیت در اینجا تنها عامل نیست، اما به اعتقاد من مسئله مهمی است. در یک مقاله جالب که برای نخستین بار در سال ۱۹۴۶ منتشر شد، ایستوان بیو تحلیل اندیشمندانه ای از این مشکل ارائه داد. او استدلال می کند که تجربه قرن نوزدهم مجارستان به رهبران آموخت که اقلیت های آنها ممکن است از آزادی دموکراتیک خود برای جدایی استفاده کنند. از آن زمان، کشورهای اروپای شرقی از اعمال آزادی های دموکراتیک توسط اقلیت ها وحشت داشته اند. در نتیجه، آنها بطور مداوم سعی در سرکوب، تضعیف یا مهار این آزادی های دموکراتیک، گاه با استقبال از فاشیسم یا اشکال دیگر اقتدارگرایی

(به عنوان مثال، با سرکوب آزادی همه)، گاهی اوقات با عدم حمایت از اقلیت ها (به عنوان مثال، با سرکوب آزادی اقلیت ها) دارند. اما در هر صورت، نتیجه یک شکل حیرت انگیز و ترسناک از دموکراسی است. همچنانکه که او می گوید:

در یک وضعیت فلج کننده ای از ترس که ادعا شود پیشرفت آزادی، منافع ملت را به خطر می اندازد، نمی توان از کلیه مزایایی که دموکراسی پیشنهاد میکند به طور کامل استفاده کرد. دموکراتیک بودن در سطح ابتدایی اش بدین معناست که نباید بررسی: نباید از کسانی که عقاید مختلف دارند ترسید، از صحبت کردن به زبان های متفاوت، یا به نژادهای مختلف تعلق داشتن ترسید. کشورهای اروپای مرکزی و شرق اروپا می ترسیدند چرا که در آنها دموکراسی های بالغ توسعه نیافته بود و به این دلیل نتوانستند به دموکراسی های بالغ تبدیل شوند چون می ترسیدند.

من معتقدم که این موضوع امروز همچنان صادق است. بیشتر کشورهای اروپای شرقی با ناسیونالیسم های اقلیت دارای پوسته لیبرال دموکراسی هستند، اما از اعمال کامل و آزادانه آزادی های دموکراتیک می ترسند.

● ۴- فدرالیسم و جدایی در اروپای شرقی و مرکزی

تا کنون، من استدلال کرده ام که بعید است که مدل های غربی خودمختاری سرزمینی به طور داوطلبانه در جای دیگری اتخاذ شوند، مگر اینکه یا تا زمانی که چارچوب بحث در مورد مسائل اقلیت از بحث درباره وفاداری/امنیت به عدالت تغییر کند. این آشکارا روند آهسته ای است. در واقع، حتی مشخص نیست که چگونه این روند رسیدگی به هراس اکثریت از وفاداری و جدایی را شروع کنیم. هر پیشنهادی برای خودمختاری سرزمینی باید با ترس گسترده از جدایی دست و پنجه نرم کند. اما ما چگونه ترس [ملت های] در اکثریت را به نسبت خودمختاری [باید] کم کنیم؟

این سؤال در چارچوب ترویج دموکراتیزاسیون و حقوق اقلیت ها در اروپای شرقی و مرکزی (از این پس ECE) در سازمانهای مختلف غربی مطرح شده است. ما می توانیم دو استراتژی گسترده را تفکیک کنیم. یک استراتژی این است که سعی کنیم خودمختاری سرزمینی و جدایی را به طور کامل از هم جدا کنیم. اینکه دولت های اروپای شرقی و مرکزی (ECE) را ترغیب کنیم که اتخاذ خودمختاری سرزمینی نمی خواهد و در واقع نمی تواند منجر به جدایی شود. ایده در اینجا عبارت است از تشویق دولتها به فکر کردن در مورد

خودمختاری سرزمینی با روشی آزاد و بدون به چالش کشیدن دیدگاه آنها مبنی بر جدایی غیرقابل تصور است و نیز بسیج جدایی طلب غیرقابل تحمل است. این می تواند به روش های مختلفی انجام شود. بویژه، جامعه بین المللی می تواند تضمین های شدیدی را در مورد جدایی ارائه دهد. این امر می تواند وعده های جدی برای تضمین صحت مرزهای ایالتی در اروپای شرقی و مرکزی (ECE) فراهم آورد و می تواند به عنوان بخشی از پیشنهادات خودمختاری سرزمینی اصرار کند که اقلیت با برخی از «بندهای وفاداری» موافقت کنند که تأیید کننده پذیرش آنها در مرزهای دولتی است. و می تواند اصرار داشته باشد که کشورهای خویشاوند از تمام ادعاهای سرزمینی غیر ارادی علیه کشورهای همسایه خودداری کنند و در واقع این کشورها را برای امضای معاهدات دو جانبه تضمین مرزها تحت فشار قرار دهند. در عوض، جامعه بین المللی می تواند با این تضمین های موجود در مورد جدایی، کشورها را ترغیب کند تا با خیال راحت تر در مورد خودمختاری سرزمینی فکر کنند، و در مورد نقشی که می تواند در ارتقاء اعتماد، همکاری و ثبات در دولت های چند ملتی داشته باشد.

بخش اعظم این کار قبلاً در اروپای شرقی و مرکزی (ECE) انجام شده است، اما با این وجود موفقیت اندکی در ترغیب دولت های اروپای شرقی و مرکزی (ECE) برای در نظر گرفتن خودمختاری سرزمینی به روشی آزادانه وجود داشته است. بدیهی است که این کشورها به ضمانت های بین المللی در رابطه با مرزهای دولتی اعتماد ندارند، و از این رو قابل درک است. بدین دلیل که، جامعه جهانی در این زمینه سابقه نسبتاً ضعیفی دارد. در بعضی موارد (مانند آبخازیا، چچن و ترانس نیستر^{۱۳})، در واقع از به رسمیت شناختن جدائی های حقوقی امتناع ورزیده است و همچنان از اصل یکپارچگی مرزهای دولتی حمایت می کند. اما در موارد دیگر، به ویژه در اتحاد جماهیر شوروی سابق و یوگسلاوی، تشخیص سریع جدائی ها خیلی سریع انجام شد. کشورهای اروپای شرقی و مرکزی (ECE) شاید درست تصور کنند که اگر دلایل ژئوپولیتیک بزرگتری برای این کار داشته باشند، قدرت های غربی اصل یکپارچگی مرزهای دولت را قربانی می کنند. مهمتر از همه این که، حتی اگر جامعه بین الملل به این اصل پایبند باشد، وقتی اکثر اعضای یک قلمرو خودگردان به طور واضح و دموکراتیک تمایل به جدایی دارند، واقعاً این مشکل را حل نمی کنند. تصور کنید که یک اقلیت ملی به خودمختاری سرزمینی دست پیدا می کند و انتخابات دموکراتیک برای دولت سرزمینی جدید را شروع کند. در ابتدا، هیچ یک از احزاب سیاسی تا حدودی به منظور اطمینان از همکاری های بین المللی با رژیم جدید خودمختاری سرزمینی نمی توانند صریحاً جدایی طلب باشند. اما مطمئناً

برخی از احزاب برای استقلال بیشتر تلاش می کنند. و با گذشت زمان (شاید در پاسخ به برخی از تجلیات عدم تحمل اکثریت)، برخی از افراد شروع به بحث در مورد مزیت های جدایی خواهند کرد. شاید آنها آن را جدایی نام نهند، بلکه برخی از اشکال «کنفدراسیون» یا «حاکمیت انجمنی»^{۱۴} یا «دولت به هم پیوسته»^{۱۵} را تشکیل می دهند، که در آن سرزمین جدا شده ارتباط مستقیم با دولت بزرگتر را حفظ می کند، در حالی که مستقل می شود. بیاید تصور کنیم که حزبی که ترویج چنین شکلی از (شبه) جدایی را ایجاد می کند و بعد از چند انتخابات سرانجام حزب حاکم می شود. به عنوان بخشی از برنامه خود، همه پرسشی را در مورد پیشنهادات خود برای کنفدراسیون یا حاکمیت انجمنی برگزار می کنند. شاید در ابتدا این همه پرسشی شکست بخورد (زیرا هر فراندومی در غرب شکست خورده است)، اما همیشه این شانس پیروزی وجود دارد، و سپس دولت سرزمینی (شبه) استقلال را اعلام می کند.

بیاید تصور کنیم جامعه بین المللی وعده های خود را حفظ می کند و از به رسمیت شناختن اعلامیه استقلال امتناع می ورزد. هنوز هم این سرزمین استقلال را اعلام کرده است، و شاید آنرا عملی بکند. فرض کنیم که از پرداخت مالیات به دولت مرکزی امتناع می ورزد، قانون اساسی دولت را نقض کند، ارز خود را تصویب می کند و از ارسال شهروندان خود در ارتش ایالتی امتناع می ورزد. در اصل، دولت می تواند برای سرکوب کردن این جدایی طلبی - یعنی جنگ داخلی - ارتش اعزام کند. اما حتی با فرض اینکه ارتش دولتی می تواند در چنین جنگ داخلی پیروز شود (که در مورد چند کشور اروپای شرقی و مرکزی (ECE) صدق نکرد) واقعیت این است که جامعه بین المللی بعید است این نوع پاسخ را بپذیرد. جامعه بین المللی ممکن است طرفدار جدایی نباشد، اما از سرکوب نظامی دولت های منتخب دموکراتیک و غیر خشونت آمیز نیز طرفداری نمی کند. آنها طرفدار «مذاکره» خواهند بود، که نتیجه نهایی آن پذیرفتن استقلال دفکتو است، حتی اگر افسانه وحدت دولت حفظ شود.

البته دولت می تواند با تصویب قانونی که احزاب جدایی طلب نمی توانند از عهده مقام خود برآیند، سعی کنند این سناریو را کوتاه کنند. اما چگونه می دانیم کدام احزاب جدایی طلب هستند و چه کسی داوری می کند؟ آیا احزاب از «کنفدراسیون» جدایی طلبان حمایت می کنند؟ آیا ما پلیس مخفی را برای شرکت در اجتماعات حزب اعزام خواهیم کرد تا دریابیم که حزب واقعاً چه می خواهد؟ یا شاید دولت بتواند قانونی را برای منع برگزاری همه پرسشی در مورد جدایی تصویب کند. اما حتی اگر ما بتوانیم چنین قانونی را تعریف کنیم (آیا همه پرسشی کنفدراسیون را منع می کند؟)، هنوز مشکل اجرای آن وجود دارد.

14- Sovereignty-association

15- Associated statehood

بیا باید تصور کنیم که دولت سرزمینی می گوید رفراندوم را به هر حال برگزار خواهد کرد: آیا دولت برای شکستن مراکز رای گیری ارتش اعزام خواهد کرد؟

واقعیت این است که در هیچ کشور آزاد و دموکراتیکی امکان جلوگیری اقلیت خودگردان از انتخاب احزاب جدایی طلب و برگزاری همه پرسى در مورد جدایی وجود ندارد. به هر حال به نظر می رسد که این درسی از فدراسیون های چند ملتی غربی است، که همه آنها با اکره مشروعیت بسیج سیاسی جدایی طلب را پذیرفته اند. دولت فقط می تواند از راه غیر دموکراتیک و غیرلیبرال جلوگیری کند. و حتی اگر این ابزارها هم جوابگو باشد، کل مسئله عملی کردن را تضعیف می کنند. گذشته از این، هدف داشتن خودمختاری سرزمینی این بود که به اقلیت ها احساس خودحکومتی امن می داد. اگر دولت بزرگتر تصمیم بگیرد کدام یک از احزاب اقلیت آزاد هستند برای تصدی منصب شوند و کدام سؤال را می توان در همه پرسى قرار داد اقلیت احساس امنیت نخواهد کرد. اگر اقلیت برای هر قانون پیشنهادی، حزب سیاسی یا همه پرسى به مجوز اکثریت نیاز داشته باشد، این یک شکل معنادار از خودحکومتی نیست. توجه داشته باشید که حتی آن دسته از اقلیت ها که طرفدار جدایی نیستند، با این وجود به طور معمول به نفع حق احزاب جدایی طلبان برای تصدی مناصب هستند. اینکه دولت اجازه می دهد چنین احزابی اداره کنند، اثبات این است که واقعاً به دموکراسی و خودمختاری متعهد است.

حرف من این نیست که فدرالیسم به ناچار منجر به جدایی می شود. برعکس من معتقدم که فدرالیسم دموکراتیک احتمال جدایی را کاهش می دهد. اما فکر می کنم فقط فدرالیسم دموکراتیک می تواند (یا به بهترین شیوه) در صورت امکان بسیج سیاسی جدایی طلبی، از جدایی جلوگیری کند. (در واقع، فدرالیسم فقط در صورت اجازه این کار دموکراتیک است.) اقلیت ها فقط در صورتی که حق داشته باشند آزادانه در مورد آینده خود بحث کنند از جمله بحث آزادانه در مورد طیف وسیعی از گزینه هایی از آسیمی شدن تا جدایی، خودمختاری سرزمینی را شکل قابل قبولی از خودحکومتی خواهند یافت. اگر دولت برای آنها تصمیم بگیرد که در مورد کدام گزینه ها می توانند بحث کنند و کدام احزاب می توانند به آن رأی دهند، اقلیت نه آزادی و نه دموکراسی دارد، و این فقط میل آنها به استقلال واقعی را افزایش می دهد.

بنابراین، از نظر من، برای به دست آوردن منافع کامل فدرالیسم، باید مشروعیت احزاب جدایی طلب را بپذیریم، و این مستلزم پذیرش امکان (هرچند ضعیف) یک جداسازی دموکراتیک است. این شکل فدرالیسم، در واقع احتمال جدایی را کاهش می دهد، اما حضور جدایی طلبان را در بحث سیاسی مشروعیت می بخشد و امکان انتخاب جدایی را نهادینه می کند. و در صورت انتخاب هر زمان دیگری در همه پرسى، امکان

جدائی را تسهیل می کند، زیرا یک قلمرو مشخص و زیرساخت سیاسی مشخص را فراهم می کند که می تواند به عنوان پایه ای برای یک کشور در حال جدا شدن استفاده شود. تلاش برای ترویج فدرالیسم در حالی که مانع بسیج جدایی طلبی شود احتمالاً غیر دموکراتیک، غیر لیبرال و در نهایت بی ثمر است.

خلاصه اینکه، فدرالیسم در جایی کار نخواهد کرد که دولت جدایی را غیرقابل تصور تلقی کند، و بسیج جدایی طلبی را غیرقابل تحمل می داند. مدافعان خودمختاری سرزمینی در اروپای شرقی و مرکزی معمولاً سعی در ایجاد خودمختاری سرزمینی بدون به چالش کشیدن این ترس از جدایی داشتند. اما فکر نمی کنیم این استراتژی مؤثر باشد. در تجربه غربی، پذیرش استقلال سرزمینی با پذیرش مشروعیت بسیج جدایی طلبانه و پذیرش امکان همه پرسی با موافقت دموکراتیک در مورد جدایی دست به دست هم داده است. کشورهای اروپای شرقی و مرکزی می توانند این موضوع را به خوبی مشاهده کنند. آنها می دانند که خودمختاری سرزمینی به سبک غربی «مشکل جدایی» را حل نکرده است و تضمین های بین المللی در مورد مرزهای دولتی نیز آن را حل نمی کنند. آنها می دانند که اگر کبک، اسکاتلند، پورتوریکو یا کاتالونیا یک روز برای جدایی رأی دهند، دولت یا جامعه بین المللی برای جلوگیری از آن اقدام اندکس می تواند انجام دهند.

اگر می خواهیم خودمختاری سرزمینی را در اروپای شرقی و مرکزی ترویج کنیم، ما نیاز داریم که استراتژی دوم را در نظر بگیریم. ما باید این فرض را به چالش بکشیم که حذف جدایی از برنامه سیاسی باید اولین هدف دولت باشد. ما باید سعی کنیم نشان دهیم که جدایی لزوماً جرمی علیه بشریت نیست و هدف از یک سیستم سیاسی دموکراتیک نباید این باشد که آن را غیرقابل تصور جلوه دهد. دولت ها و مرزهای دولتی مقدس نیستند. اولین هدف یک دولت باید ترویج دموکراسی، حقوق بشر، عدالت و رفاه شهروندان باشد، نه اینکه اصرار داشته باشیم که هر شهروند خود را «بطور دائمی» ملزم به دولت موجود بداند - هدفی که در یک کشور چند ملتی تنها از طریق غیر دموکراتیک و ناعادلانه می تواند بدست آید. یک کشور فقط می تواند از مزایای دموکراسی و فدرالیسم کاملاً بهره مند شود اگر مایل به زندگی با خطر جدایی باشد.

این در واقع نتیجه گیری است که استیون بیبو در مقاله خود در سال ۱۹۴۶ به دست آورد. من پیش از این ادعای او را مبنی بر اینکه کشورهای اروپای شرقی و مرکزی (ECE) قادر نیستند «از مزایای دموکراسی» کامل استفاده کنند، نقل کردم زیرا آنها از اعمال آزادی های دموکراتیک توسط اقلیت های ملی می ترسیدند، و این دموکراتیک بودن به معنای این است که «از کسانی که عقاید مختلف دارند، با به زبان های مختلف صحبت می کنند، یا به نژادهای دیگر تعلق دارند، نترسید.» وی در ادامه تصریح کرد: «در این شرایط، افکار عمومی روشن بین، شجاع و دموکراتیک می توانند تنها یک دوره عمل را دنبال کنند: این می تواند بیشترین

فرصتها را در چارچوب موجود به اقلیت‌ها ارائه دهد و از ابتکارات خود برای برآوردن جسورانه‌ترین خواسته‌های اقلیت‌ها استفاده کند، حتی خطر جدایی را می‌پذیرد.»

البته، همانطور که بیبو خاطر نشان می‌کند، این نوع از رویکرد «شجاعانه و دموکراتیک» فقط در صورتی ممکن است که مخاطرات جدایی را کاهش دهیم. من در بخشی خاطر نشان کردم که افزایش پذیرش بسیج جدایی طلبانه در غرب به این واقعیت گره خورده است که جدایی، بقای ملت اکثریت را تهدید نمی‌کند. جدایی ممکن است مستلزم از بین رفتن دردناک قلمرو باشد، اما به عنوان تهدیدی برای زنده ماندن ملت یا کشور اکثریت تلقی نمی‌شود. اگر کبک، اسکاتلند، کاتالونیا یا پورتوریکو جدا شوند، کانادا، انگلیس، اسپانیا و ایالات متحده همچنان به عنوان دموکراسی‌های پایدار و مرفه وجود خواهند داشت. در عوض، در اروپای شرقی و مرکزی (ECE)، اعتقاد بر این است که «جدایی سرزمین‌های خارجی زبان یا اقلیت، مرگ ملی را مقدم می‌داند. به گفته بیبو، پذیرش خطر جدایی در اروپای شرقی و مرکزی (ECE) به دلیل «آگاهی سیاسی که از ترس بقا تحمل می‌شود» امکان‌پذیر نبود.

به همین ترتیب، پذیرش بسیج جدایی طلبانه در غرب نیز به این واقعیت پیوند خورده است که جدایی لزوماً بر حقوق یا منافع افراد در قلمرو در حال گذار تأثیر چشمگیری نخواهد گذاشت. اگر کبک، اسکاتلند، پورتوریکو یا کاتالونیا جدا شوند، در حقوق قانونی افراد در آن مناطق، یا توزیع قدرت بین گروه‌ها یا زبان نهادهای عمومی، تغییرات کمی رخ می‌دهد. چه این گروه‌ها خود را در یک دولت بزرگتر اداره کنند و چه به عنوان کشورهای جداگانه وجود داشته باشند، در هر صورت زبان و فرهنگ ملی خود را در محدودیت‌های یک قانون اساسی دموکراتیک لیبرال که موجب احترام به حقوق اقلیت‌های داخلی خواهد شد، ترویج می‌کنند. گروه جداشده با رفتن از یک فدراسیون چند ملتی به یک کشور مستقل، سود چندانی کسب نمی‌کند و اقلیت‌های داخلی چیز زیادی از دست نمی‌دهند.

در عوض، در اروپای شرقی و مرکزی (ECE)، جدایی تقریباً به عنوان یک موضوع زندگی و مرگ مشاهده می‌شود. از آنجا که سیاست در دولت-ملت‌های واحد به طور معمول به عنوان حاصل جمع صفر تلقی می‌شود برنده نبرد [حاکم] بر همه چیز میشود، بسیار مهم است که شما در دولت اکثریت باشید یا اقلیت باشید. اگر شما اکثریت باشید، این زبان و فرهنگ شماست که فضای عمومی را انحصار می‌کند و پیش شرط دسترسی به مشاغل و پیشرفت حرفه‌ای است، و هر تصمیم مهم سیاسی در مجمعی گرفته می‌شود که شما در آن اکثریت را تشکیل می‌دهید. اگر شما اقلیت باشید، با ناتوانی سیاسی روبرو هستید (به عنوان مثال، هیچ تصمیم مهمی در مجمعی که شما اکثریت هستید، گرفته نمی‌شود)، حاشیه نشینی فرهنگی

و ادغام طولانی مدت است. از این رو جای تعجب نیست که جدایی توسط دولتهای اروپای شرقی و مرکزی (ECE) با چنین وحشتی ادراک می شود.

اگر دولت های اروپای شرقی و مرکزی (ECE) بخواهند خطر جدایی را بپذیرند (و از این رو خطر خودمختاری سرزمینی دموکراتیک را می پذیرند)، ما نیازمند این هستیم تا ریسک های جدایی را کاهش دهیم. ما باید راهی را برای اطمینان به کشورها بیابیم که از دست دادن قلمرو اقلیت «مرگ ملی را مقدم نمی شمارد»، و اطمینان به اقلیت های داخلی بالقوه که جدایی به معنای عدم از دست دادن حقوق یا شغل یا هویت آنها نیست. من اعتقاد دارم که اگر بخواهیم در کشورهای اروپای شرقی و مرکزی (ECE)، اقامتگاه واقعی تنوع اتنیکی و فرهنگی را داشته باشیم چنین تغییری در نگرش به جدایی در بلند مدت نیاز است. برای خلاصه کردن یک استدلال پیچیده، من فکر می کنم که جایگاه منصفانه تنوع، مستلزم آن است که کشورها مایل باشند که ادعای خودمختاری سرزمینی یا سایر اشکال اشتراک قدرت را در نظر بگیرند؛ و دولتها فقط در صورت تمایل به پذیرش مشروعیت بسیج جدایی طلب، این ادعاها را با روشی آزادانه در نظر خواهند گرفت؛ و آنها فقط مشروعیت بسیج جدایی طلبان دموکراتیک را می پذیرند در حالی که دیگر شاهد جدایی به معنای مرگ ملی نباشند.

به هر حال این درسی است که من از تجربه غربی می گیرم. من معتقدم که فدرالیسم در غرب به خوبی عمل کرده است تا عدالت اتنیکی فرهنگی را تضمین کند و احتمال جدایی را کاهش دهد. اما این امر تا حدودی توانسته است به این هدف دست یابد زیرا شهروندان مشروعیت بسیج جدایی طلبانه را می پذیرند. و آنها این مشروعیت را می پذیرند، زیرا ریسک جدایی به طرز چشمگیری کاهش یافته است.

من فکر می کنم که جامعه بین المللی کارهای زیادی را می تواند انجام دهد تا ریسک جدایی را کاهش دهد، و از این طریق تمایل دولتها برای اتخاذ اشکال خودمختاری سرزمینی دموکراتیک را افزایش دهد. اما این رویکردی متفاوت است از آنچه در حال حاضر توسط جامعه بین الملل صورت گرفته است. در حال حاضر، تمرکز بر تلاش برای ارائه ضمانت هایی در برابر جدایی است، نه بر کاهش ریسک جدایی. به نظر من، هدف نباید که تضمین های زره پوش مرزهای دولتی موجود (که نمی توان در یک جامعه آزاد و دموکراتیک انجام داد) باشد، بلکه در مورد تضمین های محکم مبنی بر اینکه در صورت تغییر مرزهای دولتی، از حقوق اقلیت های داخلی محافظت می شود و گروه اکثریت حتی اگر برخی قلمرو اقلیت ها را از دست بدهد، به عنوان یک ملت زنده می ماند. نیازی به گفتن نیست، این نوع تغییر نگرش فقط می تواند یک روند بسیار طولانی مدت باشد، اما من هیچ راه جایگزین واقع بینانه دیگری برای حل مسالمت آمیز ادعاهای ناسیونالیست اقلیت در سراسر جهان نمی بینم.