

امریکا موقعیت پیچیده‌ای دارد. مسائل نژادی نقش مخربی در سیاستهای اجتماعی امریکا بازی کرده است و جای تعجب نیست که متقدان ما در بیشتر موارد تجربیات این کشور را شاهد آورده‌اند. در این رابطه، لازم است به دو نکته اشاره کنیم. یکم، نژادی شدن سیاستهای امریکا پیش از تصویب هرگونه سیاست تنوع‌گرایی فرهنگی در این کشور صورت گرفت و این در کمال بی‌انصافی است اگر تقصیر تکه‌پاره شدن ائتلافهای سیاسی که برای پشتیبانی از برنامه‌های رفاه اجتماعی به وجود آمده بود را به حساب سیاستهای فرهنگی گذاریم. دوم، بهتر است که تجربه امریکا را به تمام کشورها تعمیم ندهیم.

تنوع رو به رشد قومی در جوامع غربی، این کشورها را بر آن داشته است که سیاستهای انعطاف‌پذیرتری در ارتباط با شهروندان مهاجر و ملیتهای قومی در پیش گیرند. از شواهد ارائه شده در این مقاله چنین باید نتیجه گرفت که، ترس ناشی از تأثیرات اصلاح فرهنگی بر دولت رفاه گستر، نباید جایگزین بحثهای مربوط به درخور بودن سیاستهای تنوع‌گرایی فرهنگی به عنوان پاسخی به تنوع قومی در این کشورها گردد.

چندگونگی قومی و فدرالیسم^۱

نوشته: توماس فلین^۲

مقدمه

کشورهایی که در اثر کشمکشهای آشکار و پنهان قومی در خطر چندپارگی قرار دارند با مشکلات فراوانی روبه‌رو هستند. موضوع چندگونگی قومی همان طور که از این جنگ و جدالها پیداست تنها به مسائل حقوق بشر ختم نمی‌شود بلکه در بیشتر موارد به موضوع دولت و مهمتر از آن به اصل حکومت اکثریت در دموکراسی‌های نوین بازمی‌گردد.

در دولتهایی که براساس اصل دموکراتیک «هرچه اکثریت بگوید» اداره می‌شوند، اقلیتها در تصمیمات آشکار و پنهان دولت مورد تبعیض واقع می‌شوند. دموکراسی به مثابه مفهوم پایه‌ای سازماندهی دولت، براساس این نظریه شکل گرفته است که در گفت‌وگوهای دموکراتیک

1. "Facing diversity". Authors: Fleiner, Thomas Source: *International Social Science Journal*; Mar2001, Vol. 53 ISSN: 0020-8701

۲. توماس فلین رئیس انستیتوی فدرالیسم و استاد قانون اساسی و مدیریت در دانشگاه فرینبورگ سوئیس است.

مستدل، بحثهایی که از منافع عموم دفاع می‌کنند از برندگی بیشتری برخوردارند و در نتیجه پیروز می‌شوند. اما گفت‌وگوهای مستدل، تنها در کشورهایی کارگرند که روند تصمیم‌گیری در آنها عقلایی است و از نظام دادگستری منطقی و مشروع برخوردار است. در این موارد، کشمکشهای ساده مانند اختلاف بر سر توزیع ثروت میان شهروندان، از راه تصمیمات سیاسی دولت چاره‌پذیر است. در برابر، کشمکشهای بی‌چون و چرا که بر سر حقوق اقلیتها پیش می‌آید، از راه گفت‌وگوهای دموکراتیک که به وسیله اکثریت اداره می‌شود چاره‌پذیر نیست. هویت اقلیتها، بر پایه ویژگیهای ذهنی و عینی زبان، مذهب و فرهنگ توده مردم بنا شده است و آنها را نمی‌توان با گفت‌وگوهای عقلایی تغییر داد. آنها نمادهایی ست که از شور و هیجانهای انسانها به وجود آمده است. تغییر ریشه‌های هویت انسانها به همان روشی که جوامع، الگوی امنیت اجتماعی و اقتصادی شهروندان خود را تعیین می‌کنند امکان‌پذیر نیست.

از آنجا که کشمکشهای بی‌چون و چرا، با توسل به روند تصمیم‌گیری اکثریت چاره‌پذیر نیست، دولت‌های لیبرال، با پایبندی به حقوق بشر و احترام به آزادیهای تمام شهروندان، قدرت اکثریت را محدود می‌سازند. هدف دولت‌های نوین، در واقع پشتیبانی از آزادیهای فردی است. این آزادیها باید بر پایه تأمین حقوق برابر تمام افراد بدون در نظر گرفتن قومیت، مذهب و زبان آنها تضمین شود.

اما در کشورهایی که دارای چندپارگی قومی هستند، اقلیتها تنها با احترام به حقوق فردی‌شان دلگرم نمی‌شوند و مایلند که قوم، زبان و مذهب آنها نیز از همان حقوق، جایگاه و امتیازات قومی، مذهبی و زبانی قوم اکثریت برخوردار باشد. برای مثال تنها هنگامی که تک تک افراد ایتالیایی زبان سوئسی اطمینان یابند که زبانشان همان قدر مورد حمایت است که زبان اکثریت آلمانی، آنگاه در جامعه سوئیس احساس برابری

می‌کنند. این مستلزم آن است که در یک کشور، افراد گروههای گوناگون اعم از اقلیت و اکثریت نه تنها از لحاظ فردی بلکه از لحاظ قومی، زبانی و مذهبی دارای حقوق برابر باشند.

بنابراین از آنجا که تنوع قومی می‌تواند کشمکشهای بی‌چون و چرایی را به دنبال داشته باشد، سبب چندپارگی سیاسی می‌شود. این کشمکشها تنها در صورتی چاره‌پذیرند که دولت‌ها و مدافعان آزادیها، برای دسترسی به صلح و آرامش بر سر محدوده آزادیهای اکثریت به توافق رسند. این چالشی است که اغلب کشورها برای کسب اعتماد شهروندان و تبدیل شدن به سرزمینی که به همه افراد و اقوام تعلق دارد، روبه‌رو هستند.

وسایل و ابزارهایی که تاکنون برای نگهداری، پشتیبانی و تحمل تنوع قومی به کار رفته است کدامند؟ برای حل مسئله چندگونگی می‌توان دو چاره گوناگون پیشنهاد نمود:

۱- از راه‌های نهادی تقسیم قدرت.

۲- براساس حقوق شهروندان.

راه‌های نهادی تقسیم قدرت

۱- فدرالیسم

فدرالیسم به عنوان یک ابزار نهادی سنتی می‌تواند شرایط را برای تشکیل شبه دولت‌های ملی، با خود فرمانی محدود برای اقوامی که به دنبال خودگردانی و حقوق تضمین شده دولتی هستند، فراهم سازد. در کشورهای فدرالی، قانون اساسی نه تنها از خودگردانی دولت‌های محلی پشتیبانی می‌کند، بلکه اصل توزیع قدرت را به مفهوم حق شرکت هر دولت در تصمیم‌های مربوط به فدراسیون نیز به رسمیت می‌شناسد. بنابراین جایگاه دولت‌های محلی در قانون اساسی مشخص شده است. دولت‌های محلی می‌توانند با تصویب قوانین و اداره امور داخلی از حقوق

جمعی مربوط به قوم اقلیت بهره‌مند شوند. علاوه بر این، با شرکت در سیاست‌گذاریهایی مربوط به اداره فدراسیون، از حقوق گسترده خود در قانون اساسی استفاده کنند. بدین ترتیب در تصمیم‌گیری‌هایی شرکت دارند که احتمالاً استقلال داخلی آنها را در زمینه‌های قانونگذاری، حقوقی، اجرایی و مالیاتی محدود یا گسترش می‌دهد. در این شرایط است که با توجه به حقوق گوناگون محلی و ملی، شهروندان هر قوم امکان می‌یابند که در قانون اساسی هویت مناسب خود را به دست آورند.

فدرالیسم معمولاً براساس تقسیمات منطقه‌ای استوار است. اما می‌توان تقسیمات کشوری را بر پایه زبان و مذهب نیز بنا کرد. اقلیتهای مذهبی به رسمیت شناخته شده در آلمان و سوئیس، اقلیتهای زبانی در بلژیک و برخی از تشکیلات دولتی دوران امپراتوری عثمانی، نمونه‌هایی از حقوق خودگردانی براساس ویژگیهای جمعیتی است و نه تقسیمات کشوری. با وجود این این نوع تقسیمات می‌توانند در گردآوری اقلیتهای گوناگون به دور هم در مرزهای یک کشور مفید باشند.

دولت محلی حتی می‌تواند برای شهروندانش که به فدراسیون وفادارند، به عنوان نمادی از میهن جلوه کند. اگر دولتها این نوع فدرالیسم را برای متحد کردن کشور چندپاره خود برگزینند باید آماده باشند که مفهوم حق حاکمیت به مثابه حق مطلق دولت مرکزی در اداره کشور را زیر سؤال برند.

مخالفت عمده‌ای که با اصل فدرالیسم صورت می‌گیرد از این ترس ناشی می‌شود که مبادا تشکیل دولتهای محلی با اختیارات محدود داخلی، راه را برای جدایی‌خواهی باز کند. علاوه بر این، عده‌ای معتقدند که، دولتهای فدرال فاقد کارایی لازم برای تأمین حقوق و آزادیهای برابر برای همه شهروندان هستند. در پاسخ باید به مثال دولت محلی تامپل اشاره کرد که وفاداری خود را به دولت هند نشان داده است.

۲- اداره کشور براساس تقسیمات ایالتی

اداره کشور براساس تقسیمات ایالتی، کارایی کمتری در حل مشکلات اقلیتها دارد. با این حال در برخی موارد می‌تواند در متحد کردن اقوام گوناگون در داخل مرزهای یک کشور کمک کند. اداره کشور براساس تقسیمات جغرافیایی، بر خلاف فدرالیسم که براساس حقوق در نظر گرفته شده در قانون اساسی یک کشور تشکیل می‌شود، از راه تصویب قوانین در مجلس صورت می‌گیرد. بنابراین ایالتها می‌توانند براساس رأی اکثریت مجلس شکل گیرند یا منحل شوند. در این نظام خودگردانی اقلیتها نیز به سادگی با تصمیم اکثریت تقویت یا تضعیف می‌شود. از این رو اقلیتها از هیچ‌گونه حقی در قانون اساسی برای مهار کردن اقدامات اکثریت که می‌تواند به محدود کردن اختیارات محلی آنها منجر شود، برخوردار نیستند. البته باید در نظر داشت که اصولاً نظام ایالتی، دارای حقوق خودگردانی ناچیزی است. این نظام نوعی فدرالیسم است که قدرت ناچیزی برای «دولت»های محلی قائل است.

ذکر این نکته لازم است که همچون فدرالیسم، نظام ایالتی نیز انواع گوناگونی دارد. اغلب، هدف از تقسیمات ایالتی، تنها اجرای سیاست عدم تمرکز نیست بلکه برای پاسخگویی به درخواست اقلیتهای مبنی بر خودگردانی بیشتر نیز مورد استفاده قرار می‌گیرد. برای مثال از نظام ایالتی در قانون اساسی اسپانیا نام برده می‌شود اما در برابر تقسیمات کشوری در فرانسه (آلزاک، کورسی و نورماندی) دارای حقوق خودگردانی نیستند.

اهداف قانون اساسی

پرسشهای اساسی در برابر تشکیلات یک دولت از این قرارند:

- ۱- اهداف دولت در رابطه با تنوع قومی چیست؟
- ۲- آیا مسائل اقلیتها را باید با یکسان کردن آنان در جامعه اکثریت چاره‌اندیشی کرد یا با به رسمیت شناختن حقوق آنها؟

۳- آیا تنوع قومی را می توان تحمل کرد؟
 ۴- آیا اقلیتها میهمانهایی هستند که باید با آنان همچون شهروندان درجه دوم رفتار کرد و یا چندگونگی قومی را به عنوان غنا و ثروت جامعه پرورش داد و تقویت کرد؟
 عهدنامه اتحادیه اروپا (ماده ۱۵۱ و ۱۵۸ قدیمی) برای نمونه، به روشنی بر این نکته تأکید می کند که اتحادیه باید چندگونگی قومی موجود را تقویت و تشویق کند. قانون اساسی جدید سوئیس در ماده ۲ پرورش تنوع موجود را به عنوان هدف ویژه دولت در نظر می گیرد. چنین تعهداتی معمولاً با کمکهای دولتی برای پشتیبانی از آموزش زبانهای محلی و کمک به اقلیتهای مذهبی برای برخورداری از خدمات کامل دینی همراه است. دولتهای پشتیبان چندگونگی، معمولاً آماده اند که برای دسترسی به همزیستی مسالمت آمیز با اقلیتهای درون کشور مصالحه کنند. این سازشها ممکن است با هدف احترام به فرهنگ سنتی یک قوم، به محدود کردن آزادیهای فردی در آن قوم بینجامد. برای مثال دادگاه قانون اساسی در کشور کلمبیا، به اقوام سرخپوست اجازه داده است تا بر خلاف قوانین تازه کشور، از تنبیه های بدنی استفاده کنند.

دموکراسی به عنوان نظام چاره اندیشی

دموکراسی نه تنها به عنوان روند انتخاب اکثریت حاکم، بلکه وسیله ای برای حل اختلافات از راههای صلح آمیز و قانونی است. بنابراین در اینجا مفهوم اساسی آن باید در رابطه با حل اختلافات میان قومیتها بررسی شود.
 دموکراسی را می توان به مثابه روشی به حساب آورد که بیشترین آزادی تصمیم گیری فردی را در چارچوب تصمیمهای جمعی اجازه می دهد. از این نظر هدف از اتخاذ روشهای دموکراتیک نه تنها انتخاب یک اکثریت کارا است، بلکه ایجاد توافق در گسترده ترین وجه آن نیز

می باشد. اگر افراد یک گروه یا جماعت قومی از وابستگی قومی خود راضی اند، در صورتی که این افراد بتوانند به صورت دموکراتیک تصمیم گیری کنند می توانند از بالاترین حد خودگردانی در جامعه بهره مند شوند. بر پایه این باور، اگر روند تصمیم گیری تا حد ممکن در سطوح محلی انجام شود، دموکراسی به بهترین وجهی تضمین می گردد. خودگردانی، هنگامی به کمال مطلوب می رسد که توافق کامل به دست آید و این در گروههای کوچکتر تحقق پذیرتر است. بنابراین دموکراسی به مثابه وسیله دستیابی به توافق، به سیاست عدم تمرکز و خودگردانی محلی پیوند دارد. این برداشت از دموکراسی مکمل فدرالیسم و ایالت گرایی است.

توافق دموکراتیک برای حل اختلافات نیز لازم است. کشورهایی که نهادهای دموکراتیک را برای دستیابی به توافق همگانی برقرار می سازند، در عین حال روشهای لازم برای حل اختلافات را نیز به وجود می آورند. تجربه کشور سوئیس به ما می آموزد که دموکراسی می تواند شهروندان را برای کنار آمدن با تنوع قومی و احترام گذاردن به آن آموزش دهد. همان طور که می تواند روشی برای دستیابی به توافق همگانی باشد. برای مثال هنگامی که دولت محلی گریزون تصمیم به ساختن جاده تازه ای می گیرد از مردم محل نظرخواهی به عمل می آید. جمعیت گریزون شامل کاتولیکها و پروتستانهاست که در محلات متفاوت زندگی می کنند. زمانی که محلات کاتولیک نشین بدون در دست داشتن دلایل منطقی با احداث جاده فوق در یکی از محلات پروتستان نشین مخالفت کنند می دانند که در آینده تقاضای آنها برای احداث خیابان جدید در محلات خویش، بی شک با مخالفت پروتستانها روبه رو خواهد شد. آگاهی از این موضوع آنها را تشویق می کند که به خواست گروه مذهبی رقیب رأی موافق دهند. چنین سازوکاری در سطح ملی نیز عمل می کند.

به رسمیت شناخته شدن در قانون اساسی

یکی از مهمترین موضوعات مربوط به اقلیتها، جایگاه آنان در قانون اساسی کشور است. قانون اساسی پایه بنای هر کشور را تشکیل می‌دهد. اگر جایگاه اقلیت‌های قومی، مذهبی و زبانی در قانون اساسی یک کشور مشخص نشده باشد، چگونه می‌توان انتظار داشت که آنها به آن کشور احساس تعلق کنند. چالش چندگونگی قومی در آن است که هر جامعه‌ای باید اقلیتها را در قانون اساسی شرکت دهد. در اینجا مهمترین چالش، یافتن حد مطلوبی است که از سرکوب اکثریت علیه اقلیت یا از استبداد اقلیت علیه دیگران جلوگیری شود.

نظامهای دولتی

نظامهای دولتی و به عبارتی قدرت اجرایی کشور، وسیله دیگری است که می‌تواند به نیازهای اقلیتها پاسخ دهد. در کشورهای دموکراتیک، شاهد دو نوع نظام دولتی هستیم: نظامی مانند فرانسه که رئیس‌جمهوری مقتدر در رأس آن قرار دارد و نظام پارلمانی مانند انگلیس که نخست‌وزیری پرتوان به عنوان نماد وحدت کشور، اداره امور را در دست دارد.

در نظام رئیس‌جمهوری ممکن است اقلیتها، احساس ترس و تبعیض کنند زیرا رئیس‌جمهور مقتدر می‌تواند به عنوان حافظ منافع اکثریت حاکم، در صحنه سیاست کشور ظاهر شود. تعدادی از کشورهای اروپای شرقی با چنین معضلی روبه‌رو هستند. در این موارد، معمولاً حقانیت قانون اساسی بر پایه حقوق شهروندان، بدون در نظر گرفتن ویژگیهای فرهنگی، زبانی و مذهبی استوار است. این روش می‌تواند مانند ترکیه به کشمکشهای قومی منجر شود.

البته در مواردی ممکن است اقلیت‌های کم‌جمعیت، از داشتن یک رئیس‌جمهور مقتدر، دلگرمی بیشتری احساس کنند زیرا چنین رئیس‌جمهوری احتمالاً از استقلال بیشتری نسبت به نخست‌وزیر وابسته

به قوم اکثریت برخوردار است. در کشورهایی که قدرت اجرایی وابسته به اکثریت مجلس است احزاب سیاسی ممکن است برای پیشبرد اهداف سیاسی خود از اقلیتها استفاده کنند. این بازی سیاسی می‌تواند به قومی شدن سیاست بینجامد که عواقب وخیمی را برای اقلیتها به دنبال دارد. هنگامی که تعداد کرسیهای احزاب مخالف در مجلس نزدیک است هیچ حزبی از ترس باختن در انتخابات بعدی حاضر نیست منافع اقلیتها را در دستور کار قرار دهد. معمولاً احساس اقلیتها این است که هیچ کدام از دو نظام فوق از منافع آنها به اندازه کافی دفاع نمی‌کند. هر زمان که اکثریت در جهت پشتیبانی از منافع اقلیتها دست به اقداماتی می‌زند، حقانیت قدرت دستگاه اجرایی و در نهایت کل دولت را ضایع می‌سازد.

اشکال دیگری از دولت، با اختیارات برابر^۱ وجود دارد که به طور مستقیم به گروههای اکثریت مجلس وابسته نیست و همزمان رئیس دولت و قدرت اجرایی را نمایندگی می‌کند. برای نمونه می‌توان از هیأت رهبری^۲ در جمهوری فرانسه (۱۷۹۵)، شورای فدرال در سوئیس و هیأت مدیره^۳ اتحادیه اروپا نام برد. اشکال دولتی مزبور بهتر از نوع دولت اکثریت ضعیف می‌تواند از حقوق اقلیتها پشتیبانی کند. حتی اعضای هیأت مدیره دولت می‌توانند نماینده گروههای متنوع قومی باشند. در این حالت اقوام احساس می‌کنند که رئیس دولت و هیأت اجرایی، نمایندگی آنها را به عهده دارند. از آنجا که در این شکل از دولت، اعضای هیأت اجرایی تحت فرمان رئیس‌جمهور یا نخست‌وزیر قرار ندارند باید بر سر موضوعات گوناگون در درون دولت به توافق برسند. از این رو امکان آنکه مسائل اقلیتها مطرح شود و حتی حقوق آنها مورد پشتیبانی قرار گیرد، زیاد است. البته موفقیت دولتهای هیأت مدیره‌ای در آن است که بر خلاف آنچه در بوزینا اتفاق افتاد، کلیه اعضای آن تنها به یک قوم تعلق نداشته

1. collegial 2. directorate 3. Commission of the European Union

باشند. نمایندگی منافع اقلیتها باید از حقانیت در سطح کل کشور نیز برخوردار باشد. این نظام باید انتخاب افرادی را میسر سازد که نه تنها منافع اقوام وابسته به خویش، بلکه منافع کل کشور را نیز در مد نظر داشته باشند. به همین علت فرصتهای بسیار می‌یابند که به بهترین وجهی امکانات مساوی را برای همه شهروندان فراهم و از چندپارگی قومی کشور جلوگیری کنند.

نظام انتخاباتی

نظام انتخاباتی نیز به موضوع نظام دولتی پیوند دارد. پرسش حیاتی در این است که آیا هدف، تشکیل یک دولت اکثریت کاراست یا برقراری صلح اجتماعی؟ پاسخ این پرسش در کشوری که درگیر چندپارگی قومی است روشن است. اگر انتظار داریم که انتخابات مجلس تنوع اجتماعی را بازگو کند، باید نظام انتخاباتی براساس نظام تناسبی^۱ در حوزه‌های گسترده پایه‌ریزی شود. تنها با اجرای این روش است که گروههای پراکنده اقلیت فرصت می‌یابند تا تعداد نمایندگان خود را تا حدودی به نسبت آرای خود به مجلس بفرستند. در کشورهایی که جماعت‌های اقلیت در چند منطقه متمرکز شده‌اند جمعیت آن مناطق معمولاً یک‌دست نیست بنابراین گروههای کوچکتر اقلیت که در درون گروه بزرگتر زندگی می‌کنند نیز فرصت می‌یابند که از راه نظام فوق نمایندگی شوند. علاوه بر این، کشورهایی که با چندپارگی قومی روبه‌رو هستند باید از تعیین حد نصاب رأی در انتخابات که منجر به حذف احزاب کوچکتر می‌شود، پرهیزند. حد نصاب رأی، نه تنها حقوق احزاب کوچک را نادیده می‌گیرد بلکه سبب کاهش تعداد نمایندگان اقلیتها نیز می‌شود. در برخی از کشورها، با توجه به نظام تناسبی، سهمیه نمایندگی برای

۱. در نظام تناسبی تعداد نمایندگان هر حزب تا حدودی به تناسب تعداد کل آرای آن حزب و نه براساس آرای اکثریت هر حزب در حوزه‌های رأی‌گیری محاسبه می‌شود. م.

اقلیتها تعیین می‌شود. سهمیه‌های مزبور در کشورهایی که دارای گروههای اقلیت بسیار کوچک‌اند می‌تواند نظام انتخاباتی را عادلانه‌تر سازد.

اصول بازدارندگی دولت علیه تبعیض

«اصول بازدارندگی دولت علیه تبعیض» مقامات دولتی را از تقویت اقدامات تبعیض‌آمیز بخش خصوصی علیه اقلیتها باز می‌دارد. تلاشهایی که برای بازداشتن مشتریان غیر سفیدپوست مانند ترکها و سیاه‌پوستان برای استفاده از خدمات خصوصی مانند ورود به رستوران یا خرید خانه در برخی از مناطق شهر به عمل می‌آید، حقوق شهروندان را پایمال می‌کند زیرا محرومیت از این خدمات به خاطر نژاد یا ملیت افراد صورت می‌گیرد. دادگاه‌های آلمان و سوئیس با الهام از اصل دیریت ویرکنگ، اسلحه مشابهی را علیه تبعیض خصوصی به کار می‌برند. اصل دیریت ویرکنگ بر این باور استوار است که برخی حقوق و آزادیها، نه تنها قدرت دولت را محدود می‌سازد بلکه دست و پای افراد و شرکتهای خصوصی را نیز می‌بندد. اصل دیریت ویرکنگ مربوط به حقوق افراد می‌شود در صورتی که «اصول بازدارندگی دولت علیه تبعیض» دولت را موظف می‌کند که از اقدامات تبعیض‌آمیز جلوگیری کند.

قلمرو حوزه قضایی

البته کارآیی حقوق شهروندان به قلمرو دستگاه قضایی و حدود اختیارات دادگاه‌ها نیز بستگی دارد. برای مثال قدرت گسترده دادگاه عالی در امریکا پشتیبانی این نهاد را از مفهوم «حقوق اقلیتها» امکان‌پذیر ساخت یا در کشور کلمبیا تغییرات تازه در قانون اساسی منجر به گسترش حوزه عمل دادگاه‌ها در رابطه با «حقوق دسته جمعی» و در نتیجه حقوق اقلیتها شد. در عوض در اروپا قلمرو دادگاه‌ها با محدودیتهای زیادی روبه‌روست و دفاع از حقوق اقلیتها از این راه کار بسیار مشکلی است.

قوانین بین الملل

قوانین بین الملل وسیله مهمی برای پیروزی بر مشکلات ناشی از چندگونگی قومی، و تضمینی برای پشتیبانی از حقوق اقلیتهاست. در این مورد می توان به ماده جنجال برانگیز حق ملل در تعیین سرنوشت (ماده ۲۷ پیمان حقوق مدنی و سیاسی)، توصیه های تشکلهای منطقه ای مانند منشور اروپای نوین در پاریس (۱۹۹۰) یا تشکیلات امنیت و همکاری در اروپا یا مفاد کنگره های اقلیت شورای اروپا درباره زبان گروه های اقلیت اشاره کرد.

حق تعیین سرنوشت

حق تعیین سرنوشت ملل که در ماده یک و ماده پنجاه و پنج منشور سازمان ملل به رسمیت شناخته شده است و به هر قوم یا ملتی اختیار می دهد که درباره سرنوشت خود تا حد جدایی از کشوری که در آن جای گرفته است، تصمیم بگیرد. البته از آنجا که تعریفی عینی از «مردم» یا «ملت» در دست نیست بررسی این حق دسته جمعی براساس منشور ملل متحد ساده نیست.

هر قومی که دارای زبان، فرهنگ، مذهب یا خصلتهای ویژه تاریخی است می تواند خود را به عنوان ملت یا قوم به حساب آورد و به طور یک جانبه اعلام استقلال کند. در نتیجه حق تعیین سرنوشت می تواند به تشکیل دولتهای کوچک و کوچکتر منجر شده و به یک هرج و مرج بین المللی بینجامد. علاوه بر آن باید در نظر داشت که معمولاً برخی از اقوام دارای اقلیتهای کوچکتری در درون خود هستند و اغلب پایان کشمکش آنها با ملت اکثریت می تواند به کشمکش داخلی نوینی میان اکثریت تازه و قوم کوچکتر بینجامد. سرانجام باید اشاره نمود که ماده دوم منشور سازمان ملل بر برابری

استقلال اعضا تأکید می کند و حق تعیین سرنوشت ملل نباید با این ماده در تناقض قرار گیرد.

اجرای قانون

مسئله دیگر آن است که جامعه ملل چگونه می تواند قوانین مربوط به حقوق اقلیتها از جمله حق تعیین سرنوشت ملل را به اجرا درآورد. در حال حاضر هیچ گونه قدرت بین المللی - قانونی یا غیرقانونی - که بتواند به طور مشروع حقوق اقلیتها را تعیین کند وجود ندارد. هنگامی که جامعه بین الملل در کشمکشهای قومی دخالت می کند معمولاً قادر به حفظ بی طرفی نیست و به یکی از طرفهای درگیر می پیوندد. این بدان معنی است که از حقوق یک اقلیت به زیان اقلیت دیگر دفاع به عمل می آید. چندپارگی یوگسلاوی بهترین نمونه است.

در این کشور سابق، نیروهای بین الملل از ترویج و تشویق چندگونگی قومی عاجز شد و به استقلال و چندپاره شدن آن به منطقه های گوناگون، با جمعیتهای یکدست، تن داد. در جهان هیچ مثال شناخته شده ای وجود ندارد که در آن جامعه بین الملل با دفاع از حقوق اقلیتها موفق به پشتیبانی و تقویت همزیستی قومی شده باشد. برعکس در این تلاشها، یکدست شدن قومی تقویت یا تحمل شده است.

نتیجه

بر پایه داستانی از کنفسیوس، شاگردی از استاد خود پرسید: شرایط وجود یک دولت چیست؟ استاد پاسخ داد: اقتصاد، ارتش و اعتماد. شاگرد پرسید اگر کسی بخواهد یکی از این شروط را حذف کند کدام است؟ استاد پاسخ داد: ارتش. اگر کسی به دنبال شرط اصلی باشد کدام است؟ اعتماد.

۵۴۹
تالیفات

ناسیونالیسم را جدی بگیریم^۱

نوشته: ویل کیم لیکا^۲

دربارهٔ اثرات مخرب و تفرقه‌آمیز سیاست‌های تنوع‌گرایی فرهنگی در کانادا، نیروی قابل توجهی مصرف شده است. اما هنوز شکست‌های پی‌پی در یافتن راه‌حلی سیاسی که به خواسته‌های اقلیت‌های ملی یعنی کبکی‌های فرانسوی زبان و بومیان سرخپوست پاسخ دهد، تهدید واقعی به ثبات کشور را تشکیل می‌دهد. برای درک آرمان این گروه‌ها باید به سراغ یکی از پرتوانترین نیروهای عصرمان به نام «ناسیونالیسم» برویم.

برخلاف گروه‌های مهاجر، گروه‌های مزبور با این هدف که خود را از دیگران متمایز سازند (یا بهتر بگوییم حفظ کنند)، برای داشتن دولتی خودگردان تلاش کرده‌اند و از زبان «ملی» خود برای بیان و توجیه این خواست بهره گرفته‌اند. پس بی‌سبب نیست که مجلس قانونگذاری ایالت کبک^۳ به نام «مجمع ملی» نامگذاری شده است و تشکیلات اصلی بومیان

1. "Finding our way: rethinking ethno cultural relations in Canada," Will Kymlicka, Don Mills, Ont: Oxford University Press, 1998. ISBN: 0195413148
2. کیم لیکا استاد فلسفه در دانشگاه کویینز کانادا است.
3. کبک ایالت فرانسوی‌زبان در کشور کانادا است.

به نام «مجمع ملل اولیه» مشهور است. این گروهها خود را ملت می نامند و به همین دلیل مانند ملل استعمار شده اطراف جهان، خواستار حق تعیین سرنوشت هستند.

از آنجا که کانادا در برگیرنده اقلیتهای ملی گراست، بهتر است آن را دولت چند ملیتی و نه دولت - ملت سنتی بنامیم. این کشور با این ویژگی، حتی در میان دموکراسی های غربی تنها نیست. برخی از کشورهای غربی دیگر که دارای اقلیتهای ملی گرا هستند عبارت اند از: بلژیک، سوئیس و اسپانیا. پرسشی که کانادا و هر کشور چند ملیتی دیگر باید پاسخ گوید این است که چگونه می توان ملیتهای رقیب را در یک کشور جای داد. روشن است که وحدت اجتماعی در این کشورها در معرض خطر بالقوه جنبشهای ملی گرا قرار گرفته است (به راستی، ناسیونالیسم معمولاً به عنوان چشم اندازی تعریف شده است که در آن ملت به کشور خود دست خواهد یافت). ملی گراها اگر حتی آشکارا جدایی طلب نباشند، معمولاً اصرار دارند که ملت، نخستین جایگاه وفاداری و احساس تعلق است، بدین جهت مشارکت ملی گرایان در دستگاه سیاسی کشور همواره مشروط به این است که این همکاری تا چه میزان پاسخگو به منافع شرکت کننده است. زمانی که کبکیها و بومیان سرخپوست خود را ملت بنامند، وفاداریشان نسبت به کانادا سطحی و مشروط خواهد بود.

سیاستهای نظامی و اقتصادی می تواند گروههای ناسیونالیست را از دست زدن به جدایی کشور بر حذر دارد. هنگامی که یک گروه قومی - فرهنگی خود را ملت بنامد، کل منطق بحث سیاسی در این محدوده دگرگون می شود. اگر استقلال برای ملی گراها بهترین گزینه نباشد، به عنوان آرزویی است که دیگر گزینه ها با آن سنجیده می شود. آنها همواره می پرسند «چرا باید محدودیتهایی را تحمل کنیم که بر حقوق لاینفک خودگردانی ما تحمیل شده است؟» اما هیچ گاه نمی پرسند «چرا باید

حقوق بیشتری در خصوص خودگردانی مطالبه کنیم؟ این چنین است که جدایی، همواره دولتهای چند ملیتی را تهدید می کند.

با این حال، کشورهای چند ملیتی، محکوم به چند پارگی نیستند. بسیاری از آنها یکپارچه باقی مانده و حتی به پیشرفتهای بیشتری دست یافته اند. کشورهایی مانند سوئیس، بلژیک و کانادا، نه تنها کشمکشهای داخلی خود را (تا به حال) از راههای دموکراتیک و صلح دوستانه مهار کرده اند، بلکه رفاه و آزادی فردی را نیز برای شهروندان این کشورها تضمین کرده اند. چه چیز این کشورها را قادر ساخت تا اقلیتهای ملی گرای درونی را سروسامان دهند؟ مهمترین علت را باید در طبیعت فدرالی آنان جست و جو کرد. هنگامی که در قرن گذشته ناسیونالیسم، امپراتوریهای استعماری و دیکتاتوریهای نظامی و کمونیستی را از هم پاشید و مرزهای بسیاری را در سراسر دنیا جابه جا کرد، نظامهای دموکراتیک فدرالی موفق شد که کشورهای چند ملیتی را یکپارچه نگه دارد. هیچ نظام سیاسی دیگری نتوانست به چنین دستاورد بزرگی نائل آید. اما در عین حال، فدرالیسم داروی همه دردها نبوده است. برعکس، رابطه میان فدرالیسم و ناسیونالیسم پر از کشمکش و ابهام بوده است. با وجودی که فدرالیسم پیش شرطی برای سروسامان دادن اقلیتهای ملی گراست، به سادگی می تواند به عامل کشمکش دیگری که احساسات جدایی خواهانه را تغذیه می کند، درآید.

در حالی که کشورهای چند ملیتی می توانند یکپارچه باقی بمانند و شکوفاتر شوند، وجود اقلیتهای ملی گرا گزینه های آنان را به طور شگفت آوری تغییر و در تنگنا قرار می دهد. نهادها و اصولی که در یک کشور تک ملتی کار می کند، در کشورهایی که دارای اقلیتهای توأمند ملی گراست، از انجام وظیفه باز می ماند. حتی اشکالی از فدرالیسم که در یک ملت - کشور مانند امریکا یا آلمان نتیجه بخش است، در کشورهای چند ملیتی مانند سوئیس یا کانادا مؤثر نیست.

با توجه به گفت‌وگوهای بالا، بسیاری از شرکت‌کنندگان در گفت‌وگوهای مربوط به سرنوشت فدرالیسم در کانادا، تنگناهایی را که ما با آن هنوز روبه‌رو هستیم باید به حساب آورند. اگر قرار است کانادا یکپارچه باقی بماند، باید ناسیونالیسم را بیشتر جدی بگیرد. لازم است که طبیعت و پویایی آن را بفهمیم و از نگرانیها و ذوق و شوق ناشی از آن آگاه باشیم. تنها در صورتی می‌توانیم از عهده مدعیان ملی‌گرای خود برآیم که آنها را صادقانه بپذیریم و با چالشهایی که تاریخ به عنوان کشور چندملیتی برایمان به ارث گذاشته است روبه‌رو شویم. تا به حال، بسیاری از مردم کانادا از جمله رهبران دولت فدرال، راه دیگری را در پیش گرفته‌اند و می‌کوشند که واقعیت اقلیت‌های ملی‌گرا را دست‌کم گیرند یا نادیده انگارند و با گفت‌وگوهای مبهم بر سر تنوع‌گرایی، کثرت‌گرایی و ارزشهای مشترک، چالشهای واقعی را پنهان سازند.

شوربختانه، خواسته‌هایی که به منظور دستیابی به حقوق ملی از سوی اقلیت‌های ملی‌گرا در کانادا مطرح شده‌اند، شکاف روزافزونی را میان ملی‌گراها و باقی جمعیت در این کشور نشان می‌دهد. کبکیها و بومیان سرخپوست، به دنبال فدرالیسم ناموزون هستند که براساس آن برخی از دولت‌های ایالتی، در امور داخلی خود، اختیارات بیشتری نسبت به دیگر ایالتها دارا هستند. در برابر، ایالت‌های انگلیسی‌زبان، الگوی فدرالیسم موزون را که شامل اختیارات یکسان برای کلیه دولت‌های ایالتی است، ترجیح می‌دهند. استراتژی یکپارچگی ملی، که در ده سال گذشته از سوی دولت فدرال دنبال شده است، کوششی در جهت فائق آمدن بر اختلافات میان دولت‌های ایالتی بوده است. درحالی‌که دولت فدرال بر برابری دولت‌های ایالتی و ارزشهای مشترک میان آنها تأکید کرده است، همزمان کوشیده است که به رسمیت شناختن مبهم و گنگ کبک را تبلیغ کند. طراحان این سیاست حدواسط، امیدوار بوده‌اند که هر دو طرف را

راضی کنند، اما چنانچه اتفاقات گوناگون نشان داد، این استراتژی با شکست روبه‌رو شده است. این نتیجه نه تنها فدرالیسم را بلکه اگر اقلیت‌های ملی‌گرای کانادا از خواسته‌های ناسیونالیستی خویش چشم‌پوشی نکنند و اگر دولت بر اختلافات موجود فائق نیاید، تنها راهی که برای حفظ یکپارچگی کانادا باقی می‌ماند این است که انگلیسی‌زبانان این کشور الگوی چندملیتی فدرالیسم را بپذیرند.

الگوهای فدرالیسم در کانادا

واقعیت اساسی زندگی سیاسی در کانادا که به قرن هفدهم برمی‌گردد، حاکی از همزیستی ملیتهای متمایز انگلیسی‌زبان، فرانسه‌زبان و بومیان سرخپوست در سرزمین پهناور کانادا بوده است. بسیاری از رویدادهای اساسی تاریخ سیاسی کانادا، حول محور تجدید نظر در روابط میان گروه‌های ملی اتفاق افتاده است و این روابط جدیدترین تهدیدی است که ثبات این کشور با آن روبه‌روست.

چرا در آموختن نحوه زیست با ملت‌های درون کشورمان با مشکل روبه‌رو شده‌ایم؟ شاید بخشی از آن مشکل در این است که بسیاری از کاناداییها، در پذیرش این که ملت‌های مزبور جوامع کامل و فعالی هستند که دارای سرزمین، زبان، نهادها و فرهنگ ویژه خود می‌باشند، تردید به خود راه داده‌اند. حتی آن دسته که وجود ملت‌ها را می‌پذیرند، از دیدن کلیه عوارض ناشی از این واقعیت بر فدرالیسم عاجزند. در این فصل به این بحث خواهیم پرداخت که چرا به رسمیت شناختن ملت‌ها از اهمیت زیادی برخوردار است و چگونه این رویداد با خودگردانی منطقه‌ای پیوند دارد. درحالی‌که لزوم به رسمیت شناختن ملت‌ها در درون یک منطقه را می‌توان در نظام فدرالی برآورده ساخت. اما این کار با شکل ویژه‌ای از فدرالیسم، فدرالیسم منطقه‌ای، که از سوی بیشتر کاناداییهای انگلیسی‌زبان برگزیده

شده است، امکان‌پذیر نیست. این تنها راه پذیرش الگوی فدرالیسم چندملیتی چاره‌پذیر است. به همین علت این فصل را با تمرکز بر تفاوت میان دو الگوی نامبرده و گره کار یعنی فدرالیسم ناموزون، پایان خواهیم داد.

به رسمیت شناخته شدن به عنوان یک ملت

چرا کبکیها و بومیان سرخپوست کانادا، با این همه اشتیاق در پی آنند که به عنوان «ملت» به رسمیت شناخته شوند؟ مفسران نگرانند که تأکید این گروهها بر زبان ملی، راه جدایی از کشور را هموار کند. حتی کسانی که به واگذاری شکلی از خودگردانی برای یک یا هر دو گروه رضایت می‌دهند، اغلب آرزو دارند که بحث بر سر زبان ملی از برنامه‌گفت‌وگوها حذف شود. برای نمونه، جرمی وبر بر این باور است که در گفت‌وگوهایمان باید «جامعه سیاسی» را جایگزین کلمه ملت کنیم، زیرا با به کار بردن اصطلاح ملت، فرض بر این است که هر فرد دارای ملیتی یکتاست. با پذیرش این مفهوم محدود از کلمه ملیت، کبکیها باید تصمیم بگیرند که آیا قبل از هر چیز «کبکی» هستند، که در این صورت وفاداری آنان نسبت به کانادا غیر واقعی است و احتمال جدایی‌شان از کشور زیاد خواهد بود یا کانادایی بودنشان در درجه اول اهمیت است که در این صورت باید از ادعای این که کبک از جایگاه ویژه‌ای برخوردار است، چشم‌پوشی کنند. وبر باور دارد که گزینه‌های بالا غیر واقعی است و بیشتر کبکیها هم نسبت به کانادا و هم نسبت به کبک احساس وفاداری می‌کنند. وی بر این باور است که هیچ یک از زبانهای ملی کبکی و ملی کانادایی به تنهایی این وفاداری دوگانه را بازگو نمی‌کنند و برای حفظ یکپارچگی جامعه‌ای مانند کانادا باید به وضوح این وفاداری را پرورش دهیم و این عمل زمانی امکان‌پذیر است که در برابر وسوسه به کار بردن کلمه «ملت» برای کبک و کانادا مقاومت کنیم. من با دیدگاه وبر مبنی بر این که بیشتر کبکیها و بومیان سرخپوست

احساس وفاداری واقعی نسبت به کانادا دارند، موافقم. همچنین با وی هم عقیده‌ام که «زبان»، این وفاداری را پنهان کرده است. با این حال لازم است بدانیم که چرا به رسمیت شناخته شدن ملیت این چنین اهمیت دارد؟ واقعیت این است که زبان ملی‌گرایی، کارکردهای باارزشی برای این گروهها به ارمغان آورده است. نخست، قوانین بین‌المللی موقعیت ویژه‌ای (و حتی امکان حقوق قانونی) به آنان داده است. بر پایه این قوانین، ملتها و مردمان حق دارند سرنوشت خود را به دست گیرند، حتی که واحدهای سیاسی غیرمللی فاقد آنند. به همین دلیل هر دو گروه کبکی و بومی با نقل قول از قوانین بین‌المللی از خواسته‌های خود پشتیبانی کرده‌اند.

هدف دقیق این خواسته‌ها هنوز روشن نیست. قوانین بین‌المللی حق تعیین سرنوشت برای گروههای ملی را به رسمیت شناخته است. برای نمونه، بر پایه منشور ملل متحد، همه ملتها حق دارند سرنوشت خود را به دست گیرند. با این حال سازمان ملل برای کلمه «مردم» تعریفی ارائه نداده است و اصل حق تعیین سرنوشت را معمولاً برای مستعمرات سابق و نه اقلیتهای ملی درونی، حتی اگر سرزمین‌شان تسخیر شده باشد، به کار برده است. البته عده بسیاری، محدود کردن اصل تعیین سرنوشت به مستعمرات سابق را اختیاری می‌دانند، از آن جمله کبکیها و بومیان سرخپوست که این حق را برای همه «مردمان» و ملتها قائل می‌شوند.

علاوه بر این، زبان ملیت، به این خواسته‌ها بعد تاریخی می‌بخشد. چنانچه تقاضاهای کنونی گروههای ملی کانادا، بازگو کننده تاریخ مبارزات و مذاکرات پیگیری است که شروط پیوستن این گروهها به کنفدراسیون کانادا را تعیین کرده است. چنین احساسی از تاریخ، نه تنها خواسته‌های جاری را توجیه می‌کند، بلکه احساس هویت مشترک را نیز که برای پشتیبانی از بسیج ملی لازم است، تقویت می‌بخشد.

زبان ملیت همچنین برای متمایز کردن خواسته‌های گروههای ملی از

دیگر گروهها به کار می‌رود. برای کبکیها و بومیان سرخپوست، مهم است که میان خواسته‌هایشان و دیگر گروههای مهاجر از یک سو و تقاضاهای ایالتهای دیگر کانادا از سوی دیگر، تفاوت قائل شوند. گروههای ملی، بر خلاف مهاجران، خواستار شکل نیرومندی از دولت خودگردانند که شاید به طریقی به وسیله فدرالیسم تحقق‌پذیر باشد و بر خلاف ایالتهای دیگر در کانادا، با شکل کاملاً «موزون» فدرالیسم، که براساس آن اختیارات داخلی دولتهای ایالتی با هم برابر است، مخالفند. در این رابطه بعداً خواهیم دید که در کشورهای چندملیتی، اشکالی از فدرالیسم ناموزون مناسب‌ترند. تفاوتی که کبکیها و گروههای بومی سرخپوست را از ایالتها و گروههای مهاجر متمایز می‌کند در این است که آنها، واحدهای سیاسی ملی‌ای هستند که هر کدام با مجلس ویژه خود، امکان تشکیل دولت خودگردان را برای گروههای ملی امکان‌پذیر می‌سازد.

کارکرد اساسی تر زبان ملی، در هم‌سنگ کردن توان اقلیتها در مذاکرات و چانه‌زنی سیاسی با اکثریت حاکم نهفته است. درحالی‌که چگونگی رفتار اکثریت با اقلیت مورد بحث و گفت‌وگو است، در جوامع دموکراتیک، اصل بر این بوده است که اکثریت قدرت تصمیم‌گیری را در دست دارد، اما زبان ملی اقلیت، تعریف اقلیت و اکثریت را زیر سؤال برده است. زمانی که اقلیت به عنوان ملت شناخته شود، اکثریت و اقلیت یا برتری و زیردستی، در معادلات سیاسی، به هم‌کاری و همیاری تبدیل می‌شود. بی‌اغراق برای اقلیتها، اطمینان از این که به آنان به عنوان اقلیت برخورد نمی‌شود، از اهمیت زیادی برخوردار است. در این معادلات، زبان، پشت‌گرمی توأمندی است.

بدین گونه دلایل استراتژیک فراوانی اقلیتها را بر این می‌دارد، که زبان ملی خود را برگزینند. اما این انتخاب تنها استراتژیک نیست بلکه پشتوانه‌ای تاریخی به دنبال دارد. آنها، با گذشته‌ای مشخص و نهادهای کم‌ویش پیچیده، در سرزمینی زندگی می‌کنند و از زبان مشترک و فرهنگ اجتماعی متمایزی برخوردارند.

سرانجام یادآوری می‌کنیم که در جامعه، هر گروه به دنبال این حق است که برای خویش نام دلخواهی دست و پا کند. این یکی از بااهمیت‌ترین حقوق اجتماعی است و احترام به آن، به عنوان احترام به گروه تلقی می‌شود. اهمیت این نکته را می‌توان در تلاشهایی که برای تغییر لقب «سیاه‌سوخته» به سیاه‌پوست و بعدها به امریکاییهای افریقایی تبار انجام شده است یا در کوششهایی که برای جایگزینی کلمه چلاق با معلول یا از کار افتاده به کار رفته است یا پیکار فمینیست‌ها برای حذف کلماتی که برتری یک جنس (معمولاً مذکر) بر جنس دیگر را تلقین می‌کند^۱ و سرانجام در کوششی که برای جا انداختن کلمه یهود به جای کلمه تحقیرآمیز جهود به کار می‌رود، مشاهده نمود. اگر بومیان سرخپوست نام «اولین ملل» را برای گروههای خویش برگزیده‌اند آیا می‌توانیم به طور ساده ترغیب‌شان کنیم که از این نام صرف نظر کنند؟ به راستی هر کوششی برای نفی ملیت اقلیتهای ملی به ضد خود تبدیل می‌شود زیرا این عملی است توهین‌آمیز و جایگاه‌شان را به عنوان مردمی که فرهنگی متمایز دارند، بی‌ارزش خواهد کرد. اگر مایلیم که از اثرات مخرب ناشی از ملی‌گرایی اقلیتها پرهیز کنیم، بهترین راه این است که به جای سنگ‌اندازی در برابر بیان احساسات ملی‌شان، رابطه ملت و کشور را در حد توان کمرنگ‌تر کنیم. در این راه باید دیدگاهی که تنها راه رسیدن به خودگردانی را ایجاد کشور مستقل می‌داند، به چالش فراخوانیم.

ملیتها و ایالتها

یکی از استراتژیهای بلندپروازانه برای از میان بردن رابطه میان ملت و کشور این است که احساس ملی گروههای اقلیت را نسبت به قلمروشان

۱. شوربختانه در زبان فارسی کلمه‌های زیادی از این دست یافت می‌شود و هنوز کار اساسی برای ریشه‌کن کردن آنها صورت نگرفته است مانند: نامرد، زن‌صفت، ضعیفه و غیره.

چنان گسترش دهیم که از منطقه سکونت‌شان فراتر رفته و تمام کشور را دربرگیرد. برای نمونه می‌توانیم به استراتژی دوزبانه کردن کانادا به وسیله پیر تورودو (نخست‌وزیر وقت) اشاره کنیم. وی زبان فرانسه را در کنار زبان انگلیسی به عنوان زبان رسمی کشور اعلام کرد و با این کار در نظر داشت که کبکیهای فرانسوی‌زبان را تشویق کند که دیدگاهی را که تنها کبک را سرزمین ملی می‌داند، طرد کنند. سیاست رسمی دوزبانه، مرزهای «ملت فرانسه» را چنان گسترش داد که شامل تمام کانادا می‌گردد و می‌توانست احساس تعلق ملی کبکیها را از پایتخت ایالت کبک به پایتخت کشور کانادا منتقل کند و در نتیجه دیدگاهی را که برآوردن آرزوهای ملی فرانسوی‌زبان را از راه جدایی از کشور امکان‌پذیر می‌داند، منزوی کند.

این استراتژی بختی در پیروزی نداشت. سیاست رسمی دوزبانه در صورتی می‌توانست برای عقب راندن گرایشهای جدایی طلبانه به کار رود که نیم میلیون جمعیت فرانسوی‌زبان، به جای مهاجرت به امریکا در غرب کشور سکونت می‌کردند. اما به خاطر تبعیضات تاریخی این کار صورت نگرفت و غرب کشور به سکونت‌گاه یکپارچه انگلیسی‌زبانان درآمد.

تورودو، با انتقاد از محرومیت تاریخی فرانسوی‌زبانان رویکرد درستی اتخاذ کرد. وی اصرار داشت که باید شرایطی فراهم کرد که آنان، سرتاسر کشور را خانه خویش قلمداد کنند. سیاست دوزبانه کردن کشور، تلاش نمادین وی در این زمینه بود. اما امروزه تغییر این واقعیت که فرانسوی‌زبانان تنها در کبک و بخشهایی از دو ایالت دیگر امکان دارند که در یک فرهنگ اجتماعی فرانسوی زندگی و کار کنند، امکان‌پذیر نیست. برای نمونه در ایالت‌های غربی کانادا، دسترسی به کلیسا، مدرسه و وسایل ارتباط جمعی به زبان مادری، برای فرانسه‌زبانان امکان‌پذیر است اما آنان قادر نیستند که بدون تکلم به زبان انگلیسی در زندگی سیاسی، اقتصادی و

آکادمیک آن ایالتها به طور مؤثری شرکت کنند. در واقع، به رغم دوزبانه کردن کشور، جوامع فرانسوی‌نشین در غرب کشور هنوز در اقتصاد حاشیه‌ای به سر می‌برند و جمعیت آنان رو به کاهش است.

از این رو ایالت کبک در کانادا، قلب ملت فرانسه‌زبانان است. به راستی، با سیاست دوزبانه، زیستن در خارج از ایالت کبک برای فرانسه‌زبانان، به گزینه‌ای واقع‌بینانه تبدیل نشده است بلکه این تحول، زندگی کردن برای انگلیسی‌زبانان را در درون ایالت کبک، امکان‌پذیر کرده است. چه بسا، هدف از این سیاست افزایش فرصتها برای کبکیها در خارج از این ایالت بوده است اما در کبک برداشت عمومی چنین است که سیاست دوزبانه به منظور حمایت از حقوق انگلیسی‌زبانان، چه مهاجر و چه غیره، در ایالت فرانسوی‌نشین به مورد اجرا گذاشته شده است.

بنا به دلایل بالا، سیاست دوزبانه تنها زمانی کارا خواهد بود که با به رسمیت شناختن جایگاه ویژه برای کبک در داخل فدراسیون همراه شود، در غیر این صورت، کبکیها این تحول را به عنوان تهدیدی به موجودیت فرهنگی خویش تلقی می‌کنند. اکثر صاحب‌نظران بر این باورند که فرهنگ سرزنده فرانسوی‌زبانان در صورتی پایدار خواهد ماند که مهاجران تازه وارد به این ایالت، در فرهنگ فرانسوی ادغام شوند. از این رو، دولت محلی کبک، نقش مهمی در حفظ قابلیت رشد جامعه فرانسوی‌زبانان کانادا به عهده دارد و بدین منظور باید حقوق زبانی ویژه‌ای را تنظیم کند. به طور خلاصه، به نظر نمی‌رسد که بتوان از محدود شدن ملیت فرانسوی‌زبانان در یک ایالت جلوگیری کرد. شاید این عمل در سال ۱۸۷۰ موفقی می‌شد اما بی‌شک در سال ۱۹۹۰ امکان‌پذیر نیست. در این میان کانادا تنها کشوری نیست که با این پدیده روبه‌روست. شواهد موجود نشان می‌دهد که کشورهای بلژیک و سوئیس نیز با روند ایالتی شدن زبان اقلیتها مواجه هستند....

از این رو باید دو پیش شرط را برای حفظ یکپارچگی کانادا بپذیریم. یکم، کانادا کشوری است دارای اقلیتهای ملی که وفاداری ملی آنان به مناطق ویژه‌ای محدود است. به عبارتی دیگر، باید بپذیریم که کانادا کشوری چندملیتی است - فدراسیونی از ملیتها - که هویت افرادش احتمالاً با هویت آنان به عنوان شهروندان کانادایی متفاوت و در تعارض است.

پرسشی که به دنبال این پیش فرضها مطرح می‌شود این است که چه عاملی می‌تواند کشور چندملیتی را یکپارچه نگه دارد؟ همان طور که پیش از این توضیح دادم، جدل بر سر ملیت، یکپارچگی سیاسی یک کشور را با چالش توانمندی روبه‌رو می‌سازد، زیرا، می‌تواند زمینه بحثهای سیاسی را دگرگون کند و آرمان استقلال را به عنوان معیار قضاوت، که دیگر گزینه‌ها با آن سنجیده می‌شوند، به کار برد. اگر بپذیریم که بومیان سرخپوست و کبکیها اقلیتهای قومی هستند، باید قبول کنیم که جوامع ملی آنها مکان پرکششی است که حمایت سیاسی آنان را جلب می‌کند و وفاداری‌شان نسبت به کانادا مشروط به این است که به هویت ملی و آرزوهای خودگردانی این اقلیتها احترام گذاریم.

با گفتار بالا نمی‌خواهیم چنین تلقین کنیم که وفاداری بومیان و کبکیها به کانادا، کاملاً فرصت‌طلبانه است چراکه میزان تعهدشان به کانادا، منوط به امتیازاتی است که از شرکتشان در درون فدراسیون نصیب آنها خواهد شد. روشن است که اعضای اقلیتها دارای تعهدات مستقل و غیرفرصت‌طلبانه‌ای نسبت به کانادا هستند، اما تعهدات مزبور مشروط است و تنها زمانی پایدار خواهد ماند که این جوامع بتوانند آرزوهای ملی دیرینه خویش را در درون نظام سیاسی کانادا تحقق بخشند.

نوید فدرالیسم

شرط اولیه سازش با آرزوهای کبک و بومیان سرخپوست، پذیرش نظامی است که تقسیم قدرت و اختیارات سیاسی را به ترتیبی که خودگردانی اقلیتها را نوید دهد، تحقق بخشد. فدرالیسم چنین شرایطی را برای کبک فراهم آورده است. بسیاری از صاحب‌نظران باور دارند که فدرالیسم قادر است که جوامع بومیان سرخپوست را نیز با شکل سومی از دولت که دارای مجموعه‌ای از اختیارات دولت فدرال و ایالتی است و یا از راه معاهدات فدرالی که تاریخ انعقاد آنها میان دولت فدرال و بومیان به سده‌های پیش باز می‌گردد، مساعدت کند.

درواقع، فدرالیسم بهترین سازوکاریست که اقلیتهای ملی را که دارای حوزه نفوذ مشخصی هستند، در درون یک کشور چندملیتی، سروسامان می‌دهد. در جایی که جمعیت این اقلیتها در منطقه مشخصی متمرکز شده است، مرزهای دولتهای ایالتی می‌تواند به ترتیبی ترسیم شود که اقلیت محلی ساکن، به اکثریت تبدیل شود. در چنین شرایطی، فدرالیسم می‌تواند خودگردانی بامفهومی را برای گروه اقلیت ترتیب دهد و امکان تصمیم‌گیری آزاد، بدون تسلط و فشار جامعه بزرگتر را برای آنان تضمین کند.

در این مورد کبک می‌تواند سرمشقی باشد. دولت کبک، براساس قانون تقسیم فدرالی اختیارات، بر موضوعاتی که برای بقای جامعه فرانسوی‌نشین لازم است، شامل آموزش، زبان و فرهنگ به انضمام دخالت در امور مهاجرت، نظارت می‌کند. البته نه دولت ایالتی دیگر نیز از همین اختیارات برخوردارند اما، نیروی محرکه اصلی این تقسیم قدرت و تشکیل نظام فدرالی را باید در نیاز همراهی و کنار آمدن با کبک جست‌وجو کرد. در واقع زمانی که کانادا در سال ۱۸۷۶ به وجود آمد، بسیاری از رهبران انگلیسی‌زبان کانادا در پی تشکیل دولت یکتا از نوع

انگلیسی بودند. در این موقعیت اگر واگذاری اختیارات سیاسی قابل توجه به کبک، از سوی انگلیسی‌زبانان حمایت نمی‌شد، این ایالت یا از پیوستن به کنفدراسیون کانادا پرهیز می‌کرد یا تا به حال از این کشور جدا شده بود. از این رو فدرالیسم، با به رسمیت شناختن حقوق اقلیتهای ملی در قانون اساسی، از حق خودگردانی در سرزمین‌شان پشتیبانی می‌کند و در عین حال آنان را از مواهب اقتصادی و نظامی مشارکت در دولت بزرگتر برخوردار می‌سازد. کانادا و سوئیس، برجسته‌ترین نمونه‌های تاریخی فدرالیسم را برای همراهی با اقلیتهای ملی ارائه داده‌اند. پیشرفت و ثبات روشن این دو کشور، کشورهای چندملیتی دیگر (هند، مالزی و نیجریه) را بر آن داشت که پس از رهایی از استعمار، نظام فدرالی را بپذیرند. با وجودی که بسیاری از دولتهای فدرال با مشکلات جدی روبه‌رو هستند، کشورهای چندملیتی تازه‌ای این نظام را برای حل مشکلات خویش پذیرفته‌اند (مانند بلژیک، اسپانیا و روسیه) یا دیگران مانند افریقای جنوبی، بر سر این نظام، به عنوان راه‌حلی برای پایان دادن به کشمکشهای قومی، به گفت‌وگو پرداخته‌اند.

علاقه گسترده به فدرالیسم، این حقیقت را نشان می‌دهد که کشورهای بسیاری آماده‌اند که به آرزوهای ملی اقلیتها جامع عمل بپوشانند. شوربختانه، راه‌حلی برای درمان پراکندگی ملی یافت نمی‌شود. در واقع فدرالیسم خود می‌تواند سبب پراکندگی شود. مشکل در این است که انگلیسی‌زبانان و فرانسه‌زبانان هر کدام برداشت متفاوتی از فدرالیسم را پذیرفته‌اند. دسته اول فدرالیسم منطقه‌ای و دسته دوم فدرالیسم چندملیتی را ترجیح می‌دهند. انگلیسی‌زبانان، خواستار استواری میان دولت فدرال و دولتهای ایالتی‌اند. در برابر، کبکیها به دنبال گسترش این رابطه یا سست کردن آنند....

در بخشهای آینده تلاش می‌کنم که پیش از همه، منابع اختلاف نظر بر

سر فدرالیسم را بشناسانم. سپس به الگوی فدرالیسم چندملیتی خواهیم پرداخت و سرانجام تفاوت میان‌شان را ارزیابی خواهیم کرد.

فدرالیسم منطقه‌ای

امریکا نمونه بارزی از فدرالیسم منطقه‌ای است. مهاجران انگلوساکسون در سیزده کلنی که به کشور ایالات متحده شکل می‌داد، سکونت گزیدند. چنان که جان جی در رساله خویش می‌نویسد: «مشیت الهی از این که به کشوری به هم پیوسته مردم یکپارچه‌ای هدیه می‌داد، راضی به نظر می‌رسید. این مردم اجداد یکتایی داشتند، به یک زبان سخن می‌راندند، به یک آیین دلبسته بودند، اصول دولتشان یکسان بود و آداب و رسومشان بسیار شباهت داشت». با وجودی که جی در مورد همگنی قومی جمعیت کلنی‌ها در امریکا مبالغه می‌کند، اما این واقعیت را نمی‌توان زیر پا گذاشت که جمعیت هیچ اقلیت قومی در هیچ یک از کلنی‌ها اکثریت نداشت، در نتیجه برای همسازی با تقسیمات قومی - فرهنگی، به تقسیم قدرت در درون نظام فدرالی نیاز نبود.

جایگاه اقلیتهای ملی در امریکا در جریان دست‌اندازی به مناطق جنوبی و غربی بیش از پیش به یک موضوع تبدیل شد. دولت در هر مرحله از فتوحات خویش، سرزمینهای مسکونی قومیتهای متمایزی از جمله سرخپوستان امریکایی، امریکاییهای مکزیکی تبار، اسکیموهای آلاسکا، ساکنان هاوایی تبار، پورتوریکوییها و غیره را به خاک امریکا می‌افزود. در هر مرحله از تسخیر سرزمینهای تازه، این پرسش پیش می‌آمد که آیا برای همیاری با آرزوهای خودگردانی این گروهها می‌توان از نظام فدرالی یاری جست؟

در قرن هفدهم، برای برخی از اقلیتها از جمله قبیله‌ای از سرخپوستان، مکزیکیها و پورتوریکوییها این امکان وجود داشت که

دولت محلی خویش را تشکیل دهند. حتی در هنگام پیوستن به امریکا، در سرزمین خویش اکثریت بودند. اما، تصمیم حساب شده‌ای سبب شد تا نظام فدرالی از پذیرش خواسته‌های خودگردانی اقلیتهای ملی، ناتوان شود. براساس این تصمیم سیاسی، هر منطقه، تنها زمانی می‌توانست دولت محلی تشکیل دهد که گروههای ملی (انگلیسی‌زبانان مهاجر) درون آن به جمعیت چشمگیری دست می‌یافتند. این هدف در برخی مناطق، با ترسیم مرزها به طریقی که قبایل بومی و گروههای اسپانیایی‌زبان را به جمعیت اقلیت می‌رساند (فلوریدا) عملی شد. در موارد دیگر تشکیل دولت محلی آنقدر به تأخیر افتاد که مهاجران انگلیسی‌زبان به جمعیت برتر دست یافتند (هاوایی و جنوب غربی). در نتیجه، هیچ کدام از پنجاه دولت محلی نتوانست خودگردانی را برای اقلیتهای ملی خویش، به ترتیبی که در کبک کانادا انجام شده است، تضمین کند.

فدرالیسم منطقه‌ای امریکا حتی به اذیت و آزار اقلیتهای ملی پرداخت. در تمام تاریخ امریکا، دولت فدرال با مکزیکی‌تبارها، قبایل بومی امریکایی و هاواییها، بهتر از دولتهای محلی رفتار کرد. اما دولتهای ایالتی که به وسیله مهاجران کلنی‌ها اداره می‌شدند، اقلیتهای ملی را اغلب به عنوان مانعی می‌دیدند که با سکونت مهاجران تازه و توسعه منابع، مخالفت می‌کردند. بنابراین می‌کوشیدند که آنان را از نهادهای سیاسی سنتی خویش دور کنند، حقوق آنها را که در قراردادها به رسمیت شناخته شده بود زیر پا گذارند، و سرانجام سرزمینهای اجدادی‌شان را تسخیر کنند. درحالی‌که دولت فدرال در بسیاری از بدرفتاریها شریک بود، اما دست‌کم کوشید از سوءاستفاده‌های نگران‌کننده بسیاری پیشگیری کند. امروزه می‌توانیم همین پویایی را در برزیل مشاهده کنیم. دولت فدرال در این کشور می‌کوشد در برابر تجاوزات دولتهای محلی از حقوق اقلیتها پشتیبانی کند.

به طور خلاصه طراحان فدرالیسم امریکا هیچ‌گونه علاقه‌ای به همیاری و همدلی با اقلیتهای ملی از خود نشان نداده‌اند. در طراحی این نظام، تصمیم‌گیری طراحان بر این هدف استوار بود که کشور تازه را استحکام بخشند، مرزهای آن را گسترش دهند و از حقوق برابری فردی در درون جامعه مشترک ملی دفاع کنند اما، حقوق اقلیتهای ملی را در راه خودگردانی نادیده انگارند. موفقیتهایی که اقلیتهای ملی در کسب خودگردانی تاکنون نصیب خویش ساخته‌اند، در خارج از نظام فدرال یا از راه ماده «جایگاه ویژه» (دولت مشترک‌المنافع پورتوریکو، دولت تحت‌الحمایه گوام و «ملل وابسته محلی» بومیان سرخپوست امریکایی)، تحقق یافته است.

اگر طراحان نظام فدرالی امریکا با حقوق اقلیتها مخالف بودند، چرا نظام فدرالی را برای این کشور برگزیدند؟ یکم، هدف آن بود که نظیر سازوکارهای دیگری که قدرت را تقسیم می‌کند، خطر تشکیل دولتهای استبدادی را کاهش دهند. دوم، امکانات بیشتری را برای آزمودن روشها و نوآوریهای سیاسی در اختیار دولتمردان قرار دهند. براین‌اساس هر دولت، راه ویژه خود را برای حل مشکلات برمی‌گزیند و در صورت پیروزی، روش مزبور می‌تواند در مناطق دیگر به کار گرفته شود. از این گذشته، همان‌طور که ایالات متحده به سوی غرب گسترش می‌یافت و مناطق وسیعی را با منابع و شیوه‌های گوناگون توسعه اقتصادی به خود ملحق می‌کرد، اداره آن با دولتی یکتا و متمرکز نامحتمل‌تر می‌شد. در این شرایط، نظام فدرالی، توزیع قدرت و اختیارات را در میان سیزده کلنی ابتدایی، به خوبی ممکن می‌ساخت.

به راستی هر نوع دموکراسی لیبرالی که دارای مناطق متنوع و گسترده است، صرف نظر از ترکیب قومی‌اش، ناچار به پذیرش نظام فدرالی است. خوبیهای فدرالیسم نه تنها در امریکا، بلکه در استرالیا، برزیل و آلمان نیز

آشکار شده است. در این کشورها فدرالیسم، به نظامی ریشه‌دار تبدیل شده و با وجودی که در مواردی به نیازهای اقلیتها پاسخ مثبت نداده است، از پشتیبانی همگانی برخوردار بوده است. در برخی از کشورها فدرالیسم منطقه‌ای، شهرت یافته است و چنانچه خواهیم دید، از الگوی چندملیتی آن متمایز است. فدرالیسم منطقه‌ای الگوی مسلطی است که از سوی انگلیسی‌زبانان کانادا پیشنهاد می‌شود. این موضوع را می‌توان در پیشنهادهای مربوط به میزان اختیارات ایالتها و پشتیبانی از روشهای قانونگذاری در امریکا، مشاهده کرد. اما کبکیها و بومیان سرخپوست، این الگو را مردود می‌دانند زیرا درباره خواسته‌های ملی‌شان سکوت می‌کنند. آیا واگذاری قدرت بیشتر به ایالتها، اقلیتها را به پذیرش این الگو تشویق می‌کند؟ پاسخ به این پرسش بستگی به این دارد که مرز ایالتها چگونه تغییر کند و اختیاراتشان تا چه میزان افزایش یابد. اگر این تغییرات به افزایش قدرت اقلیتها نینجامد موقعیت آنها، در نظام فدرالی، هرچه بیشتر تضعیف خواهد شد. این پویایی است که در نظامهای فدرالی امریکا، برزیل و دیگران آزموده شده است.

فدرالیسم چندملیتی

اما نظام فدرالی چندملیتی چه ویژگیهایی دارد؟ این نظام، ابزاری نیست که تنها یک گروه از آن بهره‌مند شود و قدرت را بنا به خواست خویش تقسیم و توزیع کند، بلکه نظامی است که به اقلیتهای ملی میدان می‌دهد که در کنار گروههای اکثریت، به آرزوی خودگردانی تحقق بخشند. بخشی از این نرمش در ساختار الگوی چندملیتی فدرالی نهفته است اما به عوامل دیگری از جمله مواد قانون اساسی در ارتباط با مرزها و قدرت ایالتها و خلق و خوی فرهنگ سیاسی جامعه و وفاداری همگان نسبت به قانون

اساسی نیز بستگی دارد. یک فدراسیون چندملیتی حقیقی، با چالشها، نه براساس روابط مرسوم میان اکثریت و اقلیت، بلکه بر پایه همدلی و فرمانروایی مشترک، روبه‌رو می‌شود. فدراسیون کانادا نشان زیادی از یک نظام چندملیتی حقیقی را در رابطه با ایالت کبک و نه بومیان سرخپوست دارا بود. پیش از تشکیل کنفدراسیون، انگلیسی‌زبانان در غرب و فرانسوی‌زبانان در شرق، واحد سیاسی یکتایی را به نام ایالت متحد کانادا تشکیل می‌دادند. قانون اساسی سال ۱۸۷۶ این ایالت را به دو واحد سیاسی کوچکتر انگلیسی‌زبان اوتاریو و فرانسوی‌زبان کبک با هدف سازگاری با جداییهای قومی - فرهنگی تقسیم کرد. تصمیم ایجاد (یا بهتر بگوییم برپایی مجدد) دو ایالت مجزا که در یکی فرانسویان اکثریت کامل داشتند، اولین گام مهمی بود که در راه پذیرش خودگردانی ملی در درون فدراسیون کانادا برداشته شد. به راستی به احتمال زیاد، این اولین بار در تاریخ مدرن بود که از فدرالیسم برای چنین هدفی استفاده می‌شد. البته بسیاری از کاناداییها، الگوی چندملیتی فدرالیسم را پذیرا نیستند. این موضوع در گفت‌وگوهای مربوط به خودگردانی بومیان و کبکیها به چشم می‌خورد (در اینجا بیشتر بر مورد کبک تأکید می‌کنم و در آخر این فصل به مسئله بومیان بازمی‌گردم). مخالفت با الگوی چندملیتی فدرالیسم در گفت‌وگوهای مربوط به اعطای «جایگاه ویژه» به کبک، صرف نظر از این که این جایگاه به معنی اختیارات بیشتر برای کبک و یادآور ماده «جامعه متمایز» بود، به روشنی برجسته می‌شد. اگر از دیدگاه فدرالیسم چندملیتی به این موضوع نگاه کنیم، «جایگاه ویژه» کبک را نمی‌توان انکار کرد. کبک تنها ایالتی است که کلیه شرایط را برای خودگردانی ملی داراست اما ۹ ایالت دیگر، تنها نشانگر تقسیم‌های جغرافیایی در بخش انگلیسی‌زبان کانادا هستند. به عبارت دیگر کبک،

واحدی است که بر پایه «ملیت» تشکیل شده است و بیانگر آرزوی ملتی است که خواستار حفظ فرهنگ متمایز خویش و خودگردانی سیاسی جامعه است. در برابر، ۹ ایالت دیگر تقسیمات جغرافیایی اند که تمایلشان در داشتن جامعه ملی یکپارچه و توزیع برابر قدرت بر اساس واحدهای جغرافیایی خلاصه می‌شود.

از آنجا که در پنداشت فدرالیسم چندملیتی، ایالت‌های ملی و ایالت‌های جغرافیایی کارکردهای متفاوتی دارند، هیچ دلیلی وجود ندارد که اختیاراتشان یا اشکال به رسمیت شناخته شدنشان باید برابر باشد. در واقع دلایل فراوانی حکم می‌کند که با این ایالتها باید رفتار متمایزی داشت. بی‌شک ایالت‌های ملی امتیازات متفاوت و قدرت بیشتری را از ایالت جغرافیایی درخواست می‌کند. به‌طور کلی می‌توان انتظار داشت که ایالت‌های ملی به دنبال قدرت روزافزون‌اند، درحالی‌که ایالت‌های جغرافیایی به قدرت مساوی و حتی کاهش آن رضایت می‌دهند.

تفاوت الگوی فدرالیسم را می‌توان در تاریخ استقرار این نظام در کشور آمریکا و کانادا ارزیابی کرد. اغلب گوشزد شده است که دولت آمریکا به صورت فدرالیسم بسیار متمرکز که اختیارات ناچیزی را به دولت‌های ایالتی تفویض کرده است، تأسیس شد ولی به تدریج به یکی از متمرکزترین دولت‌های فدرال درآمد. دولت کانادا نیز در ابتدا با فدراسیون بسیار متمرکزی شروع کرد اما به تدریج به صورت یکی از غیرمتمرکزترین دولت‌های فدرال درآمد.

تفاوت در پوشش توسعه سیاسی دو کشور را می‌توان در این دید که آمریکا مجموعه‌ای از ایالت‌های جغرافیایی ست و تمرکز سیاسی اش هیچ‌گونه تهدیدی را بر ضد این واحدها در بر ندارد. در برابر، تمرکز در دولت فدرال، آرزوهای ایالت ملی‌گرای کبک را مورد تهدید قرار می‌دهد. تفاوت در ترکیب جمعیتی، اثرات عمیقی بر نحوه پاسخگویی به

فشارهایی که در قرن حاضر، برای تمرکز سیاسی بیشتر به عمل آمده، برجای گذاشته است. در هر دو کشور، در موقعیتهای تاریخی چندی - قابل توجه‌ترین آنها در دوران رکود سالهای ۳۰ و جنگ‌های اول و دوم جهانی - فشارهای فراوانی برای متمرکز کردن دولت فدرال، حداقل به صورت موقت، وارد آمده است. در کانادا، فشارهای مزبور با مقاومت سرسختانه فرانسوی‌زبانان، با این هدف که هرگونه تمرکز موقت نیز حذف شود، روبه‌رو شد. اما در آمریکا، در اثر نبود فشارهای مشابه، نیروهای پیرو تمرکز به تدریج پیروز شدند.

به‌رغم کاهش اختیارات ایالت‌ها در آمریکا، جوامعی مانند پورتوریکویها، گوام و قبیله‌های بومی، که با توجه به ماده «جایگاه ویژه» تشکیل شدند، از قدرت چشمگیری که خودگردانی را امکان‌پذیر می‌ساخت، برخوردار شدند. در سراسر اروپا نیز این روند قابل مشاهده است. برای نمونه در اسپانیا، سه ایالت ملی (کاتولونیا، باسک و گالی‌شا) خودمختاری بیشتری از چهار ایالت فدرالی دیگر درخواست کرده‌اند... گرس نیز در پی اختیارات بیشتری از واحدهای جغرافیایی دیگر در فرانسه است، همچنین در فدراسیون روسیه نو، که به دنبال فروپاشی اتحاد شوروی تشکیل شد، ناموزونی فراوانی میان اختیارات سی‌و‌دو ایالت ملی و پنجاه‌وشش ایالت جغرافیایی وجود دارد....

درحالی‌که بسیاری از کشورهای اروپایی، به ویژه آن دسته که پیش از این، تمرکزگرایی بیشتری داشته‌اند، به شکلی به عدم تمرکز منطقه‌ای تن درمی‌دهند، این روند در کشورهایی که دارای ایالت‌های ملی هستند (بلژیک)، ابعاد گسترده‌تری از کشورهای با واحدهای جغرافیایی (ایتالیا) یافته است. در این میان افراطی‌ترین شکل خودگردانی - به صورت جدایی - در کشورهای یوگسلاوی، چکسلواکی و شوروی سابق، روی داده است.

در نظامهایی که شامل هر دو شکل ایالتی ملی و جغرافیایی است، به احتمال زیاد تقاضا برای پذیرش الگوی فدرالیسم ناموزون، بیشتر خواهد بود. چنانچه در کانادا، کبک این الگو را درخواست می‌کند و بومیان سرخپوست نیز در پی تشکیل شکل ویژه‌ای از آنند.

گفت‌وگوها بر سر ناموزونی قدرت

در اینجا به قلب مطلب می‌رسیم. تا اینجا، تفاوت‌های میان دو الگوی فدرالیسم و ناسازگاریشان را با یکدیگر نشان دادیم. اکثریت انگلیسی‌زبان که تحت تأثیر الگوی منطقه‌ای هستند، با تصویب ماده «جایگاه ویژه» برای کبک مخالفند و بر این باورند که واگذاری این حقوق، به خوار شمردن ایالت‌های دیگر و ایجاد دو طبقه متمایز میان شهروندان کشور می‌انجامد. عده زیادی بر این باورند که دیدگاه بالا، آشفتگی اخلاقی اندیشه را نشان می‌دهد. لیبرال‌های دموکرات به طور جدی به اصول اخلاقی برابری انسانها، توجه یکسان و احترام به خواسته‌های آنان پایبندند. اما لازمه برابری فردی شهروندان در این نیست که اختیارات سیاسی ایالت‌های فدرالی یکسان باشد. برعکس، به رسمیت شناختن «جایگاه ویژه» برای ایالت‌های ملی، زیربنای برپایی برابری اخلاقی است زیرا، اطمینان می‌دهد که هویت ملی اقلیتها از همان توجه و احترامی که اکثریت حاکم جامعه داراست، برخوردار است. انگلیسی‌زبانان کانادا بر این باورند که برای حفظ هویت ملی خویش، به یک دولت فدرال توانمند نیاز است. برعکس، کبکی‌های فرانسوی‌زبان لازم می‌بینند که دولت ایالتی برای حفظ هویت ملی‌شان، به اختیارات ویژه‌ای دست یابد. فدرالیسم ناموزون می‌تواند این دو دیدگاه متمایز را بدون روا داشتن هیچ‌گونه تبعیض زجرآور یا بی‌احترامی نسبت به گروه اکثریت، آشتی دهد. از این گذشته، دفاعی که از الگوی ناموزون به عمل می‌آید، چندملیتی

بودن کانادا را که اکثر انگلیسی‌زبانان منکر می‌شوند، بدیهی می‌داند. برعکس، اغلب انگلیسی‌زبانان بر این باورند که «ملت» آنان، شامل کبکیها و بومیان سرخپوست هم می‌شود و دارای هویتی یکتاست که در آن اثری از زیرمجموعه‌های فرهنگی و زبانی نیست. بر پایه این باور، همه کاناداییها اعضای یک ملت‌اند که شامل کلیه شهروندان، صرف نظر از فرهنگ و زبان ویژه آنان است. از این رو وفاداری‌شان نسبت به کانادا، تا حدودی، بر این پیش فرض استوار است که همه کاناداییها یک ملت را تشکیل می‌دهند و دولت فدرال وظیفه دارد که این هویت یکتای مشترک را نمایندگی کرده و ارتقا بخشد. البته این باور می‌پذیرد که باید به تفاوت‌های فرهنگی و زبانی احترام گذاشت اما نباید اجازه داد که به عاملی برای تقسیم کاناداییها به گروه‌های ملی جدا از هم تبدیل شود. هواداران بینش بالا می‌پذیرند که زیر گروه‌ها و ایالتها باید از قدرت تصمیم‌گیری برخوردار باشند اما این نباید به معنی خودگردانی تلقی شود.

به همین خاطر است که گفت‌وگوهای آشنا درباره «ناموزونی» تاکنون به نتیجه‌ای نرسیده است. هر دو دسته موافق و مخالف این رهیافت بر این باورند که گره کار این گفت‌وگوها آرمان «برابری» است. انگلیسی‌زبانان ترجیح می‌دهند که - براساس باورشان به اصل معنویت فردی - تمام ایالتها جایگاه یکسانی داشته باشند و در نتیجه با هرگونه مفهومی از چندملیتی بودن کشور مخالفند زیرا با اصل برابری مغایرت دارد. در برابر، موافقان ناموزونی در تلاشند که با نشان دادن همخوانی ناموزونی با اصل واقعی برابری، این مخالفت را خنثی کنند.

اما در واقع موضوع برابری از کشمکش ریشه‌دارتری سرچشمه می‌گیرد. انگلیسی‌زبانان لازمه برابری را در این می‌بینند که تمام ایالتها جایگاه یکسانی داشته باشند زیرا، هرگونه تعریف دیگری از برابری، ملیت کانادایی آنان را زیر سؤال می‌برد....

بهتر است اضافه کنیم که انگلیسی‌زبانان در گفت‌وگوهای مربوط به جایگاه کبک، بر این باور پا می‌نشانند که اصل برابری حقوق، با واگذاری قدرت ناموزون به کبک پایمال می‌شود... باید پرسید که اگر موضوع نگرانی مخالفان، اصل برابری است، سؤال این است که طبیعت نابرابری در اینجا کدام است و چه کسی مورد بی‌مهری واقع می‌شود یا خسارت می‌بیند؟ باری، بیشتر متقدمان از دیاد حقوق کبکیها متقاعد بوده‌اند که ناموزونی، تعهد این ملت را نسبت به یکپارچگی کانادا به تدریج کاهش می‌دهد....

حتی زمانی که دیدگاههای ایالت‌های جغرافیایی و ملی بر سر اختیارات محلی به هم نزدیک است، اختلاف بر سر فدرالیسم می‌تواند به کشمکش بینجامد. برای نمونه، برخی پیشنهاد کرده‌اند که با ایجاد عدم تمرکز بیشتر می‌توان اختیارات کلیه ایالت‌ها را در حد خواسته‌های کبک افزایش داد بدون آنکه نیازی به تصویب ماده «جایگاه ویژه» برای کبک باشد. اغلب ملی‌گرایان کبک بر این باورند که در این پیشنهاد، موضوع اصلی فراموش شده است. بر پایه باور این دسته، ماده «جایگاه ویژه» نه تنها قدرت بیشتری را برای کبک تضمین می‌کند بلکه ملیت فرانسوی‌زبانان را نیز به رسمیت می‌شناسد. همان‌طور که رزینک می‌نویسد:

ملی‌گرایان کبک در پی آنند که کبک به عنوان ملیت به رسمیت شناخته شود و نه یک ایالت صرف. این درخواست نمادین را نمی‌توان با کم و زیاد کردن اختیارات ایالت‌ها فیصله داد.

ملی‌گرایان کبک، «ناموزونی» را برای رسیدن به هدفهای سیاسی خویش لازم می‌دانند. این نظام، کبک را به صورت نمادین به عنوان ایالتی ملی که در درون کانادا جای گرفته است به رسمیت می‌شناسد.

با وجودی که این خواسته به جنبه‌های نمادین بیش از محتوای قدرت

سیاسی اهمیت می‌دهد، در دیگر فدراسیون‌های چندملیتی نیز مطرح شده است. به خاطر دلایل بالاست که مذاکرات مربوط به «ناموزونی» در کانادا و دیگر کشورهای چندملیتی با مشکل روبه‌رو شده است. تا زمانی که انگلیسی‌زبانان کانادا، از مفهوم چندملیتی این کشور هراس دارند، هیچ گونه رهیافتی برای پیروزی بر تنگناهای کنونی نمی‌بینم. از آنجا که فدرالیسم ناموزون با مفهوم چندملیتی کانادا در ارتباط است، پذیرش الگوی مزبور زمانی عملی خواهد شد که این مردمان به مفهوم چندملیتی کشور گردن نهند.

خودگردانی بومیان سرخپوست

درخواست‌های بومیان سرخپوست برای به رسمیت شناخته شدن حقوق خودگردانی شان با ماده «جایگاه ویژه» که از سوی کبک مطرح شده است شباهت زیادی دارد. در هر دو مورد بر به رسمیت شناخته شدن ملی، خودگردانی، حقوق و اختیارات متمایز خلقها، تأکید می‌شود. اما موقعیت بومیان سرخپوست بسیار پیچیده‌تر است.

پیش از هر چیز باید گفت که بومیان سرخپوست در مذاکرات اولیه‌ای که به تشکیل فدراسیون کانادا انجامید، شرکت داده نشدن در نتیجه، تقسیمات کشوری و توزیع اختیارات در داخل فدراسیون بی‌توجه به نیازها و آرزوهای بومیان انجام گرفت. در حالی که، کبکیها می‌توانند به بنای ایالت خویش بر پایه اختیارات موجود امیدوار باشند، بومیان در نظام کنونی، از هیچ جای پایی که امکان دستیابی به یک فدراسیون واقعی چندملیتی را نوید دهد، برخوردار نیستند.

افزون بر این، اشکال سنتی فدرالیسم تنها زمانی می‌تواند سازوکارهای لازم برای خودگردانی را برای اقلیت‌های ملی فراهم کند، که

جمعیت این جوامع (مانند کبک) در یکی از تقسیمات کشوری اکثریت باشد. با توجه به این شرط، تشکیل ایالت بومیان در قرن هجدهم امکان‌پذیر بود اما هجوم مهاجران که پس از آن اتفاق افتاد، این طرح را عملاً غیرممکن کرد.

بر پایه دلایل بالا، بسیاری از بومیان پیشنهاد می‌کنند که خودگردانی آنان در غالب قراردادهای «فدرالیسم قراردادی» که زمان انعقادشان به سالهای پیش از تشکیل کنفدراسیون کانادا (۱۸۶۷) برمی‌گردد و با شکل سومی از دولت در درون نظام فدرالی تفاوت دارد، تحقق پذیرد. هدف بومیان این است که به جای تشکیل نوع تازه‌ای از دولت در درون فدراسیون کنونی، جایگاه سیاسی ویژه‌ای برای خویش در خارج از نظام فدرالی پیدا کنند. با این طرح بومیان کانادا، مانند قبایل سرخپوست امریکا، پیوندشان را با کشور نگه خواهند داشت اما در درون نظام فدرالی ادغام نخواهند شد.

در این میان، یکی از ایالت‌های شمالی کانادا موقعیت ویژه‌ای دارد. در سال ۱۹۹۹، ایالت نورث‌وست به دو قسمت تقسیم می‌شود به ترتیبی که ای‌نوئیته‌ها - بومیان سرخپوست شمال کانادا - در بخش شرقی آن اکثریت خواهند شد. این جابه‌جایی مرزی به مردمان ای‌نوئیته امکان خواهد داد که به نظام خودگردانی دست یابند. گرچه بی‌شک این دولت محلی، از توان «ناموزنی» نسبت به دولتهای ایالتی دیگر برخوردار خواهد شد.

برای بقیه بومیان کانادا، خودگردانی با نظام واگذاری زمین به جوامع بومی گره خورده است. براساس توافقات میان دولت فدرال و بومیان، قدرت زیادی به شورایی که جوامع بومی را هدایت می‌کند، داده شده است. این جوامع کوچک که تعداد آنها در سراسر کانادا به صدها می‌رسد، اداره امور بهداشتی، آموزشی، حقوقی، انتظامی و توسعه منابع را در دست دارند. به مناسبت انتظار دارند که این حقوق قراردادی‌شان که از

پشتیبانی قانون اساسی برخوردار است، به عنوان حقوق تفکیک‌ناپذیر خودگردانی تأیید شود. بی‌شک درخواستهای بومیان برای دستیابی به خودگردانی از تقاضاهای کبکیها مبنی بر داشتن «جایگاه ویژه» ضرورت و جذابیت بیشتری دارد. بر پایه گزارش سالانه کمیسیون حقوق بشر در کانادا، جایگاه بومیان، یکی از مسائل واقعی حقوق بشر در این کشور است.

موضوع خودگردانی بومیان چنان پیچیده است که به تنهایی درخور نوشتن کتابی است. درخواست میزان و نوع اختیارات از سوی این جوامع متفاوت است. برخی از آنان آنقدر کوچک و فقیرند که از عهده خودگردانی مورد نظرشان برنخواهند آمد. برای دیگران مسئله خودگردانی به نتیجه مذاکراتی که برای دریافت زمین با دولت فدرال در جریان است، بستگی خواهد داشت. کمیسیونی که اخیراً مسائل بومیان را بررسی کرده است الگوهای خودگردانی گوناگون و راههای دستیابی به آن را با جزئیات فراوان در اختیار گذارده است. همان طور که گزارش این کمیسیون بیان می‌دارد، بخشی از مشکل در اینجاست که ابعاد (از نظر جمعیت و زمین) مناسب واحدها برای برخورداری از حقوق خودگردانی، روشن نیست. بر پایه ارزیابی این کمیسیون، ابعاد کنونی جوامع بومی (به‌طورکلی) چنان کوچک است که اجرای خودگردانی را غیرممکن می‌سازد. این گزارش پیشنهاد می‌کند که برای حل این مشکل، ششصد شهرک کنونی جوامع بومیان در شصت شهرک بزرگتر بر پایه فرهنگ، زبان و ملیت ادغام شود.

پیشنهاد بالا برخورداری جدی با یک مسئله اضطراری است. پراکندگی کنونی جوامع بومیان در ششصد شهرک کوچک، نتیجه یکی از توافق‌نامه‌هایی بود که میان بومیان و دولت فدرال بسته شد. این توافق‌نامه آنان را تشویق و در برخی موارد وادار می‌کرد که در شهرهای کوچک،

حتی دور از جامعه اولیه شان سکونت گزینند. ادغام شهرکهای کوچک بومی در ملیتهای بزرگتر، می تواند بازگشتی به الگوی اولیه بومی و تشکیلات اجتماعی به روز شده آنان باشد. آیا استراتژی بالا می تواند راه درستی برای برطرف کردن مشکلات بومیان باشد؟ این پرسشی است که البته پاسخ آن از درون گفت وگوهای گروههای سرخپوست بیرون خواهد آمد.... در پایان باید افزود که کاناداییها تمایل بیشتری در پذیرش «جایگاه ویژه» برای بومیان نشان داده اند تا کبکیها. این موضوع تعجب آور نیست زیرا کوششهایی که برای ادغام این نومیتهای در الگوی فدرالیسم موزون منطقه ای صورت گرفت با شکست روبه رو شد. افزون بر این، کاناداییها، از رفتار گذشته خویش با بومیان احساس گناه می کنند، با وجود این، مخالفت باور غالب، با اختیارات ناموزون، سبب کاهش حمایت از بومیان شده است....

نتیجه گیری

به نظر می رسد که درباره مسئله اقلیتها در کانادا به بن بست رسیده ایم. کبک و بومیان سرخپوست بر دیدگاه خویش مبنی بر چندملیتی بودن کانادا که لزوم به رسمیت شناختن تفاوت میان ایالتهای جغرافیایی و ملی را ایجاب می کند، پا می فشارند و درخواستهای بیشتری را برای به رسمیت شناخته شدن ملیت شان در دو دهه گذشته ارائه داده اند. با وجود این می دانیم که انگلیسی زبانان سرسختانه با مفهوم «چندملیتی» فدرالیسم مخالفند. بیشتر آنان کانادا را به عنوان جامعه ملی می بینند که شامل کلیه شهروندان، صرف نظر از زبان، قومیت یا محل سکونت می شود. نظرسنجی در این مورد نشان می دهد که انگلیسی زبانان کانادا، با تصویب ماده «جایگاه ویژه» برای کبک به طور روزافزونی

مخالفند. نظرسنجیهای مزبور کاهشی را نیز در میزان پشتیبانی از حقوق بومیان نشان می دهد. آیا می توان دست به کاری زد که شکاف بالا را پر کند؟ بیش از این گفتم که ترغیب ملیتها، به دست شستن از آرزوهای شان تلاشی بی حاصل است. از این رو تنها دو گزینه باقی می ماند. یکم، می توانیم با تصویب مواد گنگ و نامفهوم در قانون اساسی، به دو طرف امکان دهیم که با برداشتهای مورد دلخواهشان راضی شوند. به نظر می رسد که دولت فدرال این گزینه را برگزیده است و بی شک به پیروزی آن نمی توان امید داشت. دوم، می توانیم با تلاش زیاد انگلیسی زبانان را به پذیرش مفهوم چندملیتی فدرالیسم تشویق کنیم.