

فدرالیزم در آسیا

نویسنده: سوجیت چودری - برگردان: محمد سخی رضایی

۱. مقدمه

فدرالیزم از دیرباز یکی از موضوعات مطالعاتی مورد نیاز برای قانون اساسی مقایسه‌ای بوده است. با این حال، ادبیات علمی در باره فدرالیزم در روندی رو به گذار قرار دارد. تقریباً در طول قرن بیستم، مطالعات فدرالیزم حول دسته‌ای از قضایای استندرد در جهان توسعه یافته می‌چرخید: استرالیا، کانادا، سوئزرلند و ایالات متحده آمریکا. در مورد فدرالیزم پرسش‌های مهمی وجود دارد. برای مثال، دانشمندان در باره اولویت نسبی اهداف مختلفی که در خدمت فدرالیزم قرار داشته و چگونه حدود جغرافیایی تقسیم شود، توافق ندارند. در بخش پالیسی محیط زیست، برای مثال، فرصت‌های جدیدی برای حکومت‌های دموکراتیک خود مختار و طرح پالیسی اعطای اختیارات بیشتر منطبقه‌ای وجود

دارد. اما چالش‌های مهمی هم در بخش اثرات خارجی بین حوزه قضایی وجود دارد. این بحث متکی بر فهم ضمنی اصطلاحات و گستره اشتراک کنندگان در بحث‌های فدرالیزم است که اغلب متمرکز بر همان مجموعه استندردهای حدود جغرافیایی تعیین شده در مدل‌هایی است که باید به کار گرفته شوند و از خطرات مشخصی باید حذر گردد. تحولات در طرح قانون اساسی، دست‌یابی به اجماع در امر پالیسی سازی را با چالش‌های جدی روبه رو ساخته است. بسیاری از کشورهای در حال توسعه، مانند اتیوپی، عراق و نیجریه، راه حل‌های نظام فدرالی را برای مدیریت کشمکش‌های قومی، اغلب به حیث بخشی از یک بسته کلانتر اصلاحات پسا منازعه قانون اساسی، برگزیده‌اند. انتخاب فدرالیزم به عنوان ابزاری برای مدیریت

شهزادگان اداره می‌شد که از جمله متحدان پادشاه انگلیس به شمار می‌رفتند. بادر نظر داشت وسعت و جمعیت هند، فدرالیسم یکی از نیازهای غیرقابل اجتناب هند محسوب می‌شد. با این حال، یکی از مباحث جدی در این زمینه این بود که آیا حدود جغرافیایی با حدود زبانی مطابقت داشته باشند یا نه. بیشتر مردم هند به زبان هندی صحبت می‌کردند، ولی با این حال فقط چهار درصد مردم هند به این زبان صحبت می‌کردند. اما در این کشور ده‌ها زبان محلی وجود دارد که میلیون‌ها نفر به هر یک از آنها صحبت می‌کنند و دارای سنت کتبی و شفاهی اند. در حالی که، تنها تعداد معدودی از آنها به زبان هندی صحبت می‌کنند. بدون شک زبان مردم جنوب هند کاملاً متعلق به یک خانواده زبانی متفاوت اند.

فدرالیسم یکی از ویژگی‌های مسلط طرح قانون اساسی در آسیا به شمار می‌رود (بتراند و لالیبرته ۲۲۰۱۰؛ باتاشریا ۲۰۰۸؛ هی، گالیگان و انوچی ۲۰۰۹؛ کیملیکا و هی ۲۰۰۰). تاریخ و خط سیر فدراسیون‌های آسیا بسیار متنوع است. برخی از آنها قدمت طولانی دارند- قوانین فدرال در هند و مالزی برای چندین دهه، از زمان کسب استقلال آنها، وجود داشته با این که در این کشورها از آن زمان تا کنون تغییرات زیادی روی داده است. در مورد پاکستان، فدرالیسم از زمان پسا استقلال وجود داشته ولی تحت تأثیر حکومت‌های نظامی قرار داشته است.

ترامای تقسیم هند بریتانیایی به هند و پاکستان سبب شد که مجلس قانون اساسی با تشکیل ولایات بر مبنای زبانی مخالفت کند زیرا آنها از این ترس داشتند که این کار سبب شعله ور شدن اختلافات تجزیه طلبی در ایالت‌های مرزی و تجزیه کشور شوند.

تصمیم‌گیری در مورد تنظیم ولایات بر اساس غیر زبانی یک هدف دیگر را نیز دنبال می‌کرد؛ تبدیل زبان هندی به زبان رسمی در سطح ملی بعد

کشمکش‌های قومی، با در نظر داشت مجموعه‌ای از قضایای کشمکش‌های قومی در سطح جهان، از جنوب و شرق آسیا تا اروپای شرقی، رو به افزایش است. با این حال، مزایای فدرالیسم توسط کسانی که طرفدار نظریه تشدید کشمکش‌های قومی توسط فدرالیسم اند به چالش کشیده شده است. این بحث علمی در باره شایستگی‌های فدرالیسم پسا منازعه عمدتاً به عنوان نتیجه روش شناختی به بن بست رسیده است. استدلال‌های موافقان و مخالفان تعیین حدود جغرافیایی برای تقویت اقلیت‌های ملی حکایت از موفقیت‌ها و ناکامی‌های نظام‌های فدرالی دارد. اما تحقیقات جدید در باره سیاست مقایسه‌ای روش تحلیل کیفی در مقیاس وسیع را با مطالعات کیفی نمونه‌گیری خرد تلفیق می‌کند تا نشان دهد که فدرالیسم راه حل خوبی برای خاتمه بخشیدن به کشمکش‌های قومی است. این مطالعات نشان دهنده چگونگی آزمودن ادعاهای موافقان و مخالفان فدرالیسم در باره توان آن برای کنترل کشمکش‌های قومی در کشورهای مختلف است و عوامل تبیین کننده قضایای موفق و ناکام فدرالیسم در مدیریت منازعات قومی را شناسایی می‌کند.

این بحث‌های فراگیر کاملاً مرتبط با آسیا می‌باشند (الزار، دانیل، ۱۹۸۷). در این مقاله فدرالیسم پسا منازعه در سه کشور آسیایی: هند، سریلانکا و فیلیپین به بررسی گرفته شده است- که بیشتر متمرکز بر کارکردهای فدرالیسم برای جلوگیری از کشمکش‌ها و راه حل یابی برای آنها می‌باشد.

هند

فدرالیسم در مرکز سیاست قانون اساسی هند از زمان کسب استقلال قرار داشته است (هی، بوگانگ براین گالیگان و تکاشی انوچی. ۲۰۰۹). هند بریتانیایی شامل ولایاتی می‌شد که توسط پادشاه انگلیس و

از یک دوره انتقالی ۱۵ ساله. هدف این استراتژی قانون اساسی، ایجاد یک دولت-ملت واحد بود که نهادهای قانونی آن بر مبنای یک زبان بومی واحد عمل کنند و برای جلوگیری از تهدیدهایی که علیه تمامیت ارضی هند وجود داشت به شکل عمدی از انتخاب واحدهای جانبی براساس زبان اجتناب شد تا چنین مرزبندهایی منجر به خلق هویت‌های سیاسی محلی نشود که وفاداری مردم و احساس مشترک آن‌ها به هویت سیاسی آن‌ها را خدشه‌دار سازد. زبان هندی اقوام هند را دور یک محور و کشور واحد جمع می‌کرد که قادر بود در عرصه‌های سیاسی، اقتصادی و مدیریت عامه به شکل متوازن عمل نماید و سازگاری زبانی منجر به بهبود کارایی اداره عامه و تقویت تحرک اقتصادی و اجتماعی در کشور می‌گردید.

نیاز به ایجاد ایالت‌ها براساس زبانی در واقع یک واکنش دفاعی در برابر پالیسی‌های در هند بالا بود. حامیان این رویکرد که به نام "منطقه‌ای سازی زبانی شناخته می‌شوند استدلال می‌کردند که اعطای جایگاه زبان رسمی به زبان هندی پیامدهای غیردموکراتیک برای بازتوزیع قدرت اقتصادی و سیاسی خواهد داشت. به شمولیت زبانی منجر به انسجام قدرت سیاسی در دست نخبگان هندی زبان می‌گردد و این قدرت را از کسانی که به زبان‌های دیگر صحبت می‌کنند از طریق محدود ساختن دسترسی آن‌ها به پست‌های دولتی می‌گیرد. مزید بر آن، پالیسی‌های زبان رسمی دسترسی به استخدام در سکتور عامه را توزیع می‌کند. بدون تردید، رقابت‌های سیاسی جدی در زمینه جایگاه زبان رسمی، رقابت سیاسی برای استخدام یقه سفیدهای سکتور عامه بود. آن‌ها استدلال می‌کردند که جدای از حفظ انسجام ملی، اصرار بر زبان هندی تنها در مرکز تأثیر منحرف کننده بر تحت شعاع قرار دادن آن دارد.

رد تشکیل ایالت‌ها براساس زبان، پس از استقلال هند، بزودی با ایجاد ایالت اندرا (اندراپرادش کنونی) در سال ۱۹۵۳ مشکلات جدیدی را رونما ساخت. مطرح شدن تشکیل ایالت‌ها براساس زبان، منجر به شکل‌گیری جنبش‌های زنجیره‌ای برای ایجاد ایالت‌ها بر مبنای زبان در سراسر هند شد. در این راستا، حکومت هند کمیسیون تنظیم مجدد ایالات را با هدف ارائه پیشنهادات برای تعیین دوباره خطوط مرزی ایالات‌ها و تعیین مرزهای مشخص ایالت‌های جدید ایجاد کرد. این کمیسیون پیشنهاد نمود تا حدود ولایات بر مبنای خطوط ولایتی تعیین شود. براساس پیشنهادات این کمیسیون، پارلمان هند ۱۳ ایالت جدید بر مبنای زبان در سال ۱۹۵۶ ایجاد نمود. در سال ۱۹۶۰ و ۱۹۶۶ دو ایالت دیگر به چهار ایالت تبدیل شد. قضیه هند، بدون تردید، یکی از مهم‌ترین مدل‌ها برای تنظیم مجدد فضای سیاسی در تاریخ مدرن در واکنش به رقابت ملی‌گرایی زبانی از طریق یک روند قانونی بشمار می‌رود. با این‌که چالش‌های عمده‌ای در هند در این زمینه همچنان ادامه دارد، این کشور توانسته است به شکل موفقیت‌آمیزی ملیت‌گرایی زبانی را از طریق فدرالیسم مدیریت کند. سه درس عمده از تجربه هند در باره مدیریت رقابت ملیت‌گرایی از طریق فدرالیسم پسا منازعه می‌توان آموخت.

یکم، زبان از دیگر گروه‌های هویتی که بتوانند در مقام مبنای تحرک سیاسی عمل کند متفاوت است. اگر نژاد، قومیت یا مذهب بتواند به عنوان زمینه‌های شکاف سیاسی عمل کند، فدرالیسم یک راهبرد قانونی برای مدیریت چنین تنش‌هایی است (پریکا، سونیتا و بری آر. وینگاست. ۲۰۰۹). اما هنگامی که دولت بتواند براساس نژاد، مذهب یا قومیت بی‌طرف باشد، ولی در زمینه زبان نمی‌تواند بی‌طرف باشد. دولت باید به یک یا چند زبان برای اهداف اداری

هردو در پروژه‌های رقابتی ملت‌سازی دخیل‌اند. تمرکز ملت‌سازی سنهالی شامل تعیین زبان سنهالی به عنوان زبان رسمی، بخصوص در فعالیت‌های داخلی حکومت بوده است. سریلانکا نظام متمرکزی را که از بریتانیا به ارث برده است حفظ نموده و تاکنون از تقسیم این کشور به ایالت‌ها براساس خطوط فدرالی خود داری کرده است. منابع ملی‌گرایی سنهالی متنوع است؛ از خودداری برای حرکت بسوی موفقیت حرفه‌ای که تامیلی‌ها تحت حاکمیت استعماری از آن‌ها برخوردار بودند گرفته تا استفاده از پالیسی‌های زبانی برای گسترش فرصت‌های آموزشی و استخدامی برای جمعیت با سواد سنهالی و فشارهای ناشی از رشد و انسجام دولت براساس دوره پسا استعماری تا تعامل با مردم به زبان‌های بومی. ملی‌گرایی تامیلی در مقام واکنش دفاعی در برابر ملت‌سازی سنهالی شکل گرفت و شامل مجموعه‌ای از نیازها می‌شد که با برابری زبانی تا فدرالیسم و در نهایت تا جدایی و استقلال در شمال شرق کشور تشدید گردید. در اوایل، ملی‌گرایی تامیلی مدعاهای خود را بر روند سیاسی و نافرمانی مدنی استوار ساخته بود. دولت سریلانکا در برابر این مدعاها مقاومت کرد و به نافرمانی مدنی تامیلی‌ها با خشونت روز افزون پاسخ داد. ملی‌گرایی تامیلی‌ها به دلیل عدم موفقیت، به خشونت کشیده شد. نتیجه آن جنگ داخلی از سال ۱۹۸۳ تا ۲۰۰۹ بود که با شکست بیرهای آزادی بخش تامیل، گروه نظامی عمده تامیلی‌ها، به پایان رسید.

جنگ داخلی در سریلانکا با درهم شکستن نظم قانونی شروع شد. یکی از ابعاد این در هم شکسته شدن عدم توافق در مورد تهدیدات قانون اساسی برای تنظیم روابط بین سنهالی‌ها و تامیلی‌ها بود. اما به همان اندازه، عدم توافق روی چارچوب قدرت شهروندان و قواعد حاکم بر تعدیل قانون اساسی

کار کند تا بتواند در داخل و خارج با شهروندان مکاتبه کند. از این رو، امکان ندارد دولت زبان را از آجندای قانون اساسی خارج بسازد.

دوم، جایگاه رسمی یک زبان به این معنی نیست که زبان ملی بر مبنای برابری با دیگر زبان‌های رسمی در تمام فعالیت‌های دولت عمل می‌کند. برعکس، پرسش از وضعیت زبان رسمی باید بر تعداد تصامیم انفرادی تقسیم شود که در بستر نهادی تفاوت دارد و ممکن است به شکل متفاوتی اتخاذ شده باشند. گستره انتخاب‌های زبانی در متن نهادی فرق می‌کند. برای مثال، دولت می‌تواند خدمات را به چندین زبان عرضه کند، ولی باید سیستم عدلی و قضایی به زبان‌های محدودتری عمل کند. مزید بر آن، چندین زبان رسمی می‌تواند در درون یک ساختار متمرکز دولت وجود داشته باشد.

سوم، کثرت‌گرایی زبانی منجر به خلق فشار بسوی فدرالیسم در بستر فعالیت داخلی زبان حکومت نمی‌گردد. فشار زیادی بسوی همگرایی براساس یک یا تعداد محدودی از زبان‌های رسمی برای مکاتبات بین ادارات دولتی، بنابر دلایل اقتصادی و سیاسی وجود دارد. زبان کاری بین ادارات دولتی زبان استخدام و رقابت اقتصادی برای فرصت‌هایی است که مستلزم کار با چندین سکتور عامه است، که هرکدام به زبان خود کار می‌کنند. از این رو فدرالیسم تنها می‌تواند موجود برای پاسخ‌دهی به نیازهای سیاسی بشمار می‌رود.

سریلانکا

فدرالیسم طی چندین دهه در آجندای قانون اساسی سریلانکا، به عنوان ابزاری برای مدیریت کشمکش‌های قومی در این جزیره قرار داشته است. بسیاری از مردم سریلانکا به زبان سینهالا و تامیلی صحبت می‌کنند. این دو گروه زبانی، اکثریت جمعیت این جزیره را تشکیل می‌دهند. سنهالی‌ها و تامیل‌ها

وجود داشت. دلیل این امر آن قواعدی بود که در زمینه پست‌های رقابتی سیاسی وجود داشت که در آجندای قانون اساسی بی‌طرفانه در نظر گرفته نشده بود. ملی‌گرایان تأمیل ابراز می‌کردند که این قواعد بر مبنای فهم سریلانکا به عنوان یک ملت واحد که در آن مردم سریلانکا به عنوان یک کل در مقام کنش‌گران، که در آن تاملی‌ها هیچ تمایزی بر دیگر شهروندان ندارد شکل نگرفته است. در مخالفت با این تقسیم، درک تاملی‌ها از سریلانکا به عنوان یک سیاست چند جانبه یا کثرت‌گرا بود، که در آن قدرت نهایی تغییر قانون اساسی با مردم آن، تاملی‌ها و سنهالی‌ها، باید باشد (برانکاتی، داون، ۲۰۰۶).

این عدم موافقت بنیادی روی ماهیت قدرت مردم در سریلانکا خود را در این گفتمان به نمایش گذاشت که آیا کشمکش سریلانکا در چارچوب نظم قانون اساسی قابل حل است یا نه. بر اساس قانون اساسی سریلانکا، تعدیل قانون اساسی مستلزم رأی اکثریت دو سوم نمایندگان مجلس است. علاوه بر آن، تعدیل قانون اساسی در زمینه تبدیل نظام مرکزی واحد باید از طریق رفراندوم تأیید شود. در طول دو دهه گذشته مذاکرات صلح، یکی از موانع بر سر راه صلح، ایجاد برخی تعدیلات در قانون اساسی بود که بتوانند پاسخگوی مطالبات تاملی‌ها باشد، ولی تندروهای سنهالی با چنین تعدیلاتی به شدت مخالفت می‌کردند. این موانع قانون اساسی منجر به ارائه طرح‌های رادیکالی در سریلانکا شد که کاملاً خارج از چارچوب قانون اساسی بود. قبل از شکست نظامی بیرهای تأمیل در سال ۲۰۰۹، این مطالبات در محور طرح‌هایی قرار داشت که بر اساس آن‌ها باید حکومت سریلانکا بیرهای تأمیل را به حیث حاکمیت دفکتویا حاکمیت واقعی بر شمال این جزیره به رسمیت می‌شناخت. این بدان معنی بود که بیرهای تأمیل از دولت سریلانکا می‌خواست که

آن‌ها را به عنوان یک نهاد دولتی مشروع به رسمیت بشناسد. با اینحال، دولت سریلانکا مدعی بود که چنین درخواستی در مغایرت با قانون اساسی قرار دارد و بدون انجام یک رفراندوم برای تعدیل قانون اساسی امکان پذیر نیست. این در حالی بود که مهم‌ترین احکام قانون اساسی به پارلمان سریلانکا صلاحیت ایجاد هیچ اداره‌ای با قدرت تقنینی، برای شناسایی بیرهای تأمیل، را نمی‌داد. در مقابل، بیرهای آزادیبخش تأمیل به رویه‌های بین‌المللی استناد می‌نمودند که بر اساس آن‌ها طرف‌های درگیر می‌توانند روی ایجاد سازوکارهای یک حکومت موقت دارای قدرت قانونی توافق کنند.

در آخر، این موضوع که آیا ایجاد یک سازوکار حکومت خود مختار با توافق بیرهای تأمیل و حکومت سریلانکا امکان دارد یا خیر، پس از سونامی ۲۰۰۴ به دادگاه عالی سریلانکا محول شد. این قضیه توسط اعضای پارلمان ائتلاف حاکم (به شمول وزرای کابینه) به دادگاه عالی برده شد. نظر دادگاه عالی این بود که ترتیبات حکومت عبوری مغایر با احکام قانون اساسی است که به پارلمان نقش مرکزی برای نظارت بر مصارف عامه را داده است. بر اساس این احکام دولت نمی‌تواند به یک اداره خود مختار صلاحیت مصرف نمودن پول عامه از صندوق منطقه‌ای که کاملاً خارج از کنترل دولت مرکزی باشد را بدهد. پس از این حکم، بسیاری به این نتیجه رسیدند که دست یافتن به یک آتش‌بس بین بیرهای آزادی بخش تأمیل و دولت سریلانکا مغایر قانون اساسی است، زیرا با این کار یک اداره دفکتو توسط یک گروه مسلح ایجاد می‌گردد که در مغایرت با حاکمیت قانون اساسی بر بخشی از کشور حکومت می‌کند و این کار تخطی از تعهدات دولت مبنی بر اعمال اتوریته بر تمام کشور و حفظ تمامیت ارضی سریلانکا بود (برانکاتی، داون، ۲۰۰۹).

عنوان یک شکل ابتدایی ساختار قانون اساسی فدرال عمل کنند، اگر به یک گروه شورشی اجازه حاکمیت بر بخشی از قلمرو کشور را بدهد. این ماهیت قانون اساسی ممکن است از چنان سازوکارهایی به عنوان سازوکارهای غیر قانونی در چارچوب یک نظام متمرکز واحد جلوگیری کند و ممکن است نتیجه این باشد که قانون اساسی طرفدار نظام مرکزی واحد طرف‌هایی را که در اصول روی ایده فدرالیسم پسا منازعه در شرایط جنگی توافق می‌نمایند به دام بیندازد. این امر حتی در مورد قوانین اساسی که احکام زیادی در مورد جلوگیری از تعدیل قانون اساسی برای تبدیل نظام مرکزی واحد به نظام فدرالی ندارد، صدق کند. سوم، نهاد حاکم بر تنفیذ نظم موجود ممکن است دادگاه‌های قانون اساسی باشد. اگر این دادگاه‌ها مستقل از حکومت باشند، ممکن است حتی به یک اجماع سیاسی وسیع‌تر در مخالفت با فدرالیسم پسا منازعه تبدیل شوند (جکسون، ویکی سی. ۲۰۰۴).

علاوه بر آن، طرفداران حفظ نظام مرکزی واحد، حتی در صورتی که یک اقلیت سیاسی اندک باشند، بتوانند محاکم را وادار کنند تا مانع تغییر قانون اساسی شوند. در نهایت، بازنگری قضایی قدرت سیاسی دادگاه‌ها را از طریق فراهم ساختن مبنای نهادی در داخل دولت برای به چالش کشیدن حکومت، تقویت می‌کند.

فیلیپین

ملی‌گرایی فیلیپین مدرن ویژگی متفاوتی نسبت به هند و سریلانکا داشته است. در حالی که در این کشورها، زبان در قلب ملت‌سازی در دوران پسا استعمار قرار داشته و منجر به خلق ملی‌گرایی زبانی، در برابر آن شده است، در فیلیپین محور عمده ملت‌سازی و منازعات ملی‌گرایانه مذهب بوده است (برتراند ۲۰۱۰). اکثر مردم فیلیپین پیرو دین رومان کاتولیک‌اند. مردم فیلیپین به این دین

فدرالیسم پسا منازعه در سریلانکا سه درس عمده دارد. اول، گذار قانون اساسی از دولت مرکزی واحد به فدرالیسم‌های پسا منازعه مستلزم تعدیل احکام قانون اساسی است. بنابراین، مواعی که ممکن است بنابر دلایل سیاسی غیر قابل عبور باشند، مستلزم یک انتخاب‌اند، پایبندی به قانون و حفظ دولت مرکزی واحد یا عمل کردن خارج از چارچوب قانون اساسی برای دستیابی به تغییر نظام. مزید بر آن، از آنجایی که این احکام ایجاد تعدیل در قانون اساسی نیازمند تأیید شهروندان باشد که ممکن است که خواستار یک دولت مرکزی واحد در مخالفت با یک دولت کثرت‌گرا یا چند ملیتی باشد، و آن‌ها ممکن است به نظر کسانی که خواستار تعدیل قانون اساسی و تغییر نظام مرکزی واحد‌اند، احترام نگذارند. به طور خلاصه می‌توان گفت، از آنجایی که مخالفان نظام متمرکز ممکن است روند تغییر قانون اساسی را که به باور آن‌ها بیطرف نیست، سرعت ببخشند؛ زیرا تعدیل قانون اساسی ممکن است نتواند پاسخ‌گوی نیازهای آن‌ها باشد، نیازهایی که مستلزم تغییر قانون اساسی اند. در این زمینه، سریلانکا یک سیاست قانون اساسی را که در کانادا تهداب‌گذاری شده است، تکرار می‌کند. دوم، قوانین اساسی نظام مرکزی واحد ممکن است مانع مذاکرات برای ایجاد ترتیبات حکومتی موقت بین طرف‌های درگیر در یک جنگ داخلی روی ماهیت بنیادی دولت شود. چنان سازوکارهایی برای مراحل روند حرکت از یک منازعه خشن به مذاکرات سیاسی مهم و حیاتی بشمار می‌روند. این سازوکارها زمینه اعتمادسازی از طریق ایجاد نورم‌ها، پروسه‌یجرها و حتی ایجاد نهادهای مشترک مورد توافق طرفین را فراهم می‌سازد که برای مذاکرات جامع در مورد قانون اساسی الزامی پنداشته می‌شوند. مشکل چنان سازوکارهایی این است که قوانین اساسی در عالم صغیراند و ممکن است که به

در زمانی که تحت استعمار اسپانیا قرار داشتند گرویدند. این مذهب مردمان این مستعمره را، که دارای گروه‌های زبانی مختلف است، متحد ساخت و به آن‌ها کمک کرد بر اختلافات زبانی غلبه کنند و مانع نزاع‌های سیاسی حول محور اختلافات زبانی در فیلیپین شد. دین اسلام در قرن سیزده، قبل از مستعمره سازی اسپانیا، وارد فیلیپین شد و در جزیره جنوبی میندانائو مرکزیت یافت. در طول دوران حاکمیت اسپانیا، این کشور هرگز نتوانست به طور کامل بر مسلمانان جزیره میندانائو که دولت اسپانیا آنها را موروها می‌نامید تسلط پیدا کند. موروها هرگز زیر بار سلطه اسپانیایی‌ها نرفتند، و بدون شک، آن‌ها حتی زمانی که اسپانیایی‌ها در قرن هجدهم موروها را شکست داد از قید اسپانیایی‌ها رها بودند. با حاکمیت آمریکا بر فیلیپین تغییرات بنیادی ایجاد شد که زمینه را برای کشمکش‌های کنونی در این کشور مهیا ساخت. آمریکایی‌ها در مناطق مسیحی نشین فیلیپین اساس ملی‌گرایی مدرن فیلیپین را، از طریق توسعه آموزش، ایجاد زیرساخت‌های ملی، و ایجاد خدمات ملکی که در رأس آن‌ها افراد بومی قرار داشتند و نهادهای سیاسی که فیلیپینی‌ها در آن‌ها از طریق احزاب سیاسی حضور داشتند، بنا نهادند. هم‌چنین آمریکایی‌ها زمینه اسکان وسیع مسیحیان در جزیره میندانائو را فراهم ساختند که منجر به تغییر ترکیب جمعیتی آن شد. با این‌که بین مسیحیان مهاجر و موروها تفاوت‌های فرهنگی زیادی وجود داشت، عامل عمده کشمکش بین آنان زمین بود. مقامات آمریکایی الگوهای سابق زمین‌داری را قبول نداشتند و زمین‌هایی را که طی ادوار مختلف در اختیار موروها قرار داشت را املاک عامه در نظر می‌گرفتند. آمریکایی‌ها بعداً قواله شرعی این زمین‌ها را به مسیحیانی که در آنجا ساکن شده بودند اعطا کردند. نتیجه آن، انتقال مالیکت زمین‌ها از

موروها به مسیحیان بود که منجر به بازتوزیع قدرت سیاسی و اقتصادی نیز گردید. در کنار این کشمکش‌ها روی زمین، منازعه فرهنگی بستر کشمکش‌ها در بین مسلمانان و مسیحیان گردید زیرا مسیحیان به موروهای مسلمان به دید یک بیگانه می‌نگریستند. در چنین بستری جنبش مورو به عنوان یک واکنش تدافعی در برابر ملت‌سازی فیلیپینی ظهور نمود.

مبنای فدرالیسم پسانمازعه در فیلیپین کشمکش‌هایی بوده است که در بالا ذکر شد. جنبش مورو در سال ۱۹۶۹ رو به نظامی‌گری آورد؛ موروها ابتدا در چارچوب جبهه ملی آزادی‌بخش مورو (MNLF) و سپس در چارچوب جبهه اسلامی آزادی‌بخش (MILF) با حکومت مرکزی مبارزه کردند. هر دو، جبهه ملی آزادی‌بخش ملی مورو و جبهه آزادی‌بخش اسلامی مورو بین خواهان استقلال و خودمختاری برای مناطق مسلمان نشین میندانائو بودند که از آن به نام بانگسامورو یاد می‌شد. در حالی که فدرالیسم بخشی از گفتمان گسترده سیاسی پیرامون دموکراتیزه‌سازی و پاسخگویی است، دو واقعیت فدرالیسم متمرکز بر میندانائو بود و به آن به عنوان ابزاری برای حل کشمکش با مورو نگریسته می‌شد. چنانچه پیشتر بحث شد، پیشنهادات برای حل منازعه یاد شده ایجاد یک چارچوب خودگردان نظام‌مند بود که به بقیه فیلیپینی‌ها اجازه بدهد بر اساس یک ساختار نظام متمرکز زندگی کنند.

از سال ۱۹۷۶، توافقات متعددی مورد مذاکره قرار گرفت که براساس آن‌ها حکومت فیلیپین به بانگسامورو خودمختاری اعطا کند، تا براساس آن حکومت خودگردان در این منطقه ایجاد و عواید منابع طبیعی به طور مشترک مصرف شود. جنجال برانگیز ترین پرسش در این زمینه، روند تعیین مرزهای بانگسامورو بود. جمعیت بزرگ مسیحیان با توافقات خودمختاری بانگسامورو مخالفت کردند

و خواستار تعیین حدود جغرافیایی مینداناو براساس قانون اساسی فیلیپین شدند. احتمال بلند رأی مخالف شهرداری‌ها علیه پیوستن به بانگسامورو، جبهه آزادی‌بخش اسلامی را واداشت تا از طرف‌های منازعه بخواهد تا خارج از چارچوب قانون اساسی فیلیپین به توافق برسند. بدون تردید، مسایل قانون اساسی یکی از مسایل اساسی در خلال مذاکرات بوده‌اند. زمانی که دادگاه عالی فیلیپین در سال ۲۰۰۸، توافقنامه حوزه اجدادی بین حکومت فیلیپین و جبهه آزادی‌بخش اسلامی مورورا که نتیجه ۱۱ سال مذاکره بود لغو کرد، اختلافات بین موروها و مسیحیان به اوج رسید. دادگاه عالی فیلیپین این توافقنامه را لحاظ ماهوی و رویه‌ای مغایر با قانون اساسی این کشور اعلان کرد. در توافقنامه از اصطلاح انجمنی برای بیان روابط بین حکومت مرکزی و بانگسامورو استفاده شده بود؛ ولی در توافقنامه این اصطلاح تعریف نشده بود. از آنجایی که این اصطلاح در قانون بین الملل بیانگر روابط بین دو دولت مستقل است، دادگاه عالی فیلیپین استدلال نمود که هدف توافقنامه دادن وضعیت دولت به بانگسامورو است. تکیه‌گاه حکم دادگا آن احکام توافقنامه بود که به بانگسامورو صلاحیت برقراری روابط اقتصادی و تجاری با دولت‌های خارجی را می‌داد. دادگاه عالی فیلیپین این توافقنامه را مغایر قانون اساسی دانست، زیرا براساس قانون اساسی فیلیپین تنها یک دولت در قلمرو فیلیپین می‌تواند وجود داشته باشد. علاوه بر آن، دادگاه عالی اعلان نمود که رئیس جمهور از صلاحیت خود برای دستیابی به توافقنامه سو استفاده کرده است، صلاحیت‌هایی که رئیس جمهور ملزم به تعدیل قانون اساسی در راستای تطبیق آن‌ها است. از آنجایی که کنگره فیلیپین صلاحیت تعدیل قانون اساسی را دارد، رئیس جمهور وعده داده بود که این صلاحیت‌ها را حفظ نخواهد کرد. این رأی دادگاه عالی منجر به سقوط روند صلح در

فیلیپین شد (برتراند، جاکوس. ۲۰۱۰). در سال ۲۰۱۲، جبهه آزادی‌بخش اسلامی مورورا و حکومت فیلیپین یک "چارچوب توافق" جدید را امضا کردند که ناظر بر تطبیق توافقنامه بر مبنای یک قانون پایه باشد، با اینکه مسایل قانون اساسی همچنان حل نشده باقی مانده بود.

تجربه فیلیپین سه درس عمده برای مطالعات فدرالیسم پسا منازعه در ادر اختیار ما قرار می‌دهد. اول، مانند سریلانکا، قواعد تعدیل قانون اساسی یک مانع عملی در برابر انتقال به فدرالیسم پسا منازعه در این کشور بشمار می‌رود. با این حال چالش‌هایی که این قواعد خلق می‌کنند بنیادی‌تر از سریلانکا است. براساس توافقنامه حوزه اجدادی، تعدیل قانون اساسی نیازمند تطبیق روابط انجمنی بانگسامورو با دیگر بخش‌های فیلیپین بود، اما این توافقنامه به دلیل ناسازگاری با این احکام قانون اساسی که تنها باید یک دولت واحد در فیلیپین وجود داشته باشد در مغایرت قرار داشت. در عمل، این یک دکترین ساختار پایه است که گستره تعدیلات احتمالی در قانون اساسی موجود فیلیپین را محدود می‌سازد.

دوم، ویژگی خاص تفکیک قوا بین قوای مجریه و تقنین تأثیر بسزایی بر چانه‌زنی پویایی‌گذار به فدرالیسم پسا منازعه را دارد. فیلیپین دارای سیستم ریاست جمهوری با تفکیک قوا بین رئیس جمهور و کنگره است. رئیس جمهور مذاکرات صلح را رهبری کرده بود ولی صلاحیت تعدیل قانون اساسی در اختیار کنگره بود. این امر سبب شد که رئیس جمهور با مشکلات ناشی از قانون اساسی در میز مذاکره روبرو می‌شود. این موانع ساختاری ممکن است حتی زمانی که یک حزب کنترل ریاست جمهوری و کنگره را در اختیار دارد وجود داشته باشد. سوم، مانند سریلانکا، دادگاه‌ها و بررسی قضایی منابع نهادی را در اختیار مخالفان مذاکرات برای

گذار به فدرالیسم پسا منازعه فراهم می‌سازد(گای، یاش. ۲۰۰۰). این امر منجر به عدم قطعیت زیادی در روندهای قانونی اساسی می‌گردد، با اینکه ممکن است با آن‌ها با استفاده از پرسش‌های موجود و دکترین سیاسی مقابله شود که مذاکرات صلح را غیرعادلانه می‌داند(چنانچه برخی از قضات دادگاه عالی مطرح نموده‌اند).

نتیجه‌گیری

دولت‌های پسا منازعه باید مشکلات متفاوت قانون اساسی را حل کنند و باید تصمیم بیگیرند که آیا به فدرالیسم گذار کنند و چگونه آن را تطبیق نمایند. آن‌ها باید به چالش‌های متفاوتی پاسخ بدهند. دولت‌های فدرال با مطرح نمودن اینکه تجارب آن‌ها می‌تواند تصور منسجمی از فدرالیسم را حمایت کند که از تجربه دولت‌های فدرال موج اول متفاوت است، و فدرالیسم پسا منازعه نگرش جدیدی در مورد پرسش‌های اساسی فدرالیسم ارائه می‌کنند.

سه قرائت تحلیلی از هند، سریلانکا و فیلیپین ممکن است به طور ناخواسته تصمیم‌های کلاسیک و پسا منازعه را همپوشانی کند. بدون شک، درس قضایای کشورهای آسیایی ممکن است این باشد که تصمیم‌های کلاسیک و پسا منازعه برای فدرالیسم نه تنها در قضایای مشخص همپوشانی دارند، بلکه اغلب در سطح مفهومی دارای ارتباط متقابل اند. به گونه‌ی مثال، عدم جوابگویی مناطق دور افتاده یکی از نگرانی‌های دموکراتیک است که توسط تصمیم‌های کلاسیک برای فدرالیسم ارائه می‌گردد و اغلب منجر به انشقاق ملی می‌شود. ملی‌گرایی در سطح کشور ممکن است متضمن منافع نخبگان مرکزی یک اجتماع ملی باشد که با منافع یک اقلیت منطقه‌ای در تضاد باشد، که حذف سیاسی و اقتصادی آن‌ها منجر به شعله‌ور شدن ملی‌گرایی محلی شده است(مانند سریلانکا).

به کاربردن فدرالیسم به عنوان یک ابزار برای خنثی کردن کشمکش‌های ملی‌گرایانه با اعطای حق دسترسی به قدرت در مرکز به اقلیت‌ها با تصمیم کلاسیک دموکراتیک برای فدرالیسم تفاوت ندارد، با اینکه ماهیت ستیز که منجر به خلق این مطالبات می‌شود متفاوت از فدرالیسم‌های کلاسیک باشد. در کنار آن، یک بعد ستیز ملی‌گرایانه در دولت‌ها ممکن است حذف دائمی احزاب سیاسی از قدرت در مرکز باشد که از مردم محلی نمایندگی می‌کنند. شاید فدرالیسم برای این احزاب مبنای قانونی برای رقابت در مرکز بدهد، نه به عنوان یک حزب اکثریت، بلکه به عنوان عضو ائتلاف حاکم(برای مثال مانند آنچه در هند روی داده است). این امر با این تعیم فدرالیسم کلاسیک که مدعی است فدرالیسم منجر به ترویج رقابت سیاسی می‌شود همپوشانی دارد. توسعه محاسبات ترکیبی تصمیم‌های کلاسیک و پسا منازعه برای فدرالیسم، براساس تجارب آسیا، می‌تواند آجندهای پرباری برای آینده باشد.

منابع:

Choudhry, Sujit. 2008. "Bridging Comparative Politics and Comparative Constitutional Law: Constitutional Design in Divided Societies." Pp. 3-40 in Constitutional

Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?, edited by Sujit

Choudhry. Oxford: Oxford University Press.

Choudhry, Sujit. 2009. "Managing Linguistic Nationalism through Constitutional Design: Lessons from South Asia." International Journal of Constitutional Law 7:553-576.

Elazar, Daniel. 1987. Exploring Federalism. Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

He, Baogang, Brian Galligan and Takashi In-

Jackson, Vicki C. 2004. "Comparative Constitutional Federalism and Transnational Judicial Discourse." *International Journal of Constitutional Law* 2: 91-138.

Bertrand, Jacques. 2010. "The Double-Edged Sword of Autonomy in Indonesia and the Philippines." Pp. 164-195 in *Multination States in Asia: Accommodation or*

Resistance, edited by Jacques Bertrand and André Laliberté. New York: Cambridge University Press.

Ibd

Ghai, Yash. 2000. "Ethnicity and Autonomy: A Framework for Analysis." Pp. 1-26 in

Autonomy and Ethnicity: Negotiating Competing Claims in Multi-Ethnic States,

edited by Yash Ghai. Cambridge: Cambridge University Press.

oguchi, eds. 2009. *Federalism in Asia*.

Northampton, MA: Edward Elgar.

Bertrand, Jacques. 2010. "The Double-Edged Sword of Autonomy in Indonesia and the Philippines." Pp. 164-195 in *Multination States in Asia: Accommodation or Resistance*, edited by Jacques Bertrand and André Laliberté. New York: Cambridge

University Press.

Parikh, Sunita and Barry R. Weingast, 1997.

"A Comparative Theory of Federalism:

India." *Virginia Law Review* 83: 1593-1615.

Brancati, Dawn. 2006. "Decentralization: Fueling the Fire or Dampening the Flames of Ethnic Conflict and Secessionism." *International Organization* 60: 651-685.

Brancati, Dawn. 2009. *Peace by Design: Managing Intrastate Conflict through Decentralization*. Oxford: Oxford University Press.

بنیاد اندیشه
تأسیس ۱۳۹۴