

جمعه گردی های اسماعیل نوری علا

رابطهء گمشدهء عدم تمرکز با فدرالیسم

در میان اپوزیسیون سیاسی حکومت اسلامی، من مبهم ترین، تعریف ناشده ترین و ناشناخته ترین مفهوم را در واژهء «فدرالیسم» یافته ام - چه در نزد موافق و خواستاران اش و چه در نزد مخالفان سر سخت آن. و در این زمینه اشاره به همین یک نکته بس که - در میان هر دوی این گروه های سیاسی ایرانی! - این واژه معنائی از جداسری و تجزیه طلبی به خود گرفته است، در حالی که در همهء آفاق سیاسی کشورهای دیگر دنیا، هر کجا این واژه بکار می رود، با خود خبر از «بهم پیوستگی» و «اتحاد» دارد، چرا که واژهء فدرال، در زبان های فرنگی، به معنی متحد و یکپارچه است.

esmail@nooriala.com

هشت ماه است که من، بعنوان عضوی از یک تشکیلات سیاسی که خواهان بوجود آوردن یک آلترناتیو سکولار - دموکرات در برابر رژیم اسلامی مسلط بر ایران است، با حفظ نظرات و عقاید سیاسی شخصی ام که همواره کوشیده ام آنها را به روشنی و تفصیل بیان کنم، در جریان مذاکراتی مفصل با شخصیت ها و گروه های سیاسی مختلف قرار گرفته و گهگاه برداشت های شخصی ام را در مورد این مذاکرات در مقالات هفتگی ام توضیح داده ام. در مقالهء این هفته نیز می خواهم گزارشی بنویسم در مورد آنچه هائی که به گمان من ساختهء تأسف آور بی اطلاعی، پیشداوری، کج فهمی، عدم توجه به آنچه گفته می شود، و توجه صرف به شخصیت گوینده ای که - بهر دلیل - تأئیدش نمی کنیم، به حساب می آیند.

در واقع، در سه - چهار سال اخیر، من از دل توفان های بیهوده ای بر سر واژگان و مفاهیمی که در نوشته هایم آورده و می آورم گذشته ام؛ توفان هائی که از مطرح کردن اصطلاح «سکولاریسم نو» آغاز شده، از دل مفهوم «انحلال طلبی» گذشته، به فکر تشکیل «کنگرهء ملی» کشیده، به پیشنهاد ایجاد یک «آلترناتیو» رسیده و اکنون، در ساحت مفهوم «فدرالیسم»، خاک و خاشاکی را در سپهر سیاسی ما می چرخاند که نمی توانم جز به دیدهء تأسف به آن بنگرم.

برخی از این «نبردهای گفتمانی» اکنون به پایان رسیده اند و آینده مشخص خواهد کرد که بازنده و برنده آنها کیست. اما دوست دارم در مورد این آخرین توفان (که وسعت اش می تواند هم به اندازهء فنجان قهوه ای باشد و هم بوسعت آینده ای که بر سر راه کشورمان چنبر زده) اندکی تأمل کنم، چرا که تجربهء هشت ماههء اخیر به من آموخته است که، بدون تأمل در آن، اجرای بقیهء خواست ها و آرزوهای سیاسی ما مشکل تر از همیشه می شود؛ حال آنکه اگر بتوان از راه این «مکالمه» به «مفاهمه» ای بر بنیاد روشن بودن تعاریف رسید می توان با امیدواری بیشتری به کار ادامه داد.

در واقع، در میان اپوزیسیون سیاسی حکومت اسلامی، من مبهم ترین، تعریف ناشده ترین و ناشناخته ترین مفهوم را در واژهء «فدرالیسم» یافته ام - چه در نزد موافق و خواستاران اش و چه در نزد مخالفان سر سخت آن. و در این زمینه اشاره به همین یک نکته بس که - در میان هر دوی این

گروه های سیاسی ایرانی! - این واژه معنایی از جداسری و تجزیه طلبی به خود گرفته است، در حالی که در همه آفاق سیاسی کشورهای دیگر دنیا، هر کجا این واژه بکار می رود، با خود خبر از «بهم پیوستگی» و «اتحاد» دارد، چرا که واژه فدرال، در زبان های فرنگی، به معنی متحد و یکپارچه است.

اکنون تجربه ای که گفتم علت این ابهام و گم‌شدگی را روشن کرده است و من تصور می کنم که دلیل وجودی این معما را قبلاً و بصورتی گذرا در مقالات پیشین ام در این مورد بیان کرده ام. اما اجازه دهید که در اینجا سخنم را از منطری نو و با روشنی بیشتری عرضه بدارم. در فهم من، مشکل کار ما ناشی از «همسان انگاری» ساده دو جنبه از مفهوم «فدرالیسم» است. توضیح می دهم: فدرالیسم دارای دو جنبه کاملاً جدا از هم است که عبارتند از: (1) توزیع و اعطای امر مدیریت مناطق مختلف یک کشور به مردم آن مناطق و (2) تشخیص و تفکیک و تعیین مناطقی که مدیریت و امر خودگردانی شان بخودشان واگذار می شود. این دو مورد با دو واژه «تمرکز زدائی» (decentralization) و «منطقه بندی» (regionalization)، یا «تقسیمات کشوری»، از هم تفکیک می شوند، حال آنکه بسیاری از ما می پنداریم که «تمرکز زدائی» پدیده ای در برابر و در تقابل با «فدرالیسم» است (1).

یعنی فدرالیسم، در معنای «بخش امر مدیریت بین مناطق مختلف یک کشور»، چیزی جز «تمرکز زدائی» نیست و بنظر نمی رسد که نیروهای ترقیخواه و دموکرات کشورمان نیز، از عصر مشروطه تا کنون، نظر مخالفی با آن داشته باشند.

این «تمرکز زدائی»، بصورت پیش بینی های قانون اساسی مشروطه و متمم آن در مورد «انجمن های ایالتی و ولایتی» در سند برآمده از انقلاب مشروطه مندرج است، و در زمان محمدرضا شاه نیز چندین بار در مورد اجرای آن اقداماتی بعمل آمده که همگی، به دلایل مختلف سیاسی و اجتماعی، ناکام مانده اند. از جمله این کوشش ها می توان به لایحه فرستاده شده به مجلس شورای ملی در زمان نخست وزیری اسدالله علم اشاره کرد که با مخالفت روحانیون قم مواجه شده و به بلوای 15 خرداد 1342 انجامید. در چند ساله آخر حکومت محمد رضا شاه نیز ایجاد دو دستگاه در سازمان برنامه و بودجه کشور، به نام های «مدیریت برنامه ریزی منطقه ای» و «مدیریت آمایش سرزمین»، در واقع اقدامی بود برای منطقی کردن منطقه بندی کشور و برخوردار کردن مناطق مختلف از برنامه های توسعه که البته، چون نمی توانست با امر «تمرکز زدائی» در حکومتی که روز به روز حوزه مدیریت اش تنگ تر از قبل می شد بخواند، قابل اجرا نبود. امروزه نیز می توان تصدیق کرد که در میان نیروهای اپوزیسیون کمتر شخصیت یا گروهی را می توان یافت که با این معنای فدرالیسم - «تمرکز زدائی» - مخالف باشد.

اما فدرالیسم، در شاخه معنایی مربوط به تعیین مناطقی که در «تقسیمات کشوری» از یکدیگر تفکیک شده و امر مدیریت و خودگردانی به آنان وا گذار می شود، زاینده اختلافات بسیار است و از جمله موجب آن می شود که کاربران این واژه ناگزیر شوند منظور خود از این معنای دوم

فدرالیسم را با افزودن صفتی به آن روشن کنند و، مثلاً، از «فدرالیسم قومی» یا «زبانی» یاد کنند. به عبارت دیگر، تقسیمات کشوری، که روندی مجزا از امر «عدم تمرکز» است، بصورت یک عنصر نامربوط اما دائماً حاضر، خود را به بحث «عدم تمرکز» سنجاق می کند.

توجه کنیم که رابطه این دو وجه معنایی فدرالیسم («تمرکز زدائی» و «تقسیمات کشوری») را یک پرسش منطقی بوجود می آورد: «توزیع» امر خودگردانی در بین «کدام» مناطق انجام می پذیرد؟ به عبارت دیگر، ایران دارای چند منطقه مشخص و قابل تفکیک است که می توانند از طریق روند «تمرکز زدائی» به خودگردانی برسند؟

اختلاف پاسخ ها به این پرسش در این نکته نهفته است که هر کس معیاری خاص برای منطقه بندی کشور دارد و می خواهد آن را بعنوان راهنمای یک حکومت «تمرکز زدائی شده» جا بیاندازد. و همین تعدد معیار، و بخصوص اصرار بر سر درستی هر یک از آنها از جانب هواخواهانشان، موجب می شود که مخالفان عقلانی «دستکاری دلبخواه» در تقسیمات کشوری صرفاً به اصل «تمرکز زدائی» چسبیده و آن را کلاً از مفهوم «فدرالیسم» جدا کنند، و این مفهوم رایج در سراسر جهان را دو دستی تقدیم کسانی نمایند که در سوداهای خود خیال ملت سازی های متعدد و خودمختار کردن آن ملت ها و سپس مستقل ساختن آنان از طریق جدا کردن شان از تمامیت ارضی کشور را در سر می پزند. و دقیقاً همین «پرهیز منفعلانه»ی مخالفان فدرالیسم است که موجب شده ایران کشوری شود که در سپهر سیاسی اش «فدرالیسم»، بجای «همبستگی خواهی» معنای «تجزیه طلبی» را پیدا کند.

اما تا آنجا که به اینجا و اکنون ما مربوط می شود، من نیز اعتقاد دارم که مسئله تقسیمات کشوری در خارج کشور و در میان اپوزیسیون رژیم اسلامی قابل طرح و رسیدگی و تصمیم گیری نیست و در فردای فروپاشی حکومت کنونی چاره ای جز پذیرش تقسیمات استانی کنونی کشور وجود ندارد و در آینده نیز هرگونه دخل و تصرف در این تقسیمات باید بر حسب قانون و بوسیله خبرگان و کارشناسان و رضایت مردمان انجام پذیرد. به همین دلیل نیز هست که ما، در خارج کشور، و در برابر ادعاهای ناممکنی همچون فدرالیسم قومی و زبانی، شاید بهتر و عملی تر آن باشد که از اصطلاح «فدرالیسم استانی» مدد بگیریم و از آن استفاده کنیم که میتواند به معنای «تمرکز زدائی» و تقسیم امر مدیریت بین «استان های کنونی» کشور باشد.

البته تقسیمات کشوری کنونی ایران امری نیست که یکشبه، یا پس از انقلاب مشروطه و حتی انقلاب اسلامی، بخود شکل گرفته باشد. اتفاقاً، جز دوران حکومت متمرکز پهلوی ها (که در ابتدا از منطق مربوط به روند «دولت - ملت» سازی برخوردار بود اما، لامحاله به بازتولید استبداد انجامید)، و نیز دوران حکومت اسلامی که در میان همه سیستم های متمرکز استبدادی برای خود لعبتی یگانه محسوب می شود، کشور ایران همواره بصورتی منطقی و کم و بیش به همین صورت استانی موجود تقسیم می شده است و اکنون نیز با پذیرش همین «منطقه بندی» می توان به چگونگی «تمرکز زدائی» بی تشنج و جنگ و خون ریزی اندیشید و برای آن راه حل یافت.

نیز دیده ام که در میان اپوزیسیون کسانی نیز یافت می شوند که اصولاً، با توجه به تفکیک های قومی در میان ملت ایران، با خود اصل «تمرکز زدائی» مخالف اند و معتقدند همین امر موجب تجزیه ایران می شود. از جمله می گویند که: «هر نوع فدرالیسمی در ایران تبدیل به فدرالیسم قومی خواهد شد و مرزبندی فدرالیسم قومی در عمل پاک سازی قومی را به دنبال می آورد و موجب جنگ و خونریزی بسیاری خواهد شد و مدعیان حفظ حقوق اقوام را هم راضی نخواهد کرد. یعنی جامع تمامی عیوب خواهد بود». در این مورد لازم است که اندکی بر چند و چون پدیده «تجزیه هراسی» در کشورمان تأمل کرد؛ هراسی که در طی کمتر از یک قرن اخیر موجب اعمال سرکوب و تحمیل روند های «فرهنگ زدائی» در مناطق مختلف کشور شده است.

«تجزیه هراسی»، منطقاً، نمی تواند حاصل تأثیر یکی از «پیش فرض» های زیر نباشد:

- اقوام ایرانی (بخصوص آنها که زبان فارسی زبان مادری شان نیست) از اینکه جزئی از ایران باشند خشنود نیستند و در اولین فرصت حساب شان را از حساب ملت ایران جدا خواهند کرد.
- این در حالی است که اگرچه اکثریت اقوام کشورمان خود را ایرانی می دانند و همواره نیر از تمامیت ارضی کشورمان دفاع کرده اند اما، عناصر تجزیه طلب موجود در میان این اقوام، بجای هدف گرفتن «حکومت متمرکز و مستبد» و مبارزه وسیع در سطح ملی با آن، از اجحافات «ملیت فارس» سخن می گویند و (بی توجه به اینکه در قلمرو همه آنها همواره ادبیات هنری و علمی به زبان فارسی نوشته شده و کسی هم نبوده که استفاده از این زبان را بین آنان «اجباری» کند) همواره بر دوران «دولت - ملت» سازی و اعلام زبان فارسی به عنوان زبان مشترک مردمان ایران اشاره کرده و حکومت متمرکز و مستبد را (که علاوه بر فارس زبانان افرادی از همه اقوام ایرانی آن را بوجود آورده و گردانده اند) به لحاظ وجود زبان فارسی بعنوان زبان اداری، «حکومت فارس ها» می خوانند و می کوشند تا بین مردم خود و فارس زبانان دشمنی ایجاد کرده و موجبات تجزیه کشور را فراهم کنند.
- همچنین کشورهای بیگانه نیز تجزیه ایران را بعنوان یک گزینه قابل تحقق بر روی میز دارند و هر گاه که بخواهند می توانند بر آتش تجزیه طلبی بیافزایند.

براستی هم که اگر این دلایل ذهنی و عینی وجود نداشت کسی دچار «تجزیه هراسی» نمی شد. اما توجه کنیم که این دلایل در صورتی می توانند به تحقق پذیری امر «تجزیه» بیانجامند که دلیل اول بالا دلیلی واقعی و اثبات کردنی و، در عین حال، گریزناپذیر باشد. اگر این فرض درست باشد که «اقوام ایرانی (بخصوص آنها که زبان فارسی زبان مادری شان نیست) از اینکه جزئی از ایران باشند خشنود نیستند و در اولین فرصت حساب شان را از حساب ملت ایران جدا خواهند کرد» آنگاه دو راه بیشتر در برابر ما باقی نخواهد ماند:

- یکی اینکه وحدت ملی و تمامیت ارضی ایران را باید با زور و سرکوب حفظ کرد. که این راهی است که مخالفان «تمرکز زدائی» - چه بخواهند و چه نه - در صورت رسیدن به قدرت ناچارند آن را در پیش گیرند؛ و

- یکی هم اینکه بتوان، با حوصله و صرف وقت و داشتن حسن نیت، به این پرسش پاسخ داد که: «چرا اقوام ایرانی (به‌خصوص آنها که زبان فارسی زبان مادری شان نیست) از اینکه جزئی از ایران باشند خشنود نیستند؟» زیرا اگر پاسخ این پرسش یافت شود آنگاه می‌توان به راه حل‌هایی اندیشید که می‌توانند این ناخشنودی را مرتفع ساخته و ناراضیان را به وحدت با دیگر ایرانیان کشاند. از نظر من، چرائی این ناخشنودی دو دلیل بیشتر ندارد و، در نتیجه، دو راه حل نیز بیشتر برای آن نمی‌توان یافت؛ یکی سلبی و دیگری ایجابی:

- آنها ناراضی‌اند، چرا که محدودیت‌های متعددی بر آنها تحمیل می‌شود (از محدود بودن استفاده از زبان مادری گرفته تا امور مربوط به فرهنگ‌ها و ادیان و مذاهب محلی). آشکار است که این محدودیت‌ها باید برداشته شوند تا ناخشنودی جای خود را به رضایت دهد.

- آنها ناراضی‌اند، چرا که حق مدیریت امور منطقه و زندگی اجتماعی خود را ندارند، خدمتگذاران خود را از میان خود بر نمی‌گزینند، و برای هر کار باید منتظر تصمیمات «مرکز» باشند. واضح است که این حق و آزادی عمل باید به آنان بازگردانده شود.

کار روند «تمرکز زدائی»، آن هم در درون مفهوم عام و بین‌المللی فدرالیسم، انجام همین دو کار سلبی و ایجابی است که اگر موفق شود روند منطقی کردن «تقسیمات کشوری» را نیز از صورتی مجادله‌انگیز و دشمن‌ساز به روندی خشنودکننده مبدل می‌سازد و موجب برقراری صلح و آرامش و رضایت می‌شود.

در واقع، اگر هراسی هست نخست باید متوجه خطرانی باشد که از ناحیه بیگانه وجود دارد و بی‌عملی ما در راستای اتحاد موجبات تحقق آن را فراهم می‌کند و سپس باید عملکرد سوء استفاده‌گران تجزیه‌طلب در میان اقوام را از یکسو، و تمرکزگرایان (تا سرحد فاشیسم) را از سوی دیگر آماج خود قرار دهد. والا اگر بپذیریم که ما در آن سرزمین (که روزگاری بسا فراخ‌تر از این بود که هست) همگی با افتخار خود را ایرانی دانسته و می‌دانیم در آن صورت مبارزه ما باید با کسانی باشد که از سر بی‌توجهی، گمراهی و گاه غرض‌ورزی در راه رسیدن ملت ایران به حقوق برابر فردی، اجتماعی، فرهنگی، عقیدتی و البته سیاسی خود سنگ می‌اندازند. (2)

پانویس‌ها:

1. مثلاً، نگاه کنید به درس هفتم از مجموعه درس‌های پروفیسور راجر کنگلتون در Roger D. Congleton. Constitutional Design and Public Policy. Lecture 7: Decentralization and Federalism. Department of Economics, West Virginia University. 2003
2. من فکر می‌کنم که، در عین حال می‌توان برای مواضع کسانی که به هیچ ترتیبی زیر بار واژه «فدرالیسم» (حتی در ترکیب «فدرالیسم استانی») نمی‌روند، و بخاطر این مواضع از حضور در اتحاد مابین انحلال‌طلبان سکولار - دموکرات‌تن می‌زنند، نیز چاره‌ای اندیشید. به اعتقاد من، این چاره را می‌توان در راه حل‌هایی یافت که کشورهای دیگر، از طریق اجرای منطقه‌بندی علمی سرزمین و نهادن نامی جز «فدرال» یا «فدراتیو» در نام

سیستم خود، برگزیده اند. اگر از این منظر بنگریم می بینیم که اگرچه نحوه اجرای «تمرکز زدائی» و آمایش سرزمین در کشورهای مختلف سخت متفاوت است و حتی سیستم های برخاسته از این روند نام هائی بدون واژه «فدرال» دارند اما - از یک منظر کلی - سیستم های همه آنان به همان معنائی «فدرال» است که سازمان «فوروم فدراسیون ها» (که از سال 1999 در کانادا بصورت شبکه ای برای تبادل تجربه ها در میان کشورهای دارای سیستم فدرال بوجود آمده) آن را تعریف می کند. عبارت دیگر، براحتی می توان از آوردن صفت «فدرال» در توصیف یک «سیستم فدرال» پرهیز کرد اما همین سیستم را با نام های دیگری ایجاد و برقرار ساخت.

با ارسال ای - میل خود به این آدرس می توانید مقالات نوری علا را هر هفته مستقیماً دریافت کنید:

NewSecularism@gmail.com

مجموعه آثار نوری علا را در این پیوند بیابید:

<http://www.puyeshgaraan.com/NoorialaWorks.htm>