

## قبض و بسط واگرایی‌های فروملی در پرتو سیاست‌های اتحادیه اروپا

سید داوود آقایی<sup>۱</sup>

استاد گروه مطالعات منطقه‌ای دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

عبدالله مهربان

دانش‌آموخته دکتری مطالعات منطقه‌ای دانشکده حقوق و علوم سیاسی دانشگاه تهران

(تاریخ دریافت: ۹۶/۶/۱۵ - تاریخ تصویب: ۹۶/۷/۲۳)

### چکیده

در حالی که کشورهای اروپایی چند دهه‌ای است برای تحکیم همگرایی و تشکیل واحدی فراملی با عنوان اتحادیه اروپا گام برمی‌دارند و بخشی از حاکمیت و استقلال خود را به این نهاد واگذار کرده‌اند، در بسیاری از این کشورها جریان‌های جدایی‌طلب، خواستار گسست از دولت متبوعشان هستند و روند فزاینده‌ای به خود گرفته‌اند. این مقاله در پی تبیین همبستگی میان همگرایی و گرایش‌های جدایی‌طلبانه در اروپاست. بررسی‌های موجود نشان می‌دهد که به‌کارگیری سیاست‌های اتحادیه اروپا درباره اقلیت‌ها از جهتی هویت‌های قومی و محلی را تقویت می‌کند و به آنها اجازه خواهد داد تا در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با سرنوشت خود نمایندگانی داشته باشند؛ بنابراین دریچه‌ای برای گریز از چارچوب‌های متصلب دولت‌های متبوعشان بر روی آنها می‌گشاید. از سویی دیگر با تعدیل حاکمیت‌های ملی کشورهای عضو، مجال برای نقش پررنگ‌تر اقلیت‌ها در سیاست‌های ملی باز می‌کند.

### واژگان کلیدی

اتحادیه اروپا، اقلیت‌های قومی، جدایی‌طلبی، سیاست‌گذاری‌های فروملی.

## مقدمه

انگلستان سال‌هاست که با چالش جدایی‌خواهی اسکاتلند روبه‌رو است. طبق توافق با دولت محلی، اسکاتلندی‌ها رفراندومی را در سپتامبر ۲۰۱۴ به اجرا گذاشتند که در نتیجه ناکام ماند. ایرلند شمالی بعد از استقلال ایرلند جنوبی، خواستار سرنوشتی مشابه است. جدایی‌طلبان کاتالونیا و باسک در اسپانیا از اصلی‌ترین کانون‌های جدایی‌خواهی در اروپا به حساب می‌آیند. راهپیمایی دو میلیون نفری کاتالان‌ها و رفراندوم غیررسمی آن‌ها در سال‌های ۲۰۱۴ و ۲۰۱۷ که اکثریت مردم رأی به جدایی دادند و به تنش‌های سیاسی با دولت مرکزی منجر شد، شاهدی محکم بر این مدعا است. ساکنان تیرول جنوبی در ایتالیا و فلامان‌ها در بلژیک هر روز بیش از پیش بر ادعاهای خود مبنی بر تشکیل کشوری مستقل پافشاری می‌کنند.

قدرت‌گرفتن احزاب راست افراطی، بدبینان اروپایی، احزاب ملی‌گرا و مهاجرستیز در این کشورها حاکی از ظهور نسلی جدید است که با دستاویز قراردادن تفاوت‌های فرهنگی، زبانی و اقتصادی تلاش می‌کنند تا با شعارهایی در همین زمینه، آرای بیشتری را از صندوق‌های انتخاباتی برداشت کنند. حال این پرسش به ذهن متبادر می‌شود که با وجود تلاش‌های روزافزون اتحادیه اروپا در راستای همگرایی بیشتر و تشکیل واحدی بزرگ‌تر و فراملی اروپایی، چرا روزه‌روز شاهد قدرت‌گیری جریان‌های جدایی‌طلب در برخی از کشورهای عضو هستیم و اروپا در عمل در نمونه‌هایی به سمت تشکیل واحدهای کوچک‌تر گام برمی‌دارد؟ در واقع اتحادیه اروپا ضمن پیگیری سیاست‌های لیبرال‌دموکراتیک ناگزیر از به‌کارگرفتن رویکردی مبتنی بر تأمین حقوق اقلیت‌های قومی است و به این منظور نهادهایی را در ساختار خویش به‌وجود آورده است تا اقلیت‌های قومی به وسیله آن‌ها بتوانند مطالبات خود را پیگیری کنند.

پژوهش پیش‌رو با روشی تحلیلی‌توصیفی و مبتنی بر مطالعات کتابخانه‌ای ضمن بررسی موضوع جدایی‌طلبی در اروپا تلاش دارد تا به واکاوی زوایای پنهان این مسئله و همچنین علل و عوامل تأثیرگذار بر آن بپردازد. غالب پژوهش‌های صورت‌گرفته با نگاهی تاریخی‌توصیفی برای توضیح و تبیین تاریخی موضوع تلاش کرده و به صورت مطالعه موردی یا بعضاً مقایسه‌ای موضوع را بررسی کرده‌اند. اینکه چه رابطه‌ای میان روند همگرایی در اتحادیه اروپا و افزایش روزافزون احزاب و جریان‌های جدایی‌خواه وجود دارد، هدف نگارش این مقاله را پدید می‌آورد. بررسی مسئله در قالب اتحادیه اروپا و اینکه چرا با وجود تلاش‌ها برای همگرایی، اتحاد و تشکیل واحدی فراملی هنوز کشورهای در داخل اتحادیه زیر سایه تهدید تجزیه‌شدن آسودگی ندارند، زاویه فراموش‌شده‌ای است که پژوهشگران، کمتر به آن توجه کرده‌اند و تنها در لابه‌لای موضوع‌های دیگر اشاره‌هایی به آن شده است.

این پژوهش در نظر دارد تا در چارچوبی لیبرال و براساس مؤلفه‌های نوکارکردگرایی موضوع را بررسی کند. در ابتدا رشد فزاینده احزاب منطقه‌گرا و جدایی طلب به‌عنوان مصادیق پژوهش ارائه می‌شود. در بخش بعدی زمینه‌های ساختاری و نهادهای اتحادیه اروپا در زمینه اقوام و اقلیت‌ها و این سیاست‌ها را واکاوی و ابعاد تأثیر همگرایی بر این جنبش‌ها را بیان می‌کند. در پایان به تعمیم نسبت مصادیق و رویه‌های موجود براساس بستر نظری مدنظر پژوهش می‌پردازد.

### چارچوب نظری

همگرایی در اروپا موجب پدیدارشدن نظریه‌های همگرایی شد. این نظریه‌ها شامل فرضیه‌های موقت و مشروطی هستند که در سطوح مختلف تحلیل عمل می‌کنند (Lieber, 1972: 66). نظریه‌پردازان مختلف، همگرایی را به‌عنوان یک وضعیت خاص سیاسی و یا فرایندی برای تفویض وفاداری‌ها به سطحی بالاتر از سطح ملی تعریف می‌کنند (سیف‌زاده، ۱۳۸۸: ۳۸۵). یعنی حاکمیت از سطح دولت ملی به سطح منطقه‌ای و جهانی ارتقا می‌یابد؛ بدین ترتیب امور منطقه‌ای و فراقشوری به سطح مدیریت سیاسی منطقه‌ای سپرده می‌شود (Goldstein, 1999: 427). فدرالیسم، کارکردگرایی، نوکارکردگرایی و نظریه‌های ارتباطی، نظریه‌های اصلی در همگرایی منطقه‌ای هستند.

نوکارکردگرایی که رویکرد مدنظر در این پژوهش است نقش باواسطه‌ای را برای دولت قائل می‌شود و نقشی نیز برای نهادهای منطقه‌ای در نظر می‌گیرد. از نظر هاس و لیندبرگ همگرایی فرایندی است که بازیگران مستقل ملی انتظارات خود را به نهادهای فراملی معطوف می‌کنند که صلاحیت‌های آن بیشتر از صلاحیت‌های ملی است. به نظر هاس اعضای یک گروه‌بندی منطقه‌ای به‌گونه‌ای فزاینده حجم و درصد تعامل میان خود را افزایش می‌دهند؛ هرچند درباره سنجش آن و تکنیک‌های مربوط جای بحث بسیار وجود دارد (کولای، ۱۳۷۹: ۳۵).

دو مفروض اساسی نوکارکردگرایی که کاربست آن‌ها در این پژوهش مدنظر است: اصل تسری و همچنین پیوند مسائل فنی و اقتصادی با مسائل سیاسی هستند. اصل تسری که به منطق تدریج‌گرایی در رفتار انسان و جامعه اشاره دارد موجب فراگیری تدریجی جوامع ملی، فروملی و فراملی می‌شود. در نتیجه دامنه فعالیت اعضا افزایش می‌یابد و منافع آن‌ها تأمین می‌شود. به اعتقاد هاس، همکاری میان دولت‌ها از راه تسری افزایش می‌یابد و به مرور از یک ناحیه به سایر نواحی گسترش پیدا می‌کند؛ به بیان دیگر، تسری یعنی اینکه همانند بازی دومینو همکاری در یک زمینه به‌صورت اجتناب‌ناپذیر به سایر زمینه‌ها نیز انتقال پیدا کند. از انواع

تسری، تسری کارکردی است؛ یعنی اینکه همکاری در یک ناحیه لزوماً به شکل گیری همکاری در دیگر نواحی وابسته نیز منجر می‌شود.

نوع دیگر، تسری سیاسی است؛ تسری سیاسی زمانی رخ می‌دهد که سیاست دولت‌ها به مرور به یکدیگر متصل شود؛ به طوری که دولت‌ها حمایت چندجانبه‌ای را از همکاری داشته باشند (Aston, 1999: 3). مفروض دوم به این اصل اشاره دارد که همگرایی از مسائل فنی و اقتصادی شروع و به تدریج به حوزه‌های دیگر کشیده می‌شود. کارکردگرایان به تفکیک مسائل فنی از سیاسی قائل هستند؛ ولی بر این باورند که همکاری فنی زمینه را برای همکاری سیاسی فراهم می‌آورد.

شکل گیری مناطق فروملی درون ساختار اتحادیه اروپا از منظر نظریه‌های همگرایی، به ویژه نوکارکردگرایی قابل تبیین است. به نظر نوکارکردگرایان، امروزه مسائل مشترکی به وجود آمده است که دولت‌ها نمی‌توانند آن را حل کنند؛ بنابراین گروه‌های فروملی کشورهای مختلف تصمیم به همکاری می‌گیرند و همکاری آن‌ها در بخش‌های کارکردی باعث تشکیل نهاد فراملی کارکردی می‌شود. در واقع کمیته مناطق، فرصتی را برای اقلیت‌های قومی ایجاد می‌کند تا از حاکمیت‌های دولتی گذر کنند و در اتحادیه اروپا برای بیان و پیگیری مطالباتشان نمایندگانی داشته باشند.

### رشد فزاینده احزاب منطقه‌گرا و سهم آرای ملی

احزاب سیاسی یکی از حوزه‌ها یا مخاطب‌های اصلی فرایند اروپایی شدن هستند. فرایند اروپایی شدن، هم بر دگردیسی احزاب ملی و نظام حزبی و هم بر توسعه احزاب و نظام حزبی در سطح اروپایی تأثیر می‌گذارد (مولایی، ۱۳۹۲: ۲۶). به دنبال فروپاشی نظام کمونیستی در اواخر دهه ۱۹۸۰ و گسترش اتحادیه اروپا، تلاش‌هایی برای فراتر رفتن موضوع ملی‌گرایی از مباحث کلاسیک صورت گرفت. مباحث کلاسیک، تجارت گروه‌های حاشیه‌ای همچون گروه‌های قومی، سیاهان، زنان و جوامع جهان سوم را نادیده می‌گرفت. در واقع این دوره فرصتی برای به سطح آمدن احزاب قوم‌گرا بود تا در کمپین‌های انتخاباتی با احزاب کلاسیک زورآزمایی کنند (مقری مؤذن، ۱۳۹۲: ۹۴).

با سیاسی شدن فزاینده همگرایی اروپایی، چرخشی در نظام حزبی کشورهای اروپایی و نسبت میان احزاب سیاسی کشورهای عضو با اتحادیه اروپا پدید آمد و آن‌ها را با چالش‌ها و چشم‌اندازهای دیگری روبه‌رو کرد. در فراگرد تحولات نوین منطقه‌ای و جهانی، احزابی که در دهه‌های گذشته در حاشیه نظام حزبی کشورهای اروپایی قرار داشتند، بیگانه‌ستیزی، ملی‌گرایی، مهاجرستیزی، اروپاگرایی و هویت قومی را در دستور کار خود قرار داده‌اند. این احزاب به

موازات گسترش نفوذ سیاسی در پارلمان‌های محلی و ملی، اکنون به وزنه‌های چشمگیر در رقابت‌های انتخاباتی در سطوح فروملی، ملی و فراملی تبدیل شده‌اند (مولایی، ۱۳۹۲: ۲۹). موفقیت احزاب سبز و راست افراطی، الگویی را فراروی احزاب جدایی طلب قرار داد تا آن‌ها نیز از این رهیافت به مطالبات قومی خود دست یابند. دست‌یابی بعضی از احزاب منطقه‌ای به موفقیت نسبی در مبارزات سیاسی و انتخاباتی، پارادایمی هویت‌خواهانه را در میان دیگر مناطق اروپایی بر ساخته کرد و از این رهگذر به‌عنوان عاملی مشوق و تحریک‌کننده، هم‌افزایی احزاب هویت‌خواه را در سایر کشورهای اروپایی سبب شد (Jolly, 2006:44). تحرک آزادانه نیروی کار در چارچوب جغرافیای اتحادیه اروپا به‌ویژه سرازیر شدن آن‌ها به کشورهای اروپای غربی، به‌نوعی همگونی قومی بعضی از مناطق را تحت‌الشعاع قرار داده است. در این مورد واکنش احزاب قوم‌گرا همچون احزاب راست افراطی بوده است و این مسئله به‌مثابه سوخت محرکه این احزاب عمل می‌کند.

از سوی دیگر، تعدیل ساختار انتخاباتی کشورهای عضو اتحادیه اروپا در سپهر قوانین نوشته و نانوشته اتحادیه، زمینه را برای گسترش احزاب منطقه‌ای و محلی فراهم کرده است. یافته‌های ست‌کینکاید جولی در پژوهشی که بر روی گسترش احزاب منطقه‌ای در کشورهای عضو اتحادیه اروپا انجام داد، حاکی از آن است که هرچه از زمان آغاز همگرایی به زمان حال نزدیک‌تر می‌شویم بر تعداد و سطح موفقیت احزاب محلی و منطقه‌ای افزوده می‌شود. این پژوهش که سال‌های ۱۹۵۰ تا ۱۹۹۷ را شامل می‌شود بر کمیت احزاب، موفقیت در انتخابات و اقبال عمومی جامعه از این احزاب تمرکز دارد. آمار جدول ۱ نشان می‌دهد که میزان رضایت از وضع موجود در سال‌های ۱۹۷۹ تا ۱۹۹۷ کاهش پیدا کرده و تقاضاها برای واگذاری بیشتر اختیارات به حکومت‌های محلی و خودمختاری و استقلال افزایش پیدا کرده است.

جدول ۱. مواضع رأی‌دهندگان در مورد تفویض اختیارات در ۱۹۷۹ و ۱۹۹۷

نگرش‌های واگذاری	۱۹۷۹		۱۹۹۷	
	بله	خیر	بله	خیر
وضع موجود	۱۱.۱٪	۷۹.۹٪	۴.۰٪	۹۲.۱٪
واگذاری	۵۴.۱٪	۳۹.۳٪	۸۶.۲٪	۹.۰٪
استقلال	۸۰.۰٪	۱۲.۰٪	۹۴.۰٪	۳.۵٪
نامشخص	۸.۳٪	۱۴.۶٪	۳۴.۵٪	۱۷.۰۲٪
جمع	۳۸.۷٪	۴۴.۷٪	۷۱.۳٪	۲۲.۹٪

(Jolly, 2006: 151)

در سال ۱۹۵۰، تنها ۶ کشور بلژیک، فنلاند، فرانسه، ایتالیا، اسپانیا و بریتانیا رقابت می‌کردند. در بلژیک تقریباً هر سال احزاب سیاسی منطقه‌ای در رقابت‌های انتخاباتی حضور داشته‌اند و این مسئله بیشتر متأثر از ساختار تقریباً منطقه‌محور بلژیک است. در فرانسه، احزاب منطقه‌ای در سطح ملی تنها در سال ۱۹۸۶ در کورسیکا و بریتانی شرکت کرده‌اند. در حالی که در بریتانیا، احزاب منطقه‌ای در اسکاتلند، ولز و ایرلند شمالی از سال ۱۹۵۰ تقریباً در هر انتخاباتی شرکت کرده‌اند. در اسپانیا و ایتالیا مناطق باسک، کاتالونیا و تیرول جنوبی تقریباً در هر انتخاباتی حضور داشته و به تدریج در مناطق دیگر نیز گسترش پیدا کرده‌اند. در حالی که در دهه ۱۹۹۰ و به دنبال تعمیق همگرایی درصد احزاب منطقه‌گرا و هویت‌خواه رشد چشمگیری یافت (Jolly, 2006: 59-60).

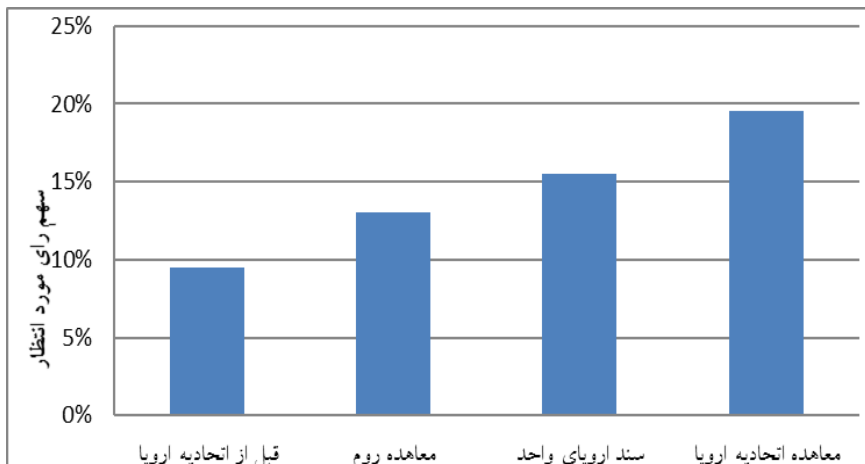
جدول ۲. سهم رأی احزاب منطقه‌ای در سطح ملی

کشور	حزب	سهم رأی ملی				
		۱۹۸۴	۱۹۸۸	۱۹۹۲	۱۹۹۶	۱۹۹۹
بلژیک	جبهه دموکراتیک فرانسوی‌زبان (FDF)	۴.۲	۱.۲	۱.۵	۲.۹	۲.۶
	گروه طرفدار فلاندر (VB)	۱.۱	۱.۹	۶.۶	۷.۸	۹.۹
	اتحاد مردم (VU)	۹.۹	۸	۵.۹	۴.۷	۵.۶
فنلاند	حزب مردم سوئدی (SEP)	۴.۶	۵.۳	۵.۸	۵.۵	۵.۱
	شین فین (SF)	۳.۳	۱.۹	۱.۶	۱.۶	۲.۵
ایرلند	اتحاد شمال (LU)	۰	۱.۸	۸.۷	۱۰.۱	۱۰.۱
	حزب عمل ساردنی (PsDA)	-	-	-	-	۰.۷
اسپانیا	حزب مردم تیرول جنوبی (SVP)	-	-	-	-	۱.۷
	گروه طرفدار ناسیونالیستی گالیسی (BNG)	۰.۲	۰.۳	۰	۰.۹	۰.۸۸
	ائتلاف قناری (CC)	-	-	-	-	۰.۸۸
ایتالیا	همگرایی و اتحاد (CiU)	۳.۹	۵	۵	۴.۶	۴.۶
	همبستگی باسک (EA)	-	۰	۰	۰	۰.۴۶
بریتانیا	چپ جمهوری‌خواه کاتالان	۰.۷	۰.۵	۰	۰.۷	۰.۶۷
	هری باتاسونا	۱	۱.۲	۱.۱	۰.۷	۰.۷۳
اسکاتلند	ابتکار برای کاتالونیا (IC)	-	-	-	-	۰
	حزب آندلوس (PA)	۰.۴	۰.۵	۱	۰	-
اسکاتلند	حزب منطقه‌ای آراگونی (PAR)	۰	۰.۴	۰	۰	۰.۲
	حزب ملی‌گرای باسک (PNV)	۱.۹	۱.۵	۱.۲	۱.۳	۱.۲۷
اسکاتلند	اتحاد والنسیا	۰	۰.۳	۰	۰.۴	۰.۳۷
	Plaid Cymru (Cymru)	۰.۴	۰.۴	۰.۵	۰.۵	۰.۵
اسکاتلند	حزب کار سوسیال دموکرات (SDLP)	۰.۴	۰.۴	۰.۶	۰.۶	-
	حزب ملی اسکاتلند (SNP)	۱.۱	۱.۳	۱.۹	۱.۹	۲

(Jolly, 2006: 122)

حضور احزاب منطقه‌گرا در رقابت‌های انتخاباتی سطح ملی چند دهه اخیر حاکی از رشد درخور توجه و فزاینده آرای آن‌ها در سطح ملی است. میزان رشد کسب آرا در رقابت‌های سطح ملی به وسیله احزاب جدایی طلب در کشورهای بلژیک، اسپانیا، بریتانیا، ایتالیا و فنلاند در جدول ۲ در سال‌های ۱۹۸۴ تا ۲۰۰۲ مؤید این مسئله است.

احزاب سیاسی منطقه‌ای، بیشتر در مناطقی از اروپا رقابت می‌کنند که همگرایی عمیق‌تر است (Jolly, 2006: 67). میزان رأی مورد انتظار احزاب منطقه‌گرا با روند تعمیق همگرایی و معاهدات اتحادیه اروپا به صورت فزاینده‌ای رشد کرده است. همچنان‌که در نمودار ۱ نشان داده شده است، مشاهده می‌کنیم که با تعمیق همگرایی یعنی از معاهده روم تا ماستریخت، سهم آرای احزاب منطقه‌گرا نیز افزایش پیدا کرده است.



Source: Jolly, 2006: 101

نمودار ۱. سهم رأی مورد انتظار با سطوح همگرایی

### اتحادیه اروپا؛ بستر پرورش جدایی خواهی

اتحادیه اروپا به جزء حیاتی آرمان‌های ملی‌گرایی فروملی تبدیل شده است. عوامل قانونی و سیاسی، به ویژه نقش‌های مربوط به مناطق فروملی در محدوده ساختار سازمانی اتحادیه، قوانین حاکم برای عضویت در اتحادیه اروپا و ترجیحات دولت کوچک اهمیت ویژه‌ای دارند (Jolly, 2006: 2). بازیگران فروملی در سال‌های اخیر از اتحادیه اروپا به منظور تعقیب اهداف جدایی خواهانه خود بسیار هوشمندانه استفاده کرده‌اند. قدرت‌های فروملی اتحادیه اروپا، شبکه‌ای در درون سیستم اتحادیه به وجود آورده‌اند (Borgen, 2007: 477). حزب ملی اسکاتلند تا سال ۱۹۸۰، حامی سرسخت طرح اروپایی و طرفدار استقلال در اروپا بود، اخیراً نیز به دنبال

رفراندوم جدایی بریتانیا از اتحادیه اروپا، دوباره این گرایش فوران کرده است. همچنین، حزب ائتلاف نوین فلامان‌های بلژیک خودش را به‌عنوان حزبی به‌شدت طرفدار اروپا معرفی می‌کند که پشتیبان فلاندری مقتدر در اروپا است. محوریت اتحادیه اروپا برای گفتمان ملی‌گرایی کاتالان در بنرهای مشهود است که تظاهرکنندگان در بارسلونا حمل می‌کردند و خواستار این بودند که کاتالونیا به دولت جدید اروپایی تبدیل شود و در جمله پیشنهادی آرتور مس<sup>۱</sup> در خصوص این پرسش همه‌پرسی که «آیا شما می‌خواهید کاتالونیا به دولتی جدید در محدوده اتحادیه اروپا تبدیل شود یا نه؟» (Tremlett, Oct 15, 2012).

شاید ساده‌انگارانه باشد اگر بگوییم که اتحادیه اروپا مشوق یا مخالف جدایی است یا اینکه موجب تسهیل یا دشواری در مراحل جدایی می‌شود. با وجود این، همگرایی اروپا چگونگی درک احزاب از منافع و هویت‌های خود در یک جدال جدایی‌طلبانه را تحت تأثیر قرار می‌دهد. اتحادیه اروپا از سه جنبه نقش مهمی را در شکل‌گیری ادعاهای تعیین سرنوشت اقلیت‌ها ایفا می‌کند:

۱. سیاست‌های مربوط به مناطق در نهادهای اتحادیه اروپا؛
۲. قواعد حاکم بر عضویت در اتحادیه اروپا؛
۳. ترجیحات دولت کوچک درون اتحادیه اروپا.

## ۱. سیاست‌های مربوط به مناطق در نهادهای اتحادیه اروپا

### ۱.۱. شروع سیاست‌های منطقه‌ای

گزارشی از سوی کمیسیون در سال ۱۹۶۵ درباره سیاست جامعه اروپا در خصوص مناطق و ضرورت تدابیری از جمله ابزارهای مالی خاص و اقدام همه‌جانبه دولت‌ها برای ارتقای وضعیت مناطق خود ارائه شد که در واقع اولین گام در زمینه توجه به مناطق فروملی بود. در سال ۱۹۶۷ اداره ویژه سیاست منطقه‌ای در داخل کمیسیون به‌وجود آمد. گسترش اتحادیه در دهه ۱۹۷۰ سبب شد تا سران نه کشور بازار مشترک در نشست پاریس در اکتبر ۱۹۷۳ کمیسیون را مأمور تهیه پیشنهادها و تدابیر لازم درباره مناطق و ایجاد یک صندوق خاص کنند. این صندوق باید در خدمت توسعه مناطق قرار گیرد. نتیجه اقدامات کمیسیون ایجاد «صندوق اروپایی توسعه اقتصادی مناطق»<sup>۲</sup> در ۱۸ مارس ۱۹۷۵ بود. در آغاز دهه ۱۹۸۰ و با ورود یونان، اسپانیا و پرتغال و با افزایش مناطق، کمیسیون اروپا پیشنهاد کرد تا سه صندوق مناطق، کشاورزی و امور اجتماعی به‌طور هماهنگ وارد عمل شوند (نقیب‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۸۷-۱۸۸).

1. Artur Mass  
2. FEDER



بسیاری از مناطق کشورهای که با نظام غیرمتمرکز اداره می‌شوند و مناطقی که وضعیت ویژه مثل خودمختاری دارند، خواهان ورود مستقیم به عرصه اتحادیه هستند. به این ترتیب هویت‌های منطقه در برابر هویت‌های ملی در حال تقویت هستند. اولین دفترهای ویژه مناطق در بروکسل به سار و هامبورگ مربوط بود که در سال ۱۹۸۵ گشایش یافتند. از آن سال تا ۱۹۸۸ شمار این دفترها نزدیک به ۱۵ واحد رسید و پنج سال بعد تعداد آنها سه برابر شد. هرچه سیاست اتحادیه اروپا در زمینه امور شهروندان گسترش می‌یابد و تقویت می‌شود، مناطق خودمختار و هویت‌های فرهنگی نیز از موقعیت بهتری برای حضور در عرصه‌های وسیع‌تر اتحادیه برخوردار می‌شوند. به موازات تحول در وضعیت مناطق فروملی، جامعه اروپا نیز در پاسخ به نیازهای جدید بسیج شد. اعلامیه واحد که در سال ۱۹۸۶ تصویب و از اول ژوئیه ۱۹۸۷ به اجرا گذاشته شد بر کاهش تفاوت‌های منطقه‌ای تأکید و بودجه‌های ساختاری را در همین زمینه اصلاح کرد (نقیب‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۸۸-۱۸۹). شکل‌گیری مناطق و تأثیرگذاری آنها به بعد از تأسیس اتحادیه اروپا و تقویت جایگاه سیاسی مناطق برمی‌گردد؛ یعنی زمانی که مناطق فروملی اجازه یافتند تا در صحن اتحادیه، نمایندگانی را برای بازنمایی خواست‌ها و منافعشان داشته باشند. در چارچوب پیمان ماستریخت تمهیدات لازم برای ایجاد کمیته‌ای از مناطق به عمل آمد. هدف آن بود که اقلیت‌های ملی بی‌دولت بتوانند در سطح اروپا نمایندگی داشته باشند. ولی در عمل دولت‌های عضو اتحادیه اروپا بر این امر اصرار می‌ورزند که منطقه باید در قالب‌های اقتصادی تعریف شود، نه بر اساس واحدهای هویتی، احساسی و مردمی (قوام، ۱۳۸۹: ۸۹).

### ۱.۲. کمیته مناطق اتحادیه اروپا<sup>۱</sup>

پس از پیمان ماستریخت و تأکید آن بر شکل‌گیری اروپای شهروندان، کمیته مناطق به‌جای دفتر مسائل منطقه‌ای که زیر نظر کمیسیون به‌وجود آمده بود، به‌عنوان سازمانی رسمی و مستقل ایجاد شد که مورد مشورت کمیسیون و شورای وزیران قرار می‌گیرند. اعضای این کمیته با پیشنهاد دولت‌های عضو از سوی شورای وزیران انتخاب می‌شوند (نقیب‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۸۸-۱۸۹). کمیته مناطق اروپایی که درون اتحادیه قرار دارد در فراهم‌آوردن فرصت‌ها نقش مهمی ایفا می‌کند تا مناطق در فرایندهای تصمیم‌سازی مشارکت کنند و در شکل‌دهی به سیاست‌گذاری‌های مربوط به خودشان سهیم باشند. کمیته مناطق در سال ۱۹۹۴ به‌عنوان مجموعه‌ای مشورتی برای اتحادیه اروپا به منظور حذف فاصله میان شهروندان و اتحادیه تأسیس شد. نیمی از مردم دولت‌های عضو اتحادیه معتقدند، کارگزارانی که به‌صورت محلی و منطقه‌ای انتخاب می‌شوند بهتر می‌توانند خواست‌های مردم درون اتحادیه را نمایندگی کنند

1. European Union Committee of Regions (COR)

کمیته مناطق ادعا می‌کند که شهروندان اتحادیه اروپا باید در فرایندهای تصمیم‌گیری اتحادیه به وسیله نمایندگانشان حرفی برای گفتن داشته باشند؛ زیرا آن‌ها نزدیک‌ترین مراجع به مردم و بیانگر دیدگاه‌ها و موقعیتشان در قانون‌گذاری هستند. کمیته اکنون از ۳۵۳ عضو شامل ریاست منطقه، شهرداران یا نمایندگان انتخابی منطقه تشکیل شده است. معاهده لیسبون که از سال ۲۰۰۹ اجرا شد اعتبار و نفوذ کمیته مناطق را ارتقا داد. طبق این معاهده، شورای اتحادیه اروپا و نمایندگان پارلمان اروپا باید در فرایند قانون‌گذاری در مواردی مانند اقتصاد، همبستگی اجتماعی، شبکه‌های فرااروپایی، بهداشت، آموزش و فرهنگ، اشتغال، محیط زیست و تغییرات اقلیمی، حمل‌ونقل، حمایت مدنی و انرژی با کمیته مناطق مشورت کنند (Jafarian, 2014: 66).

کمیته مناطق سه اصل بنیادی را در فعالیت‌هایش دنبال می‌کند: ۱. اصل واگذاری؛<sup>۱</sup> ۲. اصل نزدیکی؛<sup>۲</sup> ۳. اصل مشارکت.<sup>۳</sup> طبق اصل واگذاری، اتحادیه اروپا باید سیاست‌ها و تصمیمات خود را در نزدیک‌ترین سطح ممکن به مردم بگیرد و در مسائلی دخالت نکند که مقامات ملی، منطقه‌ای و محلی می‌توانند به صورت مؤثر انجام دهند. طبق معاهده لیسبون، کمیته مناطق می‌تواند در مواردی که اصل واگذاری تصمیمات نقض شده است به دیوان عدالت اروپا مراجعه کند. اصل نزدیکی بر سطح حکمرانی و شفافیت تأکید می‌کند. بنابر آن تمام سطوح حکمرانی باید به شهروندان نزدیک باشد و مقامات ملی و منطقه‌ای باید در امورشان شفاف باشند تا شهروندان از مشارکت در فرایند دموکراتیک اطمینان پیدا کنند. اصل مشارکت می‌گوید که چهار سطح حکمرانی محلی، ملی، فراملی و منطقه‌ای به منظور حصول اطمینان از حکمرانی خوب اروپایی به صورت نزدیک با هم همکاری کنند (Jafarian, 2014: 66-67).

کمک دولت ملی به طرح مناطق در مباحث اروپایی از شگفت‌انگیزترین تحولات جهانی معاصر است؛ زیرا همیشه این دولت‌های ملی بودند که به ورود ایالات خود به عرصه بین‌المللی راغب نبودند و با تمام قوا از آن جلوگیری می‌کردند؛ اما اینک گویی خود به استقبال عصر جهانی رفته‌اند و از حاکمیت خود چشم‌پوشی می‌کنند. در همان حال چنانچه قرار باشد اروپای متحد یا ایالات متحده اروپا شکل بگیرد، شکل آینده این اتحادیه چیزی جز اروپای مناطق نخواهد بود (نقیب‌زاده، ۱۳۸۲: ۱۸۹-۱۹۰).

### ۳.۱. کارکردهای سیاست مناطق

منطقه‌گرایی اروپایی باعث اعطای اختیارات از دولت ملی به حکومت‌های محلی و تمرکز قدرت در نهادهای فراملی شده است. واگذاری اختیارات به مناطق فراملی خودمختاری

- 
1. Subsidiarity
  2. Proximity
  3. Partnership

بیشتری اعطا کرده است و به آن‌ها اجازه می‌دهد که اهداف خود را به جای اهداف ملی تعقیب کنند. رهبران ملی ممکن است در ایجاد تعادل بین دستور کارهای فراملی، ملی و منطقه‌ای با مشکل روبه‌رو شوند. در چنین وضعیتی، هرچه مردم یک منطقه برای برآورده کردن اهداف و نیازهایشان از دولت ملی ناخشنودتر شوند، به کسب خودمختاری بیشتر و حتی استقلال راغب‌تر خواهند شد (Dayton, 2015: 5). بسیاری از مناطق در بروکسل در تلاش برای دسترسی به ساختارهای سیاست‌گذاری اروپایی موجود، دفترهای اطلاعاتی را تأسیس کرده‌اند.

پیمان ماستریخت تقویت‌کننده ایده مناطق اروپا بود که در سال ۱۹۹۳ لازم‌الاجرا شد. ماستریخت اصل واگذاری<sup>۱</sup> تصمیمات به سطوح پایین را مندرج کرد، کمیته مناطق را بنیان نهاد و به وزرای مناطق اجازه داد که در شورای اروپا با هیئت‌های دولت عضو حضور داشته باشند (Loughlin, 1996: 141-143).

معاهده ۲۰۰۹ لیسبون<sup>۲</sup> هرچند اندک، اما گسترش قدرت رسمی منطقه‌ای شایان توجهی را فراهم آورد و حمایت تحسین‌برانگیزی را از سوی ملی‌گرایان قومی جلب کرد. این معاهده، کمیته مناطق را با الزام کمیسیون، شورا و پارلمان برای مشورت با آن در موضوع‌های مربوط به حکومت محلی یا منطقه‌ای تقویت کرده و به کمیته اجازه می‌دهد که قوانین اتحادیه اروپا را به چالش بکشد؛ چراکه به اجرای اصل واگذاری معتقد است.

مناطق، شبکه‌های غیررسمی درون اتحادیه ایجاد کرده‌اند تا منافع خود را گسترش دهند. برای نمونه، اعضای ملی گرای فلاندر، اسکاتلند و کاتالان در پارلمان اتحادیه اروپا همراه با نمایندگان دیگر ملل بدون دولت، در صدد هستند تا اتحاد اروپای آزاد<sup>۳</sup> را شکل دهند، که ۴۰ حزب ترقی‌خواه، ناسیونالیست، منطقه‌ای و خودمختار را از سراسر اتحادیه اروپا جمع کرده‌اند و فعالیت خود را بر ترویج حق تعیین سرنوشت مردم متمرکز می‌کنند. علاوه بر مشارکت فنلاند، اسکاتلند و کاتالونیا در کنفرانس اروپایی مناطق با قدرت قانون‌گذاری<sup>۴</sup>، شبکه‌ای غیررسمی برای افزایش نقش مناطق قانونی در امور اتحادیه اروپا از راه تشکیل سیاسی مطابق با اصول واگذاری اختصاص داده شد (Connolly, 2013: 81). هدف اتحاد اروپای آزاد ارتقای حق خودتصمیم‌گیری مردم در اتحادیه اروپاست. همچنین مناطق جدایی‌طلب در شبکه‌های سیاسی فراملی نظیر کنفرانس مناطق اروپا<sup>۵</sup> دارای قدرت مشروع شرکت می‌کنند که در آن قانون‌گذاران مناطق سرتاسر اتحادیه برای بررسی دغدغه‌های مشترک دور هم جمع می‌شوند (Dayton, 2015: 5).

1. The Principle of Subsidiarity

2. The Lisbon Treaty

3. European Free Alliance

4. Regleg

5. Conference of European Regions

مناطق وجوه ساختاری اتحادیه اروپا را دریافت می‌کنند. به علاوه، در چارچوب رژیم حقوقی اروپا، حمایت فرهنگی و زبانی برای گروه‌های اقلیت تضمین شده است و درجه‌ای از شناسایی رسمی فرهنگ اقلیت‌ها در سطح فراملی فراهم می‌شود. شاید مهم‌تر از همه این مسائل فراهم کردن فرصت‌هایی برای شرکت ملل بدون دولت در پارادایپلماسی<sup>۱</sup> از سوی اتحادیه اروپا باشد. کاتالونیا، فعالانه منافع کاتالان را در ماورای مرزهای دولت اسپانیا با پیوند خود به اقتصاد وسیع اروپایی طرح‌ریزی کرده است، فرهنگ کاتالان را ترویج می‌دهد و ارتباطات بین منطقه‌ای را گسترش داده است. همکاری میان کاتالونیا و مناطق مشابه و ثروتمند مانند چهار موتور اروپا،<sup>۲</sup> بادن-وورتمبرگ،<sup>۳</sup> رون-آلپ<sup>۴</sup> و لومباردی<sup>۵</sup> برای گسترش توسعه اقتصادی طراحی شد؛ بنابراین کاتالونیا به‌عنوان دولت-منطقه<sup>۶</sup> تعریف شده است که به مشارکت در امور اروپایی، به‌ویژه امور اقتصادی با وجود ماندن در محدوده اسپانیا موفق شده است. موفقیت پارادایپلماسی کاتالان می‌تواند در فهم این مسئله به ما کمک کند که چرا تا همین اواخر، ملی‌گرایی کاتالان بیشتر شکل درخواست برای افزایش خودمختاری به‌جای استقلال کامل به‌خود گرفته است (Connolly, 2013: 82).

به همین ترتیب، فلاندر در پارادایپلماسی فراتر از مرزهای بلژیک، معمولاً با ترویج فرهنگ فلاندر و سرمایه‌گذاری بین‌المللی مشارکت کرده است. برخلاف اسکاتلند یا کاتالونیا، فلاندر می‌تواند به توافق‌های بین‌المللی وارد شود که در آن مناطق در سطح داخلی اقتدار دارند. تأثیر موفقیت پارادایپلماسی در گفتمان ملی‌گرایی فلاندر که در چارچوب دولت بلژیک عمل کرده، به مراتب متفاوت‌تر از کاتالونیا است (Connolly, 2013: 90-91). نتایج متفاوت پارادایپلماسی فلاندر و کاتالان منعکس‌کننده تأثیر متناقض نهادهای اتحادیه اروپا بر ملی‌گرایی فراملی است. از یک‌سو، مشارکت رسمی و غیررسمی مناطق فراملی در این نهادها می‌تواند همچون سوپاپ اطمینانی برای تخلیه فشارهای ملی‌گرایی عمل کند و به کاهش درخواست برای جدایی منجر شود؛ از سوی دیگر، با فراهم‌آوردن فرصت‌هایی برای مناطق و نشان‌دادن این توانایی که آن‌ها می‌توانند در امور خود مشارکت کنند، اتحادیه اروپا می‌تواند مشوق جدایی طلبی باشد.

### 1. Paradiplomacy

۲. «بادن- وورتمبرگ» در آلمان، «کاتالونیا» در اسپانیا، «لومباردی» در ایتالیا و «رون آلپ» در فرانسه چهار استان در اروپا هستند که برون‌رفتی برای بحران‌های اقتصادی پیدا کرده‌اند که به چهار موتور اروپایی مشهور هستند.

### 3. Baden- Wurttemberg

### 4. Rhone- Alpes

### 5. Lombardy

### 6. Region state

## ۲. قواعد حاکم بر عضویت در اتحادیه اروپا

بیشتر اقلیت‌های قومی در اروپا باور دارند که عضویت در اتحادیه اروپا فرصت مناسبی را برای آن‌ها فراهم کرده است تا مطالبات ملی خود را پیگیری کنند (Csergo and Godeger, 2001: 77). تصور عمومی بر آن است که شهروندی اتحادیه اروپا هزینه‌های گسستن از کشورهای ملی کنونی را به مراتب کاهش خواهد داد و عاملی برای تضعیف حاکمیت‌های ملی به حساب می‌آید. این طرز تلقی موجب شده است تا اقلیت‌های قومی کشورهایی که هنوز به عضویت اتحادیه در نیامده‌اند، بیشتر تلاش کنند تا کشورهای متبوع‌شان هر چه زودتر به این مجمع و خانواده اروپایی بپیوندند؛ بلکه در پرتو آن بتوانند فضای تنفس بیشتری بیابند.

حقوق بشر و دموکراسی از ارکان مهم اتحادیه اروپا است و از شروط اساسی عضویت به حساب می‌آیند. بیانیه لاکن<sup>۱</sup> اعلام می‌دارد که ورود به اتحادیه تنها برای کشورهایی باز است که ارزش‌هایی چون انتخابات آزاد، احترام به اقلیت‌ها و احترام به حاکمیت قانون را سرلوحه خود قرار داده‌اند. شورای کپنهاک در سال ۱۹۹۳ نیز احترام و حفاظت از حقوق اقلیت‌ها را تصریح کرد. نهادهای اتحادیه اروپا برای پاسخ‌گویی به خواسته‌های گروه‌های متمایز فرهنگی و قومی تمهیدات زیادی را به کار برده است، از جمله پیمان‌نامه‌ای که درباره رسمیت بخشیدن به زبان‌های مناطق و اقلیت‌های اروپا بسته شده است. همه این‌ها مایه دلگرمی اقلیت‌های قومی است (امامی، ۱۳۸۹: ۱۳۷).

شواهد موجود نشان می‌دهد که برقراری پیش‌شرط‌های جامعه اروپا برای پشتیبانی از حقوق اقلیت‌ها سبب تصویب اسناد و قوانین تازه در کشورهای متقاضی عضویت شده است. در واقع بیشتر اسناد مربوط به حقوق اقلیت‌ها پس از انتشار برنامه سال ۲۰۰۰ کمیسیون اروپا صادر شده است. این بدان معنا است که این اسناد پاسخی به درخواست کمیسیون اروپاست که نقش نظارتی را به عهده دارد. تأثیرات موشکافی دقیق کمیسیون اروپا بر رفتار دولت متقاضی در افزایش ناگهانی شماره اسناد سیاسی در رابطه با شرایط اقلیت‌ها در نیمه دوم دهه نود، آشکارتر شد. حتی در اولین گزارش کمیسیون، به نارسایی‌های شرایط اقلیت‌ها در اروپای مرکزی تأکید شده بود. در سال‌های اخیر، کشورها برای بهبود شرایط اقلیت‌ها اقداماتی انجام داده‌اند. نکاتی مندرج در این اسناد سیاسی نشان می‌دهد که اقدامات انجام‌شده، پاسخ مستقیمی به نظارت‌های کمیسیون و آژانس‌های دیگر اروپایی بوده است (روغنی، ۱۳۸۴: ۱۷۰).

قوانین اتحادیه اروپا کشورهای عضو و کشورهایی که در نوبت عضویت قرار گرفته‌اند را وادار ساخته است تا قوانین و عملکردهای خود را به تدریج با ضوابط اتحادیه اروپا درباره عدم تبعیض به اقلیت‌ها سازگار کنند. این روند را در کشورهای اروپای شرقی و حتی در ترکیه

شاهد بوده‌ایم که مایل به پیوستن به اتحادیه اروپاست. کاستی‌های جدی در این زمینه هنوز مشاهده می‌شود. در برخی مناطق اروپا، از جمله در بالکان، روند تأثیرگذاری نهادهای اتحادیه اروپا کارساز بوده است و به قول نویسنده‌ای، دخالت‌های مسئولان اتحادیه اروپا در منطقه بالکان و اصلاح ساختارهای سیاسی و حاکمیتی در منطقه می‌تواند مشکلات ناشی از بی‌اعتمادی و تنش‌های قومی در منطقه را کاهش دهد (امامی، ۱۳۸۹: ۱۳۹).

### ۳. ترجیحات دولت کوچک درون اتحادیه اروپا

دولت‌های کوچک‌تر صدای رساتری در امور بین‌المللی و دسترسی بهتری به کمک‌های مالی خواهند داشت. به علاوه دولت‌های کوچک‌تر در اتحادیه اروپا به نسبت دولت کوچک خارج از اتحادیه با مسائل امنیتی کمتری روبه‌رو خواهند شد. دولت‌های عضو اتحادیه اروپا از زمان جنگ جهانی دوم به بعد به دلیل وابستگی متقابل و سازمان‌گرایی وارد جنگ نشده‌اند (Keohane & Nye, 2012: 78). همچنین ناتو به حمایت نظامی از مناطق جدایی‌طلبی ادامه خواهد داد که عضویت در این سازمان را کسب کنند.

دولت‌های بزرگ تاریخی با توجه به اندازه بزرگ‌تر بازار، موفقیت اقتصادی بیشتری کسب کرده‌اند. با این حال با ایجاد اتحادیه اروپا و تضعیف مرزها به منظور تجارت، اهمیت اندازه دولت کاهش یافته است. امروزه با پدیده جهانی شدن و گسترش موافقت‌نامه‌های تجارت آزاد، کشورهای کوچک‌تر می‌توانند بسیار موفق باشند. این مسئله نشان می‌دهد که هر گاه کشوری به عضویت اتحادیه اروپا درآید به دلایل بسیاری منافع اقتصادی اهمیت اندازه بازار ملی را کاهش می‌دهد. این مسئله می‌تواند به بالا رفتن اعتماد به نفس احزاب منطقه‌گرا در انتخابات ملی به وسیله پایین آوردن هزینه جدایی منجر شود (Pantovic, 2014: 16). منافع دولت‌های بزرگ‌تر کسب کرده‌اند به دلیل همکاری مالی منطقه‌ای اتحادیه اروپا، سیاست‌های مالی، سیاست خارجی و تجارت آزاد کاهش پیدا می‌کند. این مورد نشان می‌دهد که هویت‌های کوچک منطقه‌ای توسط اتحادیه اروپا تشویق می‌شوند تا به دنبال خودمختاری بیشتر باشند که به افزایش اعتماد به نفس منطقه‌ای و افزایش احتمالی ادعاهای جدایی‌طلبانه منجر می‌شود.

از زمان پایان جنگ جهانی دوم و ایجاد اتحادیه اروپا بیشتر کشورهای اروپایی دغدغه امنیت داخلی را ندارند، آن‌گونه که در دوران جنگ سرد داشتند؛ حتی اگر قدرت‌های کوچک‌تر منطقه‌ای مانند اسکاتلند و کاتالونیا به استقلال دست یابند، همچنان ناتو یا دیگر قدرت‌های بزرگ از آن‌ها حمایت خواهند کرد. بسیاری از تحلیل‌گران بر این باورند که جهانی شدن و وجود سازمان‌های بین‌المللی متعدد از یک منظر، ریسک جنگ را کاهش می‌دهد و همکاری و معامله بین دولت‌ها را بیشتر می‌کند و رویه مثبتی به وجود می‌آورد.

افزون بر مسائل امنیتی و اقتصادی، مسئله مشابهت نیز مطرح است. حکومتی با مردم مشابه، امکان موفقیت بیشتری در گرفتن و تطبیق با سیاست‌هایی را دارد که به نفع اکثریت مردم هست. این مسئله بدین معنی است که حکومت مشابه یعنی حکومتی دارای شباهت‌های نژادی، قومیتی و فرهنگی از حقوق برابر بیشتر احتمال دارد که به دلیل جمعیت هم‌فکر و مشابه، شرایط برابر اقتصادی و منفعتی ایجاد کند؛ بنابراین، دولت‌های بزرگ‌تر به دلیل نداشتن این ویژگی ممکن است به رفاه برابر دست نیابند (Pantovic, 2014: 16-17). نتیجه اینکه دولت‌های بزرگ‌تر ناهمگونی بیشتری دارند. آن‌ها به دلیل همین ویژگی‌های فرهنگی، امنیتی و اقتصادی، احزاب منطقه‌گرای فروملی، خود را دارای قابلیت حفظ رشد اقتصادی و آزادی فرهنگی و مستقل از دولت ملی سستی می‌دانند.

### نتیجه

آمارهای ارائه شده در مقاله بیان‌گر آن است که تعداد احزاب منطقه‌گرا و هویت‌خواه، از بدو تأسیس اتحادیه اروپا تاکنون در بستر همگرایی بیشتر شده و میزان سهم این احزاب در رقابت‌های انتخاباتی سطح ملی افزایش پیدا کرده است. آرمان‌های لیبرالیستی هم‌گرایانه، اتحادیه را ناگزیر از توجه به هویت اقلیت‌های قومی کرده است؛ زیرا رویکردی غیر از این مغایر با اهداف اتحادیه به‌شمار می‌آید. در همین زمینه، سیاست‌های معطوف به مناطق فروملی و پیش‌شرط‌های عضویت از جمله اقداماتی هستند که اتحادیه برای حل مشکل اقلیت‌های قومی با کشورهای متبوع‌شان انجام داده است.

نگاهی به تکوین ساختاری اتحادیه اروپا و همچنین ساختارهای مرتبط با اقلیت‌های قومی یعنی کمیته مناطق، درک ما را از تأثیر همگرایی اروپایی بر جنبش‌های جدایی طلب بیشتر خواهد کرد. شکل‌گیری مناطق فروملی و تأثیرگذاری آن‌ها در واقع به بعد از تأسیس اتحادیه اروپا و تقویت جایگاه سیاسی مناطق بر می‌گردد. زمانی که مناطق فروملی اجازه یافتند تا به صورت بی‌واسطه و بدون نیاز به دولت‌های ملی‌شان، نمایندگانی را برای طرح خواست‌ها و منافع خود داشته باشند. کمیته مناطق اروپایی که درون اتحادیه قرار دارد، نقش مهمی در فراهم آوردن فرصت‌هایی ایفا می‌کند تا مناطق در فرایندهای تصمیم‌سازی مشارکت کنند و در شکل‌دهی به سیاست‌گذاری‌های مربوط به خود سهم باشند.

از سوی دیگر، مشروط‌بودن عضویت در اتحادیه اروپا نیز، زمینه انتقال ارزش‌های دموکراتیک و حقوق اقلیت‌ها به کشورهای عضو را فراهم کرده است تا جایی که براساس شواهد موجود، این سیاست مشروط، موجب تصویب اسناد و قوانین تازه برای پشتیبانی از حقوق اقلیت‌ها در کشورهای متقاضی عضویت شده است. به کارگیری عملی سیاست‌های

اتحادیه اروپا درباره اقلیت‌ها از سویی هویت‌های قومی و محلی را تقویت می‌کند و به آن‌ها اجازه خواهد داد تا در تصمیم‌گیری‌های مرتبط با سرنوشت خودشان در سطح اتحادیه مشارکت داشته باشند؛ بنابراین دریچه‌ای برای گریز از چارچوب‌های متصلب دولت‌های متبوع‌شان بر روی آن‌ها گشوده است. از سوی دیگر با تحت تأثیر قراردادن و محدود کردن حاکمیت‌های ملی کشورهای عضو، برای تنفس بیشتر اقلیت‌ها فرصتی ایجاد می‌کند.

اگرچه همگرایی منطقه‌ای زمینه رشد جنبش‌ها و احزاب جدایی‌طلب را فراهم کرده است، می‌توان گفت این رشد کمی بوده و به لحاظ کیفی نتیجه، عکس این مدعاست. در مجموع می‌توان گفت که کشورهای اروپایی و اتحادیه اروپا به نسبت سایر مناطق و کشورهای جهان در تعامل با اقلیت‌های قومی موفق‌تر بوده‌اند. حتی مقایسه کشورهای غرب اروپا با شرق آن قاره مؤید این ادعاست. آمارها نشان‌دهنده تعداد بیشتر احزاب منطقه‌گرا در غرب اروپاست؛ ولی شدت میل به جدایی در اقلیت‌های شرق اروپا به مراتب بیشتر است. غرب اروپا بعد از شروع همگرایی تاکنون شاهد هیچ موردی از جدایی عملی نبوده است، درحالی‌که این پدیده در شرق اروپا و دیگر نقاط جهان در طول دهه‌های اخیر زیاد رخ داده است و هنوز بسیاری از کشورها با این چالش مواجه هستند.

سیاست‌های اتحادیه اروپا در زمینه مناطق فروملی و اقوام توانسته است کشورهای عضو را در مسیر گشایش فضاهای اجتماعی، فرهنگی و سیاسی یاری دهد. در نتیجه ساختارهای منعطف سیاسی و نظام‌های حزبی و انتخاباتی، فضای باز برای عرض‌اندام اقوام و اقلیت‌ها به وجود آمده است تا به جای رفتارهای رادیکال و بنیادگرایانه، به شیوه‌های دموکراتیک فعالیت و خواسته‌های خویش را مطرح کنند. این مسئله کمک می‌کند تا هسته‌های نهفته در بطن جوامع اقلیت سر برآورند و به سطح بیایند. در غیر این صورت انباشتگی مطالبات در لایه‌های زیرین جامعه همیشه این تهدید را به همراه دارد که به شیوه‌ای غیرمنتظره، انفجاری و رادیکال خود را بروز دهند که آسیب‌های به مراتب بیشتری را به همراه خواهد داشت. با این توصیف، هزینه گشایش فضا برای ورود و عرض‌اندام احزاب منطقه‌گرا به مراتب کمتر از تصلب فضا است. بر همین اساس می‌توان نتیجه گرفت که همگرایی اروپایی زمینه رشد کمی احزاب منطقه‌گرا را فراهم کرده است؛ ولی در عمل موجب افول و کاهش میل به جدایی عملی در آن‌ها شده است.



## منابع و مأخذ

## الف) فارسی

۱. امامی، سید کاووس (۱۳۸۹)، «کشورهای چندملیتی اتحادیه اروپا و سیاست چندفرهنگ‌گرایی»، کتاب اتحادیه اروپا؛ هویت، امنیت و سیاست، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، صص ۱۲۳-۱۳۹.
۲. روغنی، محمود (۱۳۸۴)، «اقلیت‌ها و تبعیض»، تهران: انتشارات قصیده‌سرا.
۳. سیف‌زاده، سیدحسین (۱۳۸۸)، «نظریه‌ها و تئوری‌های مختلف در روابط بین‌الملل فردی-جهانی‌شده»، تهران: انتشارات وزارت امور خارجه.
۴. ضیایی، سید یاسر (۱۳۹۲)، «درآمدی بر جدایی‌طلبی در حقوق بین‌الملل»، تهران: نشر دانش.
۵. قوام، سید عبدالعلی (۱۳۸۹)، «چالش‌های هویتی در اتحادیه اروپا»، کتاب اتحادیه اروپا؛ هویت، امنیت و سیاست، تهران: پژوهشکده مطالعات راهبردی، صص ۸۳-۹۸.
۶. قوام، عبدالعلی (۱۳۸۴)، «روابط بین‌الملل: نظریه‌ها و رویکردها»، تهران: سمت.
۷. کولایی، الهه (۱۳۷۹)، «اکو و همگرایی منطقه‌ای»، تهران: مرکز پژوهش‌های علمی و مطالعات استراتژیک خاورمیانه.
۸. مقری مؤذن، طاهره (۱۳۹۲)، «جریان‌شناسی ملی‌گرایی در اروپای معاصر»، کتاب اروپا ۱۲: ویژه احزاب و جریان‌های اروپایی، تهران: ابرار معاصر، صص ۸۸-۱۰۹.
۹. مولایی، عبادالله (۱۳۹۲)، «احزاب سیاسی و روندهای نوظهور در سیاست اروپایی»، کتاب اروپا ۱۲: ویژه احزاب و جریان‌های اروپایی، تهران: ابرار معاصر، صص ۱۵-۳۴.
۱۰. نقیب‌زاده، احمد (۱۳۸۲)، «اتحادیه اروپا از آغاز تا امروز»، تهران: نشر قومس.

## ب) خارجی

11. Borgen j. Christopher (2007), **Imagining Sovereignty, Managing Secession: The Legal Geography of Eurasia's Frozen Conflicts**, 9 OR.REV. INT'L L, 477-535.
12. Connolly, K. Cristopher (2013), "Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and The European Union", 24 **Duke Journal of Comparative & International Law**, 51-105.
13. Dayton, Ross (2015), **Separatism, Globalization, and the European Union**, EUCE, Vol. 15 No. 1.
14. Duerr, G.M.E (2012), **Talking with Nationalists and Patriots: An Examination of Ethnic and Civic Approaches to Nationalism and Their Outcome in Quebec and Flanders**, Phd diss, Kent University.
15. Goldston, Joshua S. (1999), **International Relations**: New York: Longman.
16. Guibernau, M. (2004), "Images of Catalonia, Nations and Nationalism", Vol. 3(1), 89-111.
17. Guibernau, M. (2006), "National Identity, Devolution and Secession in Canada, Britain, and Spain", **Nations and Nationalism**: Vol. 12(1) 51-76.
18. Ignatieff, M. (1993), **Blood and Belonging: Journeys into the New Nationalism**, Toronto: Penguin Canadian.
19. Jafarian, Saman (2015), **Sub-National and Supra-National Regionalism in Europe: A Case Study of Scottish Independence**, MA Thesis, University of Tehran: Faculty of World Studies.
20. Jolly, Seth Kincaid (2006), **a Europe of Regions? Regional Integration, Sub-National Mobilization and the Optimal Size of States**, Department of Political Science in the Graduate School of Duke University.
21. Keating, M. (2001), **Nations against the State: the New Politics of Nationalism in Quebec, Catalonia and Scotland**. London: Palgrave
22. Lieber, R. (1972), **Theory and World Politic**, Cambridge: Winthrop Publishers,.
23. Pantovic, Anjdjelka (2014), **The Economic Impact of European Union on Subnational Separatism Sentiment**, BA Thesis, University of Colorado Boulder.
24. Requejo, F. & Caminal, M. (2011), **Political Liberalism and Plurinational Democracies**, New York, USA: Routledge.

- 
25. Rivoire, Corentine (2013), **Independence in Europe: Secession, Sovereignty, and The European Union**, University of Pompeu Fabra, Department of Communication.
  26. Ruggie, J. G. (1998), “**Constructing the world Polity**”, **Essays on International Institutionalization**, London: Routledge, 1-18.