

Federalism as a Means for Ethnic Conflict Resolution

Федерализмът като средство за разрешаване на етнически конфликти

Raliza Jekova*

Ралица Жекова*

Abstract: The article reviews main characteristics of different theoretical approaches to federalism: constitutional and legal, sociological and political-ideological. The importance of federal asymmetry as an aspect of the study of the federalism is stressed. Advantages and disadvantages of federalism as a means for ethnic conflict resolution are outlined and some contextual factors that should be considered when ethnic federalism is applied are explored.

Key words: federalism, ethnic conflict, conflict resolution, multiethnic federation, ethnic federalism

Последните години са доста проблемни както за някои държави от Азия и Африка, така и в Европа. След края на Студената война етническите напрежения, потискани, но нерешени от дълго време, са освободени и превръщат предишните спокойни и проспериращи държави в бойни полета. Често пъти националистическата карта се използва от политическите с цел запазване на властта. Въпреки усилията на международната общност и международните организации тази тъжна тенденция се оказва доста трудна за прекратяване. Това налага преосмислянето на използваните подходи. Естествено, при тези обстоятелства търсенето на възможни решения на етническите конфликти, е крайно необходимо, както за учените, така и за дипломатите.

Разнообразната литература за етническите конфликти и разрешаването на конфликти посочва различни подходи. Много учени имат дързостта да предложат обобщения на различни теории и използват различни казуси, за да ги докажат. Различните варианти традиционно се опират на запазването на статуквото и съществуващите граници. Създаването на мултикултурно общество в рамките на мултиетническа държава се разглежда като най-добрата възможност за преодоляване на етническите напрежения. Пример за това са доста държави в т.нар. развиващ се свят – Етиопия, Ирак, Нигерия и Судан, които приемат федерализма като решение за управление на етническите си конфликти, често пъти като част от по-широкия пакет от постконфликтни конституционни реформи. В тези държави границите се очертават, за да се гарантира,

че териториално концентрираните национални малцинства ще създадат регионални мнозинства.

Всъщност теоретичните подходи към федерализма отразяват дебатите по отношение на същността на федерализма и неговите функции. Те попадат в две широки категории: нормативни и емпирични. Нормативните подходи най-общо дискутират предполагаемите предимства и недостатъци на (идеологическия и институционалния) федерализъм¹. На нормативно ниво някои изследователи свързват федерализма с мира, сигурността, гражданството и демокрацията. Други твърдят, че федерализмът носи регионални неравенства и репресия на местните малцинства от страна на местните мнозинства². Емпиричните изследвания дискутират такива черти на федерациите като разпределение на властите между централното и местните правителства, променящата се същност на отношенията между двете нива на управление, различните федералните системи, механизмите, чрез които федералните системи действат и причините и последствията от създаването и разпадането на федералните системи³.

Такива класификации дават ясно разграничение между теоретичните (нормативни) и оперативни (емпирични) аспекти на федерализма. Те дават яснота по някои от основните проблеми, с които се занимават изследователите на федерализма. Като последствие са развити няколко конкурентни подхода за изучаване на федерализма. Си Ди Тарлтън⁴ идентифицира формален, правен, политически и социологически подход. Антъни

¹ Burris, A. (2001) "Federalism" in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ed. by N.J. Smelser. Oxford: Elsevier Science, pp.5440-4

² Шапиро, цитиран в: Burris, A. (2001) "Federalism" in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ed. by N.J. Smelser. Oxford: Elsevier Science, pp.5440

³ Ibid, pp.5440-2

⁴ Tarlton, C. D. (1965) „Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, *The Journal of Politics* 27



Бърч⁵ предлага следните перспективи: институционална, социологическа, процес и пазарене. Руфъс Дейвис⁶, от своя страна, характеризира основните тенденции при изследването на федерализма като въпрос на степен, федерализмът като качество на обществото, процес и споделяне. Лори Торлаксън⁷ предлага три конкуриращи се подхода към федерализма: социологически, конституционален и правителствен/политически.

Тези класификации демонстрират различните начини, по които учените изследват основните проблеми, свързани с федерациите. С най-голяма релевантност по отношение на разрешаването на етнически конфликти са правните и конституционните подходи при изследването на федерациите. Те очертават ролята на конституцията при изграждането на институционална рамка за разделение на властите между централното и регионалните правителства. Кей Си Уеър, които е един от основните привърженици на този подход счита, че конституцията на САЩ е прототип на модерната федерация и дефинира федералното управление като: „асоциация от държави, които са организирани така, че властта е поделена между централното правителство, което по някои въпроси - например изработването на договорите и печатането на парите, е независимо от правителството на асоциираните щати, и, от друга страна, щатските правителства, които по други въпроси са независими от централното правителство.”⁸ Освен това той дефинира федералният принцип като „метод за разделение на властите, така че централното и регионалните правителства могат да бъдат независими всеки в своята област и [същевременно] да се координират”⁹. Подходът на Уеър към федерализма се критикува като доста негъвкав и правноориентиран. Такива критики основно произтичат от основния акцент, който той поставя върху формалното разделение на властите и твърдението, че двете нива на управление са независими и се координират. Другите учени също критикуват това, че той счита САЩ за прототип на всички останали съвременни федерации¹⁰.

Въпреки някои свои недостатъци правните и конституционни подходи дават някои важни приноси за концептуалната яснота по отношение на

федерализма. Те например очертават някои от най-отличителните черти на федерацията, разделието на властите между централното и регионалните правителства¹¹. Освен това те подчертават, че федерациите изискват наличието на писани конституции, в които се забраняват едностранните промени от страна на централното или регионалните правителства¹². Всъщност, почти всички федерални конституции предвиждат строги процедури за промени в конституцията.

Тези подходи подчертават наличието на независима институция (Върховен/конституционен съд), който отговаря за разрешаването на спорове¹³. Поради върховенството на федералната конституция почти всички федерации се обръщат за тълкуване на конституцията към независими съдилища. Чрез тълкуването на конституцията (юридически преглед) в някои федерации като САЩ съдилищата участват непряко в изработването на обществените политики. Това обаче е доста спорен въпрос¹⁴.

Освен това правните и конституционни подходи идентифицират двукамарността като важна черта на федералните политики. Всъщност доминиращата тенденция във федералните законодателни органи е долната камара на парламента да дава пропорционално представителство на всички граждани, докато горната камара (втората камара) да дава равно или квалифицирано представителство на федералните единици¹⁵. Това е така, защото втората камара подпомага изразяването на регионалните интереси при изработването на обществените политики.

Основната насоченост на социологическите подходи при изучаването на федерализма е към анализа на отношенията между социалното разнообразие и федерализма. Според Уилям Ливингстън „основната същност на федерализма трябва да се търси не в отсенките на правната и конституционна терминология, а в силите – икономически, социални, политически, културни, които правят федерализма необходим.”¹⁶ Той развива и концепцията за федерално общество, което предполага присъствието на географски концентрирани икономически, социални, религиозни и исторически кливиджи¹⁷. По-късно Майкъл Стайн заявява, че концепцията на Ливингстън за федералното общество трябва да бъде по-полезна

⁵ Birch, A.H. (1966) „Approaches to the Study of Federalism”, *Political Studies* 14(1)

⁶ Davis, S. R. (1978) *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*. Berkeley: University of California

⁷ Thorlakson, L. (2003) „Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations”, *West European Politics* 26(2)

⁸ Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*, Fourth Edition, London: Oxford University Press, p.2

⁹ Ibid, p.10

¹⁰ Birch, A.H. (1966) „Approaches to the Study of Federalism”, *Political Studies* 14(1), p.16

¹¹ Burgess, M. (2006) *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London and New York: Routledge, p.104

¹² Duchacek, I. (1970) *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, p.203

¹³ Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*, Fourth Edition. London: Oxford University Press

¹⁴ Ibid, pp.255-6

¹⁵ Ibid, p.234, Elazar, D. J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press, p.183

¹⁶ Livingston, W. S. (1952) „A Note on the Nature of Federalism”, *Political Science Quarterly* 81-95, pp.83-4

¹⁷ Ibid, p.85

„ако се прилага към общество, което е както полиетническо, така и многоезично“¹⁸. Според Ливингстън федерализмът се ражда в Швейцария и Канада частично като отговор на тяхното етническо разнообразие и желанието да се създаде правителствена структура, която да посредничи между нуждите за автономия и съюз¹⁹.

Степента, в която отношенията вътре във федерацията са симетрични или асиметрични, е важен аспект от изследванията на федерализма. Си Ди Тарлтън изследва влиянието на федералната асиметрия върху конфликтния потенциал в отношенията федерално-щатско ниво. За разлика от настоящия интерес на изследователите към значението на *de jure* асиметричния федерализъм, където различните единици на федерацията се ползват на различни нива с *de jure* автономия²⁰, Тарлтън се интересува от анализа на влиянието на *de facto* асиметрията. Според него асиметрията се отнася до наличието или отсъствието на общи и споделени социални, културни, икономически и политически ценности в дадена федерация²¹.

Анализът му е мотивиран от провала на другите подходи да изследват „различните начини, по които всеки щат в рамките на федералната система е способен да се свърже със системата, централното правителство и всеки щат“²². За да изследва този проблем той развива две концептуални категории – симетрия и асиметрия. В „идеалния симетричен модел“, единиците имат равна територия и брой на населението и следват подобни културни модели, социалните групи, политическите институции и отношения с политически център²³. За разлика от него в „идеалната асиметрична федерална система“, единиците от федерацията се отнасят до „разликите в интереса, характера и състава, които съществуват в цялото общество“²⁴.

Тарлтън използва тези модели, за да обясни това, което той нарича конфликт между федералното и щатското и потенциала за сецесия²⁵. Според това той предполага, че ако във федерацията има по-голяма симетрия, тогава е налице „възможност за развитие на федерализъм като подходяща форма за управление“²⁶. И обратното, „ако системата до голяма степен е асиметрична в компонентите си,

тогава не може да развие хармонична федерална система“²⁷.

От своя страна, политико-идеологическите подходи към федерализма са насочени към „суверенитета, защитата на автономията и генезиса и еволюцията на оригиналния федерален договор“²⁸. С други думи тези подходи изследват идеологическите и философски основи на федерализма²⁹ и връзката между федерализма и другите по-широки въпроси на политиката като демокрацията, свободата и политическите партии³⁰. Всъщност когато представяме федерализмът като идеологическа конструкция, подчертаваме приноса му за поддържането на индивидуалната и социална свобода чрез разпределението на властите³¹.

Всъщност както правилно отбелязва Даниъл Уайнсток аргументът, свързан със свободата включва тезата, че „всяко правителство е заплаха за индивидуалната свобода и затова то се стреми да създава нива на управление и балансори, за да стимулира свободата“³².

Въпреки това идеологическото популяризиране на федерализма като начин за гарантиране на демокрацията и свободата е поставено под въпрос поради създаването на различни мнозинства и малцинства на национално, регионално и местно ниво. Уилям Рикър например отбелязва:

„Федерализмът не може да бъде гаранция [за мажоритарна свобода- б.а.], а всъщност може да бъде пречка. Ефектът от позволяването на вземането на решения на две нива на управление (което е в основата на федералните отношения) е такъв, че губещите на национално ниво могат да обърнат решението в своя полза на регионално ниво. По този начин губещите национално могат да станат печелещи регионално, което, разбира се, ще обезсмисли поне частично вземането на решения на федерално ниво. Затова свободата на националното

¹⁸ Stein, M. B. (1968) „Federal Political Systems and Federal Societies“, *World Politics* 20(4), p.729

¹⁹ Livingston, W.S. (1968) „Canada, Australia, the United States: Variations on a Theme“ in *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, ed. by V. Earle. Itasca, IL: F.E. Peacock, p. 59

²⁰ Watts, R. (1994) „Foreword“ in *Evaluating Federal Systems*, ed. by B.D. Villiers. Cape Town: Juta and Co. Ltd, xi

²¹ Tarlton, C. D. (1965) „Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation“, *The Journal of Politics* 27, p.861

²² Ibid

²³ Ibid, p. 868

²⁴ Ibid, p.869

²⁵ Ibid

²⁶ Ibid, p.861

²⁷ Ibid

²⁸ Thorlakson, L.(2003) „Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations“, *West European Politics* 26(2), p. 3

²⁹ Burgess, M. (2006) *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London and New York: Routledge, Riker, W.H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, and Significance*. Boston;Toronto: Little Brown and Company, Stepan, A. (1999) „Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model“, *Journal of Democracy* 10(4)

³⁰ Elazar, D J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press. Kymlicka, W. (1998) „Is Federalism a Viable Alternative to Secession?“ in *Theories of Secession*, ed. by P.B. Lehning. London and New York: Routledge, Riker, W. H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, and Significance*. Boston;Toronto: Little Brown and Company

³¹ Gagnon, A.-G and Ch. Gibbs (1999) „The Normative Basis of Asymmetrical Federalism“ in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, ed. by R. Agranoff. Baden: Nomos, p.85

³² Weinstock, D. (2001) „Towards a Normative Theory of Federalism“, *International Social Science Journal* 53(1), p. 76



мнозинство може да бъде нарушена от местните малцинства „³³.

Той предполага, че федерализмът работи срещу местните малцинства като насърчава местната тирания³⁴. Извън този скептицизъм много изследователи изследват политическата атмосфера, при която федералната система на управление може да предостави децентрализация на властта и повече индивидуални и социални свободи³⁵.

В този случай анализът се концентрира върху връзката между федерализъм, демокрация и политически партии. Рикър, който е един от първите учени, изследващи връзката между федерализма и политическите партии търси обяснения за съществуването на федералната система в САЩ в децентрализацията, която съществува в партийната система. Това според него не позволява на националните лидери да централизират властта, като контролират политическите партии чрез организационни или идеологически средства³⁶. Той твърди:

*Структурата на партиите отразява структурата на федерализма. Когато партиите са изцяло централизирани, такъв е и федерализма (напр. в СССР или Мексико). Когато партиите са децентрализирани до известна степен, тогава и федерализмът е само частично централизиран*³⁷.

Политическите партии понякога са наричани големите централизатори или децентрализатори на федералната система. Техният брой, вътрешна структура, идеология, ангажираността на лидерите им с плурализма или унитарния централизъм и действия са ясно свързани с функционирането на федерализма³⁸.

Затова еднопартийната система, където доминиращата партия е монолитна, тоталитарна/авторитарна и вътрешно нефедерирана, не може да позволи децентрализация на властта или федерация³⁹. С други думи там, където няма политически плурализъм и отворено демократично състезание за властта е трудно да се говори за федерализъм. Следвайки тази логика, изследователите се занимават с изследване на политическата рамка, в която федерациите могат да

работят. Един от факторите, които дават тежест на тези изследвания, е колапсът на комунистическите федерации СССР и Югославия⁴⁰. Изключително влиятелно е схващането, че за да функционира успешно федералната система трябва да имаме либерална демократична система, свободни и честни избори и наличие на правова държава. Това ни напомня, че Лесли Липсън отбелязва, че „не всички демокрации имат федерални правителства. Въпреки това е доказано, че федерализмът може да функционира само в демократични държави”⁴¹.

Доказан факт е, федерациите не могат да функционират без демократична рамка и тези федерации, които действат в авторитарните политически системи са фалшиви федерации⁴².

Затова различните начини, по които изследователите на федерализма разглеждат материята ни показва сложността на федерализма, както като идеологически феномен, така и като институционална уредба.

Изследователите, които работят в областта на етническият федерализъм дават множество обяснения. Джон Агню например твърди, че „федерализмът помага при управлението на междугрупови конфликти, които иначе може да ескалират в насилствени и да доведат до създаване на минидържави, които да не са жизнеспособни”⁴³. Подобно на него Дейвид Лейк и Доналд Ротшилд подчертават, че федерализмът „може да играе роля при управлението на политически конфликти. Като позволява на местните и регионални власти да контролират степента на автономна власт, елитите в политическия център могат да популяризират доверие между местните лидери”⁴⁴.

Винсънт Остром също заявява, че нито една политическа структура не предоставя по-добри възможности за мултетническите държави в

³³ Riker, W.H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, and Significance*. Boston; Toronto: Little Brown and Company, p.142

³⁴ Ibid, p.143

³⁵ Duchacek, I. (1970) *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, Riker, W. H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, and Significance*. Boston; Toronto: Little Brown and Company, Stepan, A. (1999) „Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, *Journal of Democracy* 10(4)

³⁶ Riker, W.H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, and Significance*. Boston; Toronto: Little Brown and Company, p.101

³⁷ Ibid

³⁸ Ibid, p.229

³⁹ Ibid, p.330

⁴⁰ O’Leary, B. (2001) „An Iron Law of Nationalism and Federation? A (neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk and Consociational Rescue”, *Nations and Nationalism* 7(3), Stepan, A. (1999) „Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, *Journal of Democracy* 10(4), Stepan, A. (2001) *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.

⁴¹ Цитиран в Duchacek, I. (1970) *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, p.335

⁴² Burgess, M. (2006) *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London and New York: Routledge, O’Leary, B. (2001) „An Iron Law of Nationalism and Federation? A (neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk and Consociational Rescue”, *Nations and Nationalism* 7(3)

⁴³ Agnew, J. (1995) “Post Script: Federalism in Post-Cold War Era” in *Federalism: The Multiethnic Challenge*, ed. by G.Smith. New York: Longman, p.396

⁴⁴ Lake, D.A. and D.Rothchild (1998) “Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict” in *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion, and Escalation*, ed. by D.A. Lake and D. Rothchild. Princeton, NJ: Princeton University Press, p.118

съвременния свят от федерализма⁴⁵. Според Нина Дюлгерова федерациите „имат достатъчно гъвкава система на действие ... [за да] гарантират във времето и пространството взаимното съвместно съществуване на различни по своята същностна характеристика нации, етноси и религии“⁴⁶. Привлекателността на федерализма като инструмент за управление на конфликти се крие в обещанието за превръщането на етническите хетерогенни държави в хомогенни чрез създаването на регионални единици⁴⁷.

Развиването на тези твърдения позволява изследването на някои от предимствата на федерализма при управлението на мултиетническо общество от няколко ъгъла. Например очаква се даването на демократично самоуправление на малцинствените етнически групи чрез федерална структура да увеличи чувството им за сигурност и позитивна идентификация в една мултиетническа държава и по този начин да намали конфликтите⁴⁸.

Приносът на федерализмът към запазването и развитието на културите и езиците на малцинствата също може да допринесе за омиротворяването на междуетническите отношения⁴⁹. Например преобразуването на федералната структура на Индия, основана на териториалния „лингвизъм“ се отчита като важно решение, което подпомага запазването на целостта на Индия⁵⁰.

Освен това пазаренето и компромисът, които са някои от типичните черти на демократичното федерално управление, могат да посредничат при подобро управление на конфликтите⁵¹. Федералните структури и процеси не само предоставят многостранен достъп до политическите елити, но също предлагат сигурни отдушници за изразяване на недоволството от правителствените политики. Те

предоставят възможност за разрешаване на кризите, които се случват в федералните единици⁵².

Федерализмът също може да бъде използван, за да намали етническите напрежения и конфликти, като „разпръсква властовите точки, така че те да отнемат от парата, която иначе би се концентрирала върху една точка“, насърчавайки междуетническото електорално сътрудничество, популяризирайки съюзите, основани на интересите, а не на етническата принадлежност и намалявайки икономическите и социалните различия между групите⁵³.

Разпръскването на властовите точки може да подпомогне намаляването на междуетническите конфликти, особено тези, които имат за цел да контролират политическия център, като предоставят политически и икономически ресурси на конкуриращите се етнически елити на местно и регионално ниво. Това може да подпомогне трансформирането на насилствените конфликти, които конкуриращите се етнически групи повеждат, за да получат контрол върху политическия център, в междурегионални ненасилствени конфликти чрез институционализирането им в местната и регионалната администрация⁵⁴.

В противовес на тези оптимистични гледни точки за ролята на федерализма при намаляването на етнически конфликти, някои учени твърдят, че това влияние е силно преувеличено⁵⁵. Скептицизмът по отношение на използването на федерализма при управлението на етнически конфликти се свързва частично с податливостта на фрагментацията на мултиетническите федерации. СССР, Югославия и Чехословакия, които се разпадат след края на Студената война показват уязвимостта на мултиетническите федерации към конфликти и фрагментация. Даже някои от съществуващите мултиетнически федерации като Белгия се намират в състояние, което Греъм Смит нарича „вечна криза“⁵⁶.

Съществуват и няколко аргумента срещу използването на федерализма като инструмент за управление на етнически конфликти. Един от най-важните се отнася до невъзможността етническите и административните граници на единиците във федерациите да съвпадат. Това предизвиква напрежения и конфликти между

⁴⁵ “Federal Principles of Organization and Ethnic Communities” in *Federalism and Political Integration*, ed. by D.J. Elazar. Israel: Turtledove Publishing, p. 81

⁴⁶ Дюлгерова, Н. *Кавказки гамбит. Вектори на сигурността и енергетиката*. Военно издателство, С., 2009, стр.61

⁴⁷ O’Leary, B. (2001) An Iron Law of Nationalism and Federation? A (neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk and Consociational Rescue, *Nations and Nationalism* 7(3), p.281

⁴⁸ Даниъл, цитиран в Kalin, W.(2000) “Decentralized Governance in Fragmented Societies: Solution or Cause of New Evils?” in *Facing Ethnic Conflicts*, ZEF Bonn: Centre for Development Research, p.3

⁴⁹ Smith, G.(1995) “Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice” in *Federalism: The Multiethnic Challenge*, ed. by G. Smith. London: Longman, p. 19

⁵⁰ Duchacek, I. (1970) *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston, p.279

⁵¹ Chapman, R. F.K. (1993) “Structures, Processes and the Federal Factor: Complexity and Entanglement in Federations” in *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future*, ed. by M. Burgess and A.G. Gagnon. Toronto: Toronto University Press, p.71-72

⁵² Burgess and A.G. Gagnon (eds) (1993) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future*. Toronto: Toronto University Press, p.21

⁵³ Horowitz, Donald (1985) *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press, pp.598-9

⁵⁴ Питър, цитиран в Burgess and A.G. Gagnon (eds) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future*. Toronto: Toronto University Press, p.23, Smith, G.(1995) “Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice” in *Federalism: The Multiethnic Challenge*, ed. by G. Smith. London: Longman, pp. 15-6

⁵⁵ Burgess and A.G. Gagnon (eds) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future*. Toronto: Toronto University Press, p.320

⁵⁶ G. Smith (ed.) *Federalism: The Multiethnic Challenge*. London: Longman, p. 9



местните/реионалните мнозинства и малцинства. Затова Ей Си Кеърнс предполага, че „федерализмът може да допринесе за междуетническата хармония и цивилизованост само когато етническите групи са териториално концентрирани и способни да се избягват...”⁵⁷. Този проблем се проявява в по-голяма степен в мултиетническите държави, които приемат федерализма чрез процесите на федерално реструктуриране. Всъщност това, което Уокър Конър⁵⁸ наблюдава като практическо предизвикателство при появата на етнонационализма на международно ниво като големината на етническите групи и проблемът с ясните граници възниква, когато мултиетнически държави като Етиопия приемат процесите за федерално реструктуриране.

Затова Джон Коукли призовава за внимание:

*Капацитетът на териториално реструктуриране при разрешаването на етническите напрежения не трябва да бъде подценяван. ... Границите по етнически признак рядко са ясно очертани. Някои напрежения в полиетническата държава могат да бъдат разрешени чрез разпадане на единиците, съответстващи на съставните етнически групи, но по принцип и на практика проблемът остава. Проблемът ... е този, че новите единици са типично полиетнически и конфликтите просто се изместват на различно ниво и се мултиплицират, като първичният конфликт ...се възпроизвежда*⁵⁹.

Още повече федерализмът може да влоши положението на местните малцинства. В това отношение Уилям Рикър⁶⁰ отхвърля концепцията, че федерализмът популяризира свободите на малцинствата. Той стига до това заключение, след като наблюдава силната съпротива на американския Юг по времето на кампанията за даване на граждански права на чернокожите през 60-те г. на XX в. (местните малцинства) и използването на федерализма като щит, което пренебрегва желанията на националното мнозинство. Именно поради склонността на федерализма да влошава конфликтите между местните мнозинства и малцинства Нордлингер го изключва от механизмите за регулиране на конфликти⁶¹. Уолтър Калин също отбелязва, че етнически конституираните

субнационални правителства в мултиетническите федерации:

*увеличават проблемите с малцинствата, тъй като те не могат да интегрират или даже да толерират населението на територията им, което е с различен етнически произход. Така децентрализираните форми на управление могат да застрашат индивидуалните права и възможности за демократично участие на хората, принадлежащи към други малцинства или към етнически групи, които имат мнозинство на национално ниво*⁶².

Освен това определянето на границите на етнически конституираните субнационални единици на мултиетническите федерации могат да се окажат проблемни и да предизвикат етнически напрежения и конфликти. Това е особено валидно в градските зони и етнически гранични зони, където имаме наличието на две или повече етнически групи. Флуидната и припокриваща се същност на етническата идентичност в много от мултиетническите държави превръща очертаването на вътрешнофедералните граници в причина за конфликти. Всъщност това се подкрепя от наблюденията на Мърфи:

*Когато териториите, които са поставени под въпрос, са териториални сурогати на широко разпространени, самоосъзнати културни общности, повечето териториални конфликти се превръщат в общностни конфликти. В този процес чувствата за етническа принадлежност се засилват*⁶³.

Освен проблема с несъвпадението на етническите и субнационалните граници, етническият федерализъм проявява тенденцията да конкретизира и за засилва етническите кливиджи в мултиетническите държави, давайки им политическа, правна, институционална и преди всичко териториална основа. Затова много изследователи не разглеждат етническият федерализъм като подходящ при управлението на етнически конфликти. Например Джон Агню твърди, че „[ф]едерализмът институционализира това, което може да бъде “временна” или частично групова идентичност като постоянна. Териториалната същност на федералното решение задълбочава разликите и продължава възпроизводството им”⁶⁴.

Освен това етническият федерализъм засилва това, което Дейвид Браун нарича „идеология на негодуванието” между етническите мнозинства и малцинства. Това прави трудно, ако не и невъзможно, развитието на гражданско общество,

⁵⁷ Ibid, p.23

⁵⁸ Connor, W. (1973) „The Politics of Ethnonationalism”, *Journal of International Affairs* 27, p.11

⁵⁹ Coakley, J.(2003) “Conclusion: Towards a Solution?” in *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, ed. by John Coakley, Second Revised and Expanded Edition. London: Frankcass, pp.311-2

⁶⁰ Riker, W.H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, and Significance*. Boston;Toronto: Little Brown and Company, p. 142

⁶¹ Nordlinger, E.A. (1972) *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge, MA:Center for International Affairs, Harvard University, pp.31-2

⁶² Kalin, W.(2000) “Decentralized Governance in Fragmented Societies:Solution or Cause of New Evils?” in *Facing Ethnic Conflicts*. ZEF Bonn: Centre for Development Research, p.5

⁶³ Murphy, A. (1995) “Belgium’s Regional Divergence: Along the Road to Federation” in *Federalism: The Multiethnic Challenge*, ed. by G. Smith. London:Longman, p.93

⁶⁴ Agnew, J. (1995) “Post Script: Federalism in Post-Cold War Era” in *Federalism: The Multiethnic Challenge*, ed. by in G. Smith. New York: Longman, p.296

което се поставя като условие за съществуването на всяка демокрация⁶⁵.

Етническият федерализъм също може да бъде обвинен в насърчаване на етническата мобилизация, сецесия и възникването на още конфликти. В това отношение няколко учени очертават институционалната и териториална основа, която той дава на етнонационалистическите движения. Например Корнъл твърди, че териториалната автономия/федерализъм подкрепя сецесията, като дава на етнонационалистическите сили граници, групова идентичност, кохезия, правителство, парламент, лидерство и външна подкрепа⁶⁶. Нордлингер отбелязва, че комбинацията между териториално различните сегменти и даваната от федерализма частична автономия понякога дава допълнителен тласък на исканията за по-широка автономия. Когато централно разположената или централистки настроената конфликтна група отхвърли тези искания, следват сецесия и гражданска война⁶⁷.

В същия смисъл федерализмът е критикуван за спирането на свободното движение в рамките на страната на гражданите и превръщането на всеки конституционен конфликт в етнически⁶⁸.

По-горе изброените възгледи за връзката между федерализма и етническите конфликти остават поляризирани и не предлагат обяснение на факторите, които обясняват успеха или неуспеха на федералните експерименти в мултиетническите общества. Всъщност и двата възгледа дават подробни емпирични казуси, за да подкрепят твърденията си. Тези, които ратуват за използването на федерализма като инструмент за управление на етнически конфликти лесно могат да посочат Швейцария и Индия като примери за това как федерализмът дава система на управление, която балансира единството и разнообразието. От друга страна, тези, които считат федерализма за рецепта, която се прилага при повечето конфликти вземат за пример множеството мултиетнически държави, които твърдят, че са федерални като СССР, Югославия, Чехословакия и други в т.нар. Трети свят, които се разпадат частично поради етническите напрежения и конфликти. Наличието на успешни и провалени федерации изисква изследване на тези контекстуални фактори, които подпомагат обясненията защо някои федерации успяват да поддържат демократично

техните мултиетнически общества, докато други се провалят. Всъщност изучаването на някои от характерните особености на тези федерации, които са относително успешни при гарантирането на демократичното самоуправление и споделено управление хвърля светлина върху този въпрос.

Първо, присъствието на функционираща демократична система, в която има отворено и мирно съревнование за властта по някои взаимно приемливи правила е от голямо значение за успеха на федерацията. Всъщност почти всички федерации от този тип (напр. Канада и Швейцария), които са относително успешни при осигуряването на самоуправление и споделено управление по демократичен и мирен начин, са либерални демокрации. В противовес почти всички разпаднали се федерации (например СССР и Югославия) действат в рамките на авторитарна политическа система. Точно поради невъзможността да се поддържат обещанията на федерализма за децентрализация на властта при авторитарни/тоталитарни системи учените твърдят, че федерациите без демокрация са привидни федерации. Още повече в демократичните системи институциите като политическите партии, неправителствените организации и независимите медии допринасят за мирното управление на етнически конфликти, като създават партньорства, надхвърлящи етническите кливиджи. Затова когато федерализмът е поставен в авторитарна политическа рамка, той насърчава етническите разделения, подозрения и конфликти.

Второ, федерализмът успява в тези държави, където има традиция в прилагането на принципа за върховенство на закона. Затова в държави, в които има разминаване между конституционните принципи и практики, както федералната стабилност, така и управлението на конфликти са поставени под въпрос. Всъщност върховенството на закона е един от основните фактори, които допринасят до колапса на федерациите от бившия Източен блок.

Трето, според Уил Каймличка в допълнение към проблемите с демокрацията и върховенството на закона продължаващата „секюритизация“ на етническите отношения и липсата на етнически консенсус по отношение на човешките права намалява и възможността от прилагане на „западния модел на мултинационални федерации“ в Африка и Азия⁶⁹. Секюритизацията на етническите отношения се отнася до страха, които се среща в много развиващи се мултиетнически държави, че всяко признаване от страна на държавата на етническия плурализъм ще подкопае националното единство и засили териториалните амбиции на съседните държави. От друга страна, липсата на етническа

⁶⁵ Brown, D. (2007) "Regionalist Federalism: A Critique of Ethno-National Federalism" in *Federalism in Asia*, ed. by B. He, B. Galligan and T. Inoguchi. Cheltenham: Edward Elgar, p.75

⁶⁶ Cornell, S. (2002) „Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective”, *World Politics* 54(246), pp.253-5

⁶⁷ Nordlinger, Eric A. (1972) *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University, p.32

⁶⁸ Basta-Fleiner, L. R. (2000) "Can Ethnic Federalism Work?" in *Facing Ethnic Conflict*. ZEF, Bonn, Germany: Centre for Development Research, p.9

⁶⁹ Kymlicka, W. (2006) "Emerging Western Models of Multinational Federalism: Are they Relevant for Africa?" in *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective*, ed. by D. Turton. Oxford;Athens; Addis Ababa: James Currey, Ohio University Press, Addis Ababa University Press, p. 56



ангажираност с човешките права оказва обратен ефект върху отношенията между местните малцинства и мнозинства и прави етническият федерализъм по-малко привлекателен.

Четвърто, степента на етническо разнообразие и демографски баланс в мултиетническите държави може да повлияе върху успеха на мултиетническите федерации. В това отношение, Брендън О'Лиъри наблюдава, че всички тези федерации, „които са демократични повече от тридесет години“ имат това, което той нарича *staatsvolk*.⁷⁰ Той се отнася до етническите групи, чиито размер в населението е над 50 процента от цялото население в дадена мултиетническа федерация и контролира държавата чрез демократични избори⁷¹.

Мултиетническите федерации като Етиопия и Нигерия, които нямат *staatsvolk*, според О'Лиъри могат да стигнат до нестабилност и даже фрагментация, ако приемат мажоритарната електорална система⁷². Това е така, защото мажоритарната електорална система не позволява на етническите групи да споделят властта. След като заявява това, О'Лиъри предполага, че ако такива мултинационални федерации се поддържат по демократичен начин, те трябва да приемат механизми за споделяне на властта, за да включат елитите на мнозинството от етническите групи в националното правителство⁷³.

Не трябва да бъде елиминиран и фактът, че проблем представлява и степента, до която мултиетническите федерации трябва да отразява етническата принадлежност в институционалната и идеологическата си конструкция. Отчитайки нуждата да се даде право на представителство и самоуправление на етническите групи, учените са скептично настроени по отношение на „издигането на етническата принадлежност до ниво на единствен... принцип на политическа организация“⁷⁴. Това е така, не само защото поставянето на знак за равенство между етническа принадлежност и гражданство спира развитието на гражданското общество, но и води до възникване на конфликти.

Затова използването на федерализма като средство за управление на етнически конфликти е доста проблемно. Първо, поради проблемът с концептуализирането на мултинационалния федерализъм. Този концептуален проблем е резултат от опитите да се дефинират някои социално-

политически категории, които сами по себе си са доста проблемни, например липсата на пълнота на идеологическата конструкция федерализъм. За разлика от другите идеологии, той няма систематични отговори по критичните проблеми на човечеството. Затова липсата на кохерентност на идеологическия федерализъм е причина за възникването на широко разнообразие от федерации, приемащи различни културни, социални, икономически, политически и идеологически форми. Трудността с намирането на обща теория за федерациите проличава, когато изследователят направи бърз преглед на съществуващите и несъществуващи вече федерации. Например СССР и Югославия са федерации, но се управляват от силно централизирани комунистически партии. Нигерия през цялото време от своята независимост до днешни дни има военни федерални правителства. За разлика от тях, западните федерации функционират в една демократична рамка. Това показва, че намирането на общи черти между федералните системи с изключение на конституционното разделение на властите все още е трудна задача.

Друга трудност произтича от факта, че някои идеи и концепции могат да съществуват само като абстракция, така че самият процес на превръщането им в практика ги разрушава. Мултинационалният федерализъм е именно такъв случай.

Това, разбира се, не означава, че търсенето на относителна или концептуална валидност трябва да бъде прекратено. В края на краищата ясно е, че не съществува идеален тип мултинационална федерация. Контекстът и обстоятелствата варират до такава степен, че е невъзможно да се твърди, че съществува един определен федерален модел за мултинационалните държави, който трябва да бъде следван от останалите. В този смисъл се налага изводът, че федерализмът е подчинен на регионалния фактор. Затова съществуват множество концептуални и емпирични вариации на основната тема.

Въпреки тези предизвикателства, мултинационалният федерализъм има бъдеще. Проблемите просто индикират, че както учените, така и практиците на федералната идея трябва да намалят нормативните си очаквания по отношение на търсене на нови федерални модели.

REFERENCES

- [1] Дюлгерова, Н. Кавказки гамбит. Вектори на сигурността и енергетиката. Военно издателство, С., 2009
- [2] Agnew, J. (1995) "Post Script: Federalism in Post-Cold War Era" in *Federalism: The Multiethnic Challenge*, ed. by G. Smith. New York: Longman
- [3] Birch, A.H. (1966) „Approaches to the Study of Federalism“, *Political Studies* 14(1)
- [4] Basta-Fleiner, L. R. (2000) "Can Ethnic Federalism Work?" in *Facing Ethnic Conflict*. ZEF, Bonn, Germany: Centre for Development Research

⁷⁰ Според О'Лиъри тези „устойчиви федерации“ имат *staatsvolk*, тъй като преобладаващото население е повече от 50 процента. Устойчивите федерации са Австралия (95), Австрия (93), Германия (93), Индия(80), ако за *staatsvolk* се вземат индусите, САЩ (74) и Канада (67), ако *staatsvolk* са англофоните, Швейцария (64) и Малайзия (62).

⁷¹ Ibid

⁷² Ibid, p.287

⁷³ Ibid, pp.286-7

⁷⁴ Olukoshi, A. (2001) "Comments on Georges Nzongola-Ntalaja's Contribution" in *Africa in the New Millennium*, ed. by R. Suttner. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet, p.31

- [5] Brown, D. (2007) "Regionalist Federalism: A Critique of Ethno-National Federalism" in *Federalism in Asia*, ed. by B. He, B. Galligan and T. Inoguchi. Cheltenham: Edward Elgar
- [6] Burgess, M. (2006) *Comparative Federalism: Theory and Practice*. London and New York: Routledge
- [7] Burgess and A.G. Gagnon (eds) (1993) *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future*. Toronto: Toronto University Press
- [8] Burris, A. (2001) "Federalism" in *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences*, ed. by N.J. Smelser. Oxford: Elsevier Science
- [9] Chapman, R. F.K. (1993) "Structures, Processes and the Federal Factor: Complexity and Entanglement in Federations" in *Comparative Federalism and Federation: Competing Traditions and Future*, ed. by M. Burgess and A.G. Gagnon. Toronto: Toronto University Press
- [10] Coakley, J.(2003) "Conclusion: Towards a Solution?" in *The Territorial Management of Ethnic Conflict*, ed. by John Coakley, Second Revised and Expanded Edition. London: Frankcass
- [11] Cornell, S. (2002) „Autonomy as a Source of Conflict: Caucasian Conflicts in Theoretical Perspective”, *World Politics* 54(246)
- [12] Connor, W. (1973) „The Politics of Ethnonationalism”, *Journal of International Affairs* 27
- [13] Davis, S. R. (1978) *The Federal Principle: A Journey Through Time in Quest of Meaning*. Berkeley: University of California
- [14] Duchacek, I. (1970) *Comparative Federalism: The Territorial Dimension of Politics*. New York: Holt, Rinehart and Winston
- [15] Elazar, D. J. (1987) *Exploring Federalism*. Tuscaloosa, AL: University of Alabama Press
- [16] Gagnon, A.-G and Ch. Gibbs (1999) "The Normative Basis of Asymmetrical Federalism" in *Accommodating Diversity: Asymmetry in Federal States*, ed. by R. Agranoff. Baden: Nomos
- [17] Horowitz, Donald (1985) *Ethnic Groups in Conflict*. Berkeley: University of California Press
- [18] Kalin, W.(2000) "Decentralized Governance in Fragmented Societies:Solution or Cause of New Evils?" in *Facing Ethnic Conflicts*. ZEF Bonn: Centre for Development Research
- [19] Kymlicka, W. (2006) "Emerging Western Models of Multinational Federalism: Are they Relevant for Africa?" in *Ethnic Federalism: The Ethiopian Experience in Comparative Perspective* , ed. by D. Turton. Oxford;Athens; Addis Ababa: James Currey, Ohio University Press, Addis Ababa University Press
- [20] Lake, D.A. and D.Rothchild (1998) "Containing Fear: The Origins and Management of Ethnic Conflict" in *The International Spread of Ethnic Conflict: Fear, Diffusion, and Escalation* , ed. by D.A. Lake and D. Rothchild. Princeton, NJ: Princeton University Press
- [21] Livingston, W. S. (1952) „A Note on the Nature of Federalism”, *Political Science Quarterly* 81-95
- [22] Livingston, W.S. (1968) „Canada, Australia, the United States: Variations on a Theme” in *Federalism: Infinite Variety in Theory and Practice*, ed. by V. Earle. Itasca, IL: F.E. Peacock
- [23] Murphy, A. (1995) "Belgium's Regional Divergence: Along the Road to Federation" in *Federalism: The Multiethnic Challenge*, ed. by G. Smith. London:Longman
- [24] Nordlinger, Eric A. (1972) *Conflict Regulation in Divided Societies*. Cambridge, MA: Center for International Affairs, Harvard University
- [25] O'Leary, B. (2001) An Iron Law of Nationalism and Federation? A (neo-Diceyan) Theory of the Necessity of a Federal Staatsvolk and Consociational Rescue, *Nations and Nationalism* 7(3)
- [26] Olukoshi, A. (2001) "Comments on Georges Nzongola-Ntalaja's Contribution" in *Africa in the New Millennium*, ed. by R. Suttner. Uppsala: Nordiska Afrikainstitutet
- [27] Riker, W.H. (1964) *Federalism: Origin, Operation, and Significance*. Boston;Toronto: Little Brown and Company
- [28] Smith, G.(1995) "Mapping the Federal Condition: Ideology, Political Practice and Social Justice" in *Federalism: The Multiethnic Challenge*, ed. by G. Smith. London: Longman
- [29] Stein, M. B. (1968) „Federal Political Systems and Federal Societies”, *World Politics* 20(4)
- [30] Stepan, A. (1999) „Federalism and Democracy: Beyond the U.S. Model”, *Journal of Democracy* 10(4)
- [31] Stepan, A.(2001) *Arguing Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- [32] Tarlton, C. D. (1965) „Symmetry and Asymmetry as Elements of Federalism: A Theoretical Speculation”, *The Journal of Politics* 27
- [33] Thorlakson, L. (2003) „Comparing Federal Institutions: Power and Representation in Six Federations”, *West European Politics* 26(2)
- [34] Watts, R. (1994) "Foreword" in *Evaluating Federal Systems*, ed. by B.D. Villiers. Cape Town: Juta and Co. Ltd, xi
- [35] Weinstock, D. (2001) „Towards a Normative Theory of Federalism”, *International Social Science Journal* 53(1)
- [36] Wheare, K.C. (1963) *Federal Government*, Fourth Edition, London: Oxford University Press

* Ралица Жекова, ВСУ „Черноризец Храбър”