

## הגדרה עצמית כהעדר יחסי שליטה: אידיאלים שימושיים עבור פלסטין/ישראל

איריס מריון יאנג<sup>1</sup>

פרשנים פוליטיים מעטים היום סבורים שלכל עם מובחן צריך שתהיה מדינה ריבונית, שלו באופן בלעדי. עם זאת, כתיבה על הגדרה עצמית של עמים ממשיכה ברובה להניח את הפרדיגמה של הגדרה עצמית, שמשקפת את המדינה הריבונית. בפרדיגמה הזאת, עם בעל הגדרה עצמית מתגורר יחדיו בטריטוריה גדולה יחסית, שבה מתגוררים רק חברי הקבוצה הזו; טריטוריה הומוגנית זו רציפה ותחומה, והעם בעל ההגדרה העצמית מממש זכויות חזקות של שלטון עצמי על הטריטוריה האמורה. אפשר גם שהאזור האוטונומי הזה איננו עצמאי, אלא עומד ביחס רשמי למדינה גדולה יותר. עם זאת, מקום בו קבוצות בעלות תביעות מתנגשות לריבונות בלעדית על טריטוריה, חיים זה לצד זה בגדרי אותה טריטוריה, כמו בצפון אירלנד או ברפובליקות של יוגוסלביה לשעבר, דבקות בפרדיגמה הזו נוטה ליצר אי צדק ולהנציח מעגלים של אלימות.

סיבה אחת לתוצאות שכאלה נעוצה בהעדר התאמה בין המודל הזה של הגדרה עצמית מחד גיסא, ובין המצב הממשי של עמים הנתונים בקונפליקט, מאידך גיסא. רוב הטריטוריות הגדולות יחסית מיושבות על ידי מספר עמים, שמחשיבים את עצמם מובחנים, והם מפוזרים לאורך הטריטוריות האלה במובלעות קטנות יותר. ערים, כפרים או שכונות בסמוך לערים או שכונות, שבהם מתגוררים חברים של קבוצות שמהן הם מבחינים את עצמם.

אם כן, במקום לבסס מושג של הגדרה עצמית על ההנחה שעמים הם נפרדים או בני הפרדה, מוטלת על אילו מביננו שמתעניינים בשלום ובצדק, החובה להציג מושג של הגדרה עצמית שתואם את העובדה, שקבוצות, לעיתים קרובות, מתגוררות ביחד בטריטוריות, ומסיבה זו יש להן בעיות משותפות, והפעילויות של בני הקבוצה האחת משפיעות על אפשרויות הפעולה של אחרים.

בחיבור זה, אני מציעה מושג של הגדרה עצמית שתואם את הרעיון של "ביחד-בשונות" (together-in-difference)<sup>2</sup>. בעוד שהמושג הסטנדרטי יותר מניח הגדרה עצמית כאי-התערבות, אני ממשיגה הגדרה עצמית כאי-שליטה. מעקרונות של אי-שליטה משתמעות מערכות יחסים בין יחידות של

---

<sup>1</sup> פרופסור לפילוסופיה פוליטית, אוניברסיטת שיקגו.

This paper is excerpted from my article entitled, "Self-Determination as Non-Domination: Ideals applied to Palestine/Israel," which will be published in *Ethnicities* (forthcoming 2005). The ideas developed in this article began as presentations I made at two conferences: "Collective Rights of Minorities in Multiethnic States," sponsored by Mada al-Carmel – The Arab Center for Applied Social Research held in Nazareth in December 2002; and "Constitutionalism in the Middle East: Israeli and Palestinian Perspectives," sponsored by the Center for Comparative Constitutionalism, University of Chicago, 23-25 January 2004.

הגדרה עצמית וההסדרה המשותפת של מערכות היחסים הללו. על מנת להבין את יישום המודל הזה, אני מציעה שעלינו לקבל על עצמנו את המצב והתביעות של עם ילידי כנורמה, ולא כיוצא דופן. ממודל זה של הגדרה עצמית משתמע פדרליזם, באופן של 'להיות ביחד' עם יחידות אחרות בעלות הגדרה עצמית. עם זאת, דיונים רבים על פדרליזם מניחים שהיחידות האוטונומיות הן טריטוריות גדולות, רציפות ומיושבות בצורה הומוגנית. השעיית ההנחה הזו פותחת דרכים של חשיבה על יחסים פדרליים כמקומיים יותר, ריבויים, ואופקיים. על מנת להדגים כיצד תפיסה זו של הגדרה עצמית יכולה לתרום לאפשרות לדמיין אלטרנטיבות בסיטואציה של קונפליקט פוליטי של קבוצות, אני מיישמת את הניתוח למצב של פלסטין/ישראל.

### 1. עמים ילידיים כפרדיגמטיים

ברבע המאה האחרונה השיגו תביעותיהם של עמים ילידיים להגדרה עצמית לגיטימיות ניכרת בקרב הקהילה הבינלאומית, כמו גם בפוליטיקה המקומית של מדינות רבות. חרף המאמצים של כמה מדינות ליישם מדיניות שמטרתה להתחשב בתביעות ילידיות להגדרה עצמית, אין כמעט עמים ילידיים, במקום כלשהו בעולם, שמאמינים שהצלחו להשיג הגדרה עצמית מלאה. עם זאת, פרדוקס ברור הוא שאין כמעט עמים ילידיים שתופסים את מטרתם הפוליטית כפרישה מוחלטת מהמדינה, שטוענת כעת לסמכות שיפוט לגביהם, על מנת ליסד מדינה ריבונית משל עצמם. אני מציעה שמושג של הגדרה עצמית, שתואם לשאיפות של רוב העמים הילידיים, יכול להיות מועיל יותר לשם בחינת הקונפליקטים הפוליטיים שמערבים עמים התופסים את עצמם כמובחנים, אך מתגוררים זה לצד זה או מפוזרים על פני שטחים רציפים.<sup>3</sup>

מאפיינים אחרים של המצב ושל התביעות של עמים ילידיים, הופכים את הפרדיגמה הזו למועילה לשם בחינה תיאורטית של הגדרה עצמית. בכל מקום שבו הקטגוריה של ילידיות מקובלת יחסית, בעיקר

---

<sup>2</sup> אני נוטלת את המושג הזה ממאמרי "Together in Difference: Transforming the Logic of Group Political Conflict", שפורסם לראשונה ב- Will Kymlicka, ed, *The Rights of Minority Cultures* (Oxford: Oxford University Press, 1995), pp. 155-178.

להצגת מודל של ממשל מקומי בין קבוצות מובחנות אך לא סגורות, שאני מכנה שם "סולידריות מובחנת" ר' גם: *Inclusion and Democracy* (Oxford: Oxford University Press, 2000, Chapter 6).

השווה את הרעיון של "differentiation in togetherness", שמתייחס ל"גבולות רכים" ב- "Soft Borders and Transnational Citizens," conference on "Identities, Affiliations, and Allegiances", Yale University, 3-4 October 2003.

<sup>3</sup> אני דנה בתביעותיהם של עמים ילידיים ביתר בפירוט, ובמושג של הגדרה עצמית שאני מאמינה שתואם באופן הטוב ביותר את התביעה הזו בחיבור שלי:

"Two Concepts of Self-Determination," in Austin Sarat and Thomas Kearns, *Human Rights: Concepts, Contests, Contingencies* (Ann Arbor: University of Michigan Press, 2001). See also discussions of indigenous politics in Robert A. Williams, *Linking Arms Together: American Indian Treaty Visions of Law, 1600-1800* (New York: Routledge, 1999); Franke Wilmer, *The Indigenous Voice in World Politics* (New York: Sage Publications, 1993); Paul Keal, *European Conquest and the Rights of Indigenous Peoples: The Moral Backwardness of International Society* (Cambridge: Cambridge University Press, 2003).

בצפון אמריקה, בדרום אמריקה, באוסטרליה ובניו-זילנד, סבלו העמים הילידיים מהיסטוריות של חוסר צדק רציני ושל שליטה קולוניאלית. התביעות להגדרה עצמית שמשמיעים עמים ילידיים שואבות חלק מהלגיטימציה שלהן בעיני אחרים מהדעה, לפיה היסטוריה זו של שליטה היתה לא צודקת, ושמעמדם המקופח של רוב העמים הילידיים, הן כחידים והן כקבוצות, דורש את שיפורה של האוטונומיה שלהם.

כמעט שאין מקום בו עמים ילידיים יוצרים קבוצה טריטוריאלית גדולה מרוכזת. בנוסף, זהותם הלאומית מוגדרת על פי רוב במונחים של קבוצות מסורתיות, שתופסות את עצמן כקשורות למקומות מסוימים, והעמים שטוענים להגדרה עצמית הן קבוצות מקומיות קטנות יותר ומפוזרות, שמתגוררות לצד עמים לא ילידיים.

מספר תאורטיקנים של לאומיות ורב-תרבותיות מנסים לשכך קונפליקט אפשרי, בין תביעתם של עמים מובחנים להגדרה עצמית ובין שאיפתן של מדינות לשמר את שליטתן בפעילויות בטרטוריה נתונה, בטענה שהדרך הטובה ביותר להכיר בתביעות לאומיות, היא באמצעות מערכות של אוטונומיה תרבותית. על פי השקפה זו, לאומיות ליברלית מבוססת על הבטחת כוחם השלטוני של מיעוטים לאומיים בכל הקשור ליצור, ביטוי, והעברה של תרבות לאומית – יכולת לדבר את שפתם מבלי לסבול מקיפות, חופש הדת ושלטון עצמי על מוסדות דתיים, הקמתם של בתי ספר אוטונומיים וכיוצא באלה.<sup>4</sup> עם זאת, כמעט שאין עמים ילידיים שחושבים שדי במוסדות של אוטונומיה תרבותית על מנת להעניק להם הגדרה עצמית, חשובים ככל שהללו יהיו. תביעותיהם מערבות בהכרח שליטה בקרקע ובמשאבים, לא רק משום שזהויותיהם קשורות למקום, אלא גם משום שהם מעריכים ששיפור במצבם החומרי, כיחידים וכקבוצות, מצריך אדמה ומשאבים, לגביהם יוכלו לקבל החלטות אוטונומיות כקבוצה.<sup>5</sup> לבסוף, תביעות ילידיות להגדרה עצמית מערבות, לעיתים קרובות, תביעות לחלוקה מחדש או לתמיכה במוסדות השלטון והרווחה החברתית שלהן, וכמה מדינות נקטו צעדים להיענות לתביעות האלה. בהעדר תמיכה שכזו, במקרים רבים, יהיו לקבוצות הילידיות מעט מאד אמצעים לממש את זכויות ההגדרה העצמית שלהן.

תביעותיהם של עמים ילידיים להגדרה עצמית מעלות, לפיכך, את השאלות הבאות: מה משמעותה של הגדרה עצמית, שאינה מבוססת על המודל של מדינת הלאום, עבור קבוצות? כיצד יכולות קבוצות, שהן קטנות יחסית ומפוזרות טריטוריאלית בין אחרים שתופסים עצמם כשייכים לקבוצות אחרות, להיות בעלות הגדרה עצמית מבלי בהכרח לשלוט בטרטוריה גדולה, שבה הם מרוכזים ושממנה מסורה להם הזכות להדיר אחרים? כיצד יכולה הגדרה עצמית מפוזרת שכזו לזכות להכרה כשהקבוצה דורשת

<sup>4</sup> לביטוי רוט של ההשקפה הזו ר':

Yael Tamir, *Liberal Nationalism* (Princeton: Princeton University Press, 1993).

<sup>5</sup> גייקוב לוי מציין שתאורטיקנים של רב-תרבותיות ושל אוטונומיה תרבותית שמים לעיתים קרובות את שאלת זכויות הקרקע בסוגריים:

Jacob Levy, *The Multiculturalism of Fear* (Oxford: Oxford University Press, 2000), Chapters 6 and 7.

שליטה בקרקע ובמשאבים על מנת להפוך לבעלת הגדרה עצמית? כיצד יש להבין את היחסים שבין הקבוצות הללו לבין הלא-ילידיים שבקרבם הם מתגוררים? האם ישנה תפיסה של הגדרה עצמית שבה סובסידיה שכזו, מקום בו היא נדרשת, היא קוהרנטית עם תביעותיהם של עמים ילידיים להגדרה עצמית?

ישנם מי שסבורים שניסיון להשיג הכרה בפלסטינים כעם ילידי במשפט הבינלאומי יקדם את תביעותיהם לצדק<sup>6</sup>. אני לא מבקשת לקבוע האם זו אסטרטגיה פוליטית בעלת ערך, או להציג עמדה בשאלה האם הפלסטינים עונים על ההגדרה של ילידות, לאור הגדרתה הנוכחית בחוק הבינלאומי. אני מציעה שהפרדיגמה של ילידות מועילה יותר לבירור השאלה מהי משמעותה הנורמטיבית של הגדרה עצמית עבור הפלסטינים, מאשר פרדיגמת הריבונות של מדינת הלאום. ישנם מספר קווי דמיון בין מצבם של הפלסטינים המתגוררים כעת בישראל, כמו גם של אילו שמתגוררים בגדה המערבית, בעזה, במזרח ירושלים, בירדן, בסוריה ובלבנון, לבין מצבם של עמים ילידיים רבים. רבים אולצו להעתיק את מקומם בזמן תהליך של קולוניזציה. אזורים ישראלים מסוימים, דוגמת הגליל והנגב, מכילים ישובים ערביים, הסמוכים לכוח ולפיתוח של המדינה היהודית או מוקפים בהם. פלסטינים רבים מרוכזים ברצועת עזה, מוקפים בכוחות עוינים ומנותקים מיתרונות חומריים ומהחופש לנוע ולהתרוועע. פלסטינים אחרים מפוזרים יותר, שכן הם מתגוררים בכפרים קטנים יחסית לאורך טריטוריות בגדה המערבית או בישראל, בהן חיים יהודים ולא-פלסטינים אחרים, או שהם מתגוררים בשכונות או במובלעות בערים מעורבות כמו ירושלים, תל-אביב - יפו או חיפה. אוטונומיה תרבותית היא חלק חשוב מהתביעה הפלסטינית להגדרה עצמית, ופלסטינים רבים חסרים אותה. עם זאת, לא ניתן לעשות צדק עם התביעה הפלסטינית להגדרה עצמית בלי אוטונומיה ביחס לקרקע ולמשאבים, בנוסף לאוטונומיה תרבותית. מימוש ההגדרה העצמית עבור פלסטינים מצריך, בסופו של דבר, חלוקה מחודשת של משאבים על מנת להעניק כוח לשירותיהם השלטוניים והחברתיים.

## 2. שני מושגים של הגדרה עצמית

למרות שתאורטיקנים ושחקנים פוליטיים רבים מטילים כיום ספק ברעיון, לפיו התגובה הריאליסטית לרוב התביעות שמעלים מדינות או עמים להגדרה עצמית היא ייסודה של מדינה ריבונית נפרדת לכל עם, הרי שרוב הכתיבה על הגדרה עצמית מניחה את המודל של ריבונות מדינתית כפרדיגמה שלה. אני מתייחסת לזה כאל מודל אי-התערבות של הגדרה עצמית. על מנת שקבוצה תהיה בעלת הגדרה עצמית נדרש, קודם כל, שגורמים מן החוץ לא יתערבו בהחלטות ובפעולות שמקבלים ומבצעים המוסדות השולטים בה, לגבי מה שמתרחש בתוך תחום השיפוט הטריטוריאלי שלה. ניתן לטעון, שמושג אי-התערבות טהור של ריבונות לא התקיים בפרקטיקה מעולם. לא זו אף זו, החוק הבינלאומי ופרקטיקות של פיקוח בינלאומי בסוף המאה ה-20 ותחילת המאה ה-21 מערבים, במידה הולכת וגוברת, צורות של

<sup>6</sup> Amal Jamal, "Politicizing Indigeneity: On the Morality of Arab Collective Rights in Israel," unpublished ms. Tel Aviv University, 2005.

סמכות על-לאומית, שמגבילות את פעולותיהן של מדינות ריבוניות, וצורות של משא ומתן ושיתוף פעולה בין ישויות בתוך המדינות השונות. בנוסף, ישנם כמה חסרונות למודל אי-התערבות של הגדרה עצמית. סיבה מרכזית לכך שקבוצות מחפשות הגדרה עצמית, היא ההגנה מפני שליטה בידי אחרים. מודל של אי-התערבות משיג את המטרה הזו באופן בלתי-מושלם בלבד, ולעיתים אף אינו משיג אותה כלל. המודל של אי-התערבות מניח שיחידות אוטונומיות יכולות להיות מופרדות כראוי, ושהן אכן כאלה, ושאינן להן כל צורך באינטראקציה, פרט לזו שהם בוחרים לקיים. אולם, למעשה, עמי העולם הם לעיתים קרובות מעורבים גיאוגרפית, או מתגוררים בקרבה גדולה מאוד, בתוך סביבות פיזיות ותרבותיות שמשפיעות עליהם במשותף. הם מקיימים אינטראקציות כלכליות וחברתיות רבות, בהן משפיע כל אחד על האחרים, וכל אחד מהם עלול להיות מושפע באופן שלילי מפעולותיהם של אחרים בשל היחסים ביניהם. כמה מהיחידות החלשות יותר עלולות להיות חשופות לשליטה של יחידות בעלות כוח רב יותר, לא משום שהאחרונות מתערבות באופן ישיר, אלא משום שהן קובעות את התנאים לפיהם נאלץ הצד החלש יותר לפעול.

בנוסף, המודל של אי-התערבות לא עושה דבר על מנת להגן על מי שמצוי בפנים, מפני שליטה של המוסדות השולטים או מפני אחרים המצויים בתחום הפנימי. כמה תאורטיקנים עכשוויים של זכויות אדם מביעים, למשל, חשש שמודל חזק של אי-התערבות של הגדרה עצמית חייב לבחור להתעלם ממסורות ופרקטיקות, שבעזרתם שולטים גברים בנשים.<sup>7</sup> בנוסף, כשם שרוב תחומי השיפוט האוטונומיים מכילים מיעוטים אתניים החשופים לשליטה בידי הרוב, מודל של אי-התערבות מעניק, במשתמע, רשיון לשלוט במיעוטים פנימיים.

אני מציעה מודל אחר של הגדרה עצמית, כזה שממקם במרכז את היעד של כבוד הדדי והימנעות מיחסי שליטה. הגדרה עצמית פירושה אוטונומיה: ישות בעלת הגדרה עצמית צריכה להיות מסוגלת לקבוע את מטרותיה בעצמה, ולהיות מסוגלת לפעול להגשמתן, וזאת בתוך הגבולות של כיבוד ושיתוף פעולה עם סוכנים אחרים, שביחס אליהם היא עומדת ועימם היא מקיימת אינטראקציה. כאשר היא נתפסת כהעדר יחסי שליטה, הגדרה עצמית כרוכה בהנחה של אי-התערבות.<sup>8</sup> עם זאת, סוכנים חיצוניים, אשר מאמינים שפעולותיו של סוכן אוטונומי משפיעות עליהם לרעה, יכולים באופן לגיטימי לתבוע מהסוכן המשפיע זכות לנהל משא ומתן לגבי תנאי היחסים ביניהם, והפעולות שעלולות להזיק להם. ישויות בעלות הגדרה עצמית צריכות להצטרף לגוף מקבל החלטות, על מנת לנסח פרוצדורות של שפיטה ביחס לתביעות כאלה וביחס לקונפליקטים פוטנציאליים. יתרה מכך, במידה שישויות בעלות הגדרה עצמית מתגוררות יחדיו בסביבה משותפת, הן צפויות להיתקל במספר בעיות משותפות. משמעותה של

<sup>7</sup> Susan Moller Okin, *Is Multiculturalism Good for Women?* (Princeton: Princeton University Press, 1999).

<sup>8</sup> אני שואבת את האבחנה בין הגדרה עצמית כאי-התערבות וכהעדר יחסי שליטה מ- Philip Pettit, *Republicanism* (Oxford: Oxford University Press, 1997).

התיאוריה של פיטט מתייחסת לחופש של אינדיבידואלים בלבד, אני הרחבתי את האבחנה על מנת להבין את המשמעות של האוטונומיה עבור עמים.

התמודדות אוטונומית עם בעיות כאלה, אם כן, היא קיומם של מוסדות דרכם יוכלו לדון בבעיות משותפות אלה, ולקבל החלטות בדבר פעולות משותפות לטיפול בהן. בתוך מוסדות כאלה, חייבות ישויות בעלות הגדרה עצמית ליהנות ממעמד שוויוני וכבוד הדדי.

### 3. השלכות של עיצוב מוסדי: פדרליזם אופקי

בנסיבות שבהן עמים מובחנים או יחידות מקיימים קשרים של תלות הדדית, מרחבית, כלכלית או סביבתית, הגדרה עצמית כהעדר יחסי שליטה מחייבת יחסים של ממשל משותף בין היחידות בעלות ההגדרה העצמית. כלומר, בנסיבות אלה הגדרה עצמית כהעדר יחסי שליטה כרוכה בפדרליזם מכיוון שהעם או היחידה, התובעים הגדרה עצמית, מתגוררים יחד עם אחרים – על אדמות משותפות או סמוכות זו לזו, בסביבה אזורית משותפת של אינטראקציה חברתית וכלכלית צפופה. הם תלויים כלכלית זה בזה בנושאים כגון סחר, הביקוש לעבודה, ההשפעות של יצור ושל מימון על אנשיהם ובחלוקת משאבים והזדמנויות. פדרליזם, באופן כללי, מציין שיטה של "שלטון עצמי ושלטון משותף".<sup>9</sup>

על אף היותם תלויים זה בזה בדרכים אלה ואחרות, עמים שמתגוררים יחד אינם נהנים, לעיתים קרובות, משוויון במשאבים, בעושר או ביכולת לעמוד על האינטרסים שלהם. כל הגורמים הללו מונחים בבסיסו של פוטנציאל לקונפליקט בין המטרות והאינטרסים של היחידות, והם גם מייצרים צורך ביעילות של פעולה משותפת לטיפול בבעיות. אם אין ברשות היחידות הללו, המשפיעות זו על זו, אמצעים מוסדרים לפתרון סכסוכים באופן הוגן; אם אין להן דרכים למנוע הפיכתה של תלות הדדית לתלות בלתי שוויונית; או אם אין להן מנגנונים לשיתוף פעולה מתמשך, אזי התוצאה הצפויה היא שליטה של כמה מהיחידות האוטונומיות לשעבר בידי יחידה או יחידות אחרות. פדרליזם הוא השם הכללי להסדרי ממשל בין ישויות בעלות שלטון עצמי בהם הן משתתפות יחדיו ברגולציה משותפת כזאת.

הן הספרות התיאורטית על פדרליזם והן הפדרציות הקיימות פועלות עם מודל המושפע מן המושג של הגדרה עצמית כאי-התערבות. הן מניחות שכל אחת מיחידות הפדרציה מהווה, טריטוריה תחומה, רציפה וגדולה למדי. יתרה מכך, ברוב המודלים של פדרליזם, יחידות בעלות שליטה עצמית אלו אינן מקיימות קשרים ישירים ביניהן, אלא רק דרך ממשלה פדרלית מרכזית. לבסוף, ברוב השיטות הפדרליות, הגדרת הכוחות של כל יחידה בעלת שליטה עצמית הינה זהה. ניתן להטיל ספק בנחיצותו של כל מרכיב במודל הטיפוסי האמור של פדרליזם לשליטה של שלטון עצמי, בעלת שליטה משותפת, המתאימה למושג של הגדרה עצמית כהעדר יחסי שליטה.

---

Daniel J. Elazar, *Exploring Federalism* (Tuscaloosa: University of Alabama Press, 1987), p. 12.<sup>9</sup>

למושג נוסף של פידרליזם ר':

Graham Smith, *Federalism: The Multiethnic Challenge* (London: Longman, 1995); Monserrat Guibernau, *Nations without States: Political Communities in a Global Age* (Cambridge: Polity Press, 1999).

סימטריה מול א-סימטריה – תומכי הפדרליזם הא-סימטרי הטילו ספק בתנאי האחרון שהוזכר. פדרציה היא סימטרית כאשר החוקה שלה מגדירה זכויות וכוחות זהים לכל אחת מהיחידות המכוננות שלה, ביחס לממשלה המרכזית וביחסים ביניהן. ארצות הברית מגלמת פדרליזם סימטרי. קנדה מצד שני נעה לקראת פדרליזם א-סימטרי, שבו סמכויות השיפוט של קוויבק שונות, בהיבטים מסוימים, מאלה של הפרובינציות האחרות. בהינתן היחסים ההיסטוריים, הגיאוגרפיים או יחסי הכוח שבין כמה יחידות בפדרציה, עשויות להיות סיבות טובות להגדיר את סמכויות השיפוט שלהן באופן שונה ו/או להגדיר באופן שונה את היחסים שלהן לתהליכי השלטון הפדרלי.

אופקיות מול ביזור - באופן טיפוסי, שיטות שנקראות פדרליות כוללות מרכז חוקתי בעל כוח מוגבל, אך כזה שגובר על יחידות שאין להן קשר רשמי ביניהן אלא דרך המרכז. עם זאת, תאורטיקנים מסוימים של פדרליזם טוענים כי מודל זה אינו מצליח לתאר את עקרונות הפדרליזם. Ferran Requejo טוען שמודל זה מבלבל בין פדרליזם לבין ביזור אזורי ו/או ישומו של רעיון המישניות (subsidiarity)<sup>10</sup>. דניאל אלעזר מבחין בין מה שהוא מכנה מודל "מטריצה" של פדרליזם לבין המודל הטיפוסי יותר של מרכז – פריפריה. מודל המטריצה הינו מורכב יותר ממודל המרכז – מקום אוטונומי. הוא מפזר סמכות וכוח בין יחידות ברשתות של מערכות יחסים שונות<sup>11</sup>.

במערכות פדרליות פוטנציאליות נוכל לדמיין מערכות פדרליות עם מערכות יחסים אופקיות כמו גם אנכיות. בכל מערכת פדרלית יתקיימו חוקים ופרוצדורות שיסדירו את היחס של היחידות לפדרציה בדרך אנכית, לרבות ישומה של חוקה פדרלית, רגולציה של מטבע משותף, תנאים של סחר בין-יחידתי ומערך משותף של תנאים סביבתיים. בהקשר של נושאים רבים אחרים, יחידות יכולות לקיים קשר ישיר ביניהן מבלי לעבור דרך ממשלה פדרלית מרכזית. לכך אני מתכוונת במימד "האופקיי" של פדרליזם.<sup>12</sup>

טריטוריות רציפות גדולות מול טריטוריות בלתי-רציפות קטנות יותר – לבסוף, שיטות שמאורגנות בצורה פדרלית לא צריכות להניח שיחידות של הגדרה עצמית הן טריטוריות גדולות יחסית, רציפות ותחומות, כמו למשל הפדרציה הגרמנית. יחידות קטנות כמו ערים, עיירות ושכונות, יכולות להיחשב כיחידות בעלות שלטון עצמי הנטועות בחוקות פדרליות, המסדירות את היחסים ביניהן.

---

<sup>10</sup> Ferran Requejo, "Political Liberalism and Multinational States: Legitimacy of Plural and Asymmetrical Federalism," in Alain G. Gagnon and James Tully, ed., *Multinational Democracies* (Cambridge: Cambridge University Press, 2001), p. 182.

<sup>11</sup> Daniel J. Elazar, "Autonomy in a Post-statist World, introduction to Daniel Elazar, ed., *Governing Peoples and Territories* (Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1982; see also op. cit., *Exploring Federalism*, Chapter 2 .

<sup>12</sup> השווה ל-: Rainer Baubock, "Political Boundaries in a Multilevel Democracy," contribution to a conference on "Identities, Affiliations and Allegiances," Yale University, 3-5 October 2003.

#### 4. יישום לגבי פלסטין/ישראל

כל שאוכל לטעון לגבי יישום זה של הרעיונות שהוצגו בחלקים הקודמים של המאמר, זה שהוא עשוי לסייע לשחקנים פוליטיים, הן בתוך והן מחוץ לפלסטין/ישראל, לבחור אלטרנטיבות מושגיות מבין אפשרויות מוסדיות. האבחנה התיאורטית בין מודל של אי-התערבות לבין מודל של העדר יחסי שליטה של הגדרה עצמית, מציעה קיומן של 3 דרכים עיקריות להמשיג שינוי בפלסטין/ישראל, מהמצב הנוכחי של כיבוש והתנגדות: (1) שתי מדינות ריבוניות נפרדות; (2) מדינה אינדיבידואליסטית חילונית אחת לאזור; (3) פדרציה של יחידות בעלות שלטון עצמי. שתי הדרכים הראשונות סובלות מבעיות שנובעות מכך שהן מניחות פרדיגמה של מדינה אחדותית. האלטרנטיבה השלישית היא אידיאל טוב יותר של הגדרה עצמית, הן לגבי הפלסטינים והן לגבי היהודים, תחת הפרדיגמה של העדר יחסי שליטה.

1. שתי מדינות ריבוניות נפרדות – החזון הנפוץ ביותר כיום לגבי עתיד האזור קורא להקמת מדינה פלסטינית בגדה המערבית ובעזה, ואולי גם במזרח ירושלים, אם כי ישנן השקפות שונות בעניין אחרון זה. מדינה פלסטינית זו תתקיים באופן עצמאי לצד מדינת ישראל, אשר תחזור לגבולות 67'. אני תומכת בהקמת מדינה פלסטינית. יהיו אשר יהיו ההסדרים המוסדיים הצודקים ביותר לטווח הארוך, צעד הכרחי לקראת הסדרים אלה הוא שהפלסטינים בשטחים הכבושים, כמו גם אלה שבתפוצה הפלסטינית, יפעילו יותר שלטון עצמי וייהנו מסמכות משפטית רחבה יותר על קרקע ומשאבים. עם זאת, רוב הניסוחים של פתרון שתי המדינות לקונפליקט שבין ישראל לפלסטינים מניח מודל של הגדרה עצמית כאי התערבות ממנו משתמעת הפרדה. עם זאת, קשה ליישב חזון זה של שתי מדינות ריבוניות נפרדות, המתייחסות זו לזו כשכנות בלבד, בעזרת הסדרים דו-צדדיים, עם המציאות הקיימת של פלסטינים וישראלים המתגוררים אחד בקרב השני, ותנאי היחסים ביניהם הם בלתי-שוויוניים באופן עמוק<sup>13</sup>.

החזון של פלסטין/ישראל כשתי מדינות ריבוניות נפרדות לא מטפל באופן ראוי באחדות המרחבית של שתי הקבוצות. פלסטינים מתגוררים בישראל בערים או בשכונות הסמוכות לאילו של היהודים; עשרות אלפי יהודים מתגוררים כיום בהתנחלויות בשטחים הכבושים. השטחים שנחזים כשייכים לכל קבוצה, במיוחד לפלסטינים, אינם רציפים והעיר ירושלים היא מרחב שנוי במחלוקת, ששני הצדדים טוענים לו. מובן שעובדות אלה נובעות מהיסטוריה של יחסי שליטה והפקעה של טריטוריה פלסטינית בידי ישראל. אף על פי כן, יהיה קשה להפוך את העובדות הללו לחלוטין, ובשלב זה הפיכה חלקית עלולה אף להרע את מצבם של הפלסטינים.

פלסטינים וישראלים מושפעים באופן דומה מהסביבה הטבעית של האזור, ממזג האוויר ומהמחסור במים. בנוסף, הם תלויים זה בזה כלכלית, אך על בסיס בלתי שוויוני. הקמתה של מדינה פלסטינית בגדה המערבית ובעזה, והכרזה עליה כריבונית, כלומר כמדינה שמממשת הגדרה עצמית כאי-התערבות,

<sup>13</sup> הדיון שמת"ח לבעיות שבפתרון שתי המדינות התבסס על הקריאה של: "Proposal for an Alternative Configuration in Palestine-Israel," Alternative Palestine Agenda, www.ap-agenda.org.



אינה תורמת הרבה לטיפול באי השוויון העמוק והבלתי צודק שבין ישראל והפלסטינים. האם יכולה מדינה פלסטינית להיות בת קיימא כישראל ממשיכה לשלוט, בעזרת כוח צבאי ומשטרתי, על אדמות הגובלות בטריטוריות הפלסטיניות והמפרידות ביניהן? בהינתן אי השוויון הקיים בכוח ובידע טכני, כיצד ניתן להבטיח גישה הוגנת למים למדינה פלסטינית שתתקיים לצידה של מדינת ישראל? האין לאפשר לפועלים פלסטינים לנוע בחופשיות באזור על מנת להגיע לעבודה, כולל בתוך ישראל? על מנת שהכלכלה הפלסטינית תתפתח והכלכלה הישראלית תפרח, האם לא צריך לקדם מסחר והזדמנויות השקעה על בסיס אזורי?

יתרה מזאת, יצירתה של מדינה פלסטינית אינה מטפלת במצב ובשאיפות של הפלסטינים הגרים בתוך ישראל, והמהווים יותר מחמישית מאזרחיה<sup>14</sup>. קיומן של שתי מדינות אינו מסיר את נטל אי השוויון ויחסי השליטה ממנו הם סובלים כיום בישראל, אלא אם כן, יהיו מוכנים לעבור למדינה פלסטינית מחוץ לישראל, דבר שסקרים שוללים. מכיוון שפלסטינים-ישראלים רבים מקיימים, או מעוניינים לקיים, קשרים אישיים ופוליטיים עם פלסטינים החיים כיום בשטחים הכבושים, כמו גם עם אלה החיים בירדן, לבנון וסוריה, הרעיון של קיום מוסדות פלסטינים המנותקים מהם לחלוטין, אינו עולה בקנה אחד עם שאיפותיהם לקשר עם הפרוייקט הפלסטיני של הגדרה עצמית. בהקשר זה, רוב הניסוחים של תוכנית לשתי מדינות נפרדות לא עונות על השאיפות של פלסטינים, אשר חיים, כיום, מחוץ לשתי הטריטוריות, לחזור אליהן.

2. *מדינה חילונית אחת לפלסטין/ישראל* – ניתן לדמיין צורה שונה לגמרי של מוסד פוליטי לאזור זה, צורה בה יחידה פוליטית אינדיבידואליסטית מכסה את השטח שהוא כיום ישראל והשטחים שישראל כבשה ב-1967, אך כזו שאינה שייכת ללאומיות או לקבוצה דתית מסוימות. מאחר שהקמתה של מדינה פלסטינית נפרדת מושעת, הדיון במדינה חילונית אינדיבידואליסטית זכה לתחייה מסוימת.<sup>15</sup>

---

<sup>14</sup> למידע נוסף על מעמדו של המיעוט הערבי בישראל ר': עדאלה: המרכז המשפטי לזכויות המיעוט הערבי בישראל, הפרת זכויות משפטיות - המיעוט הערבי בישראל, 1998; וגם:

Nadim N. Rouhana, *Palestinian Citizens in an Ethnic Jewish State: Identities in Conflict* (New Haven: Yale University Press, 1997); Yossi Yonah and Ishak Saporta, "The Politics of Lands and Housing in Israel: A Wayward Republican Discourse," *Social Identities*, Vol. 8, no. 1, 2002, pp. 91-117; נימר סולטאני, *אזרחים ללא אזרחות*, מדה-אלכרמל - המרכז הערבי למחקר חברתי יישומי, חיפה, 2003.

<sup>15</sup> למשל ר': Seif Da'Na, "Single, secular, democratic," *Al-Ahram Weekly Online*, 19-25 July 2001, Issue no. 543; Thomas L. Freidman, "One Wall, One Man, One Vote," *New York Times*, September 2003; Ahmad Samih Khalidi, "A One-State Solution: A Unitary Arab-Jewish Homeland Could Bring Lasting Peace to the Middle East," *The Guardian*, 29 September 2003; Yakov M. Rabkin, "The One-State Prescription for Mideast Peace," *Montreal Gazette*, 12 November 2003; Daniel Lazare, "The One-State Solution," *The Nation*, 3 November 2003; Ali Abummah, "Palestine/Israel: One state for all its citizens," *The Electronic Intifada*, 16 October 2003, www.electronicintifada.net, בעוד שהוא מתייחס לאלטרנטיבה שהוא מציע כדו-לאומית, חזונו של טוני ג'ודת נראה לי כמתייחס למדינה יחידה, חילונית ואינדיבידואליסטית, ר':

Tony Judt, "Israel: The Alternative," *The New York Review of Books*, Vol. 50, no. 16, 23 October 2003.

הקריאה שלי גורמת לי לחשוב כי שני חזונות שונים באים תחת הסיסמה של "דו-לאומיות" בדיונים כיום על העתיד של ישראל/פלסטין, על מנת להתאימן לשתי האלטרנטיבות שצינתי, אחת היא מדינה יחידה, והשנייה היא פידרלית. לתגובות על ג'ודת ר':

הרעיון לפיו כל חברי היחידה הפוליטית זכאים להנות משוויון זכויות אזרחי ופוליטי הינו עקרון בסיסי של מוסר ומשפט בינלאומי, ומדינה אינדיבידואליסטית חילונית הינה, כך ניתן לטעון, הדרך הישירה ביותר למסד רעיון זה. עם זאת, לפחות בנקודה זו בהיסטוריה של הסכסוך באזור, זוהי אלטרנטיבה בעייתית, משום שהיא מכירה רק ביחידים ואינה מעניקה מעמד לעמים. ישנם יהודים, הן בתוך ישראל והן מחוצה לה, שתופסים הצעה זו כתועבה, מכיוון שהם רואים בה את סופה של ישראל כמדינה לעם היהודי<sup>16</sup>. ככל שהאלטרנטיבה הזו לא מעניקה הכרה ספציפית לקבוצות או לשאיפות של העמים להגדרה העצמית, הם צודקים. לעמים כמו העם היהודי והעם הפלסטיני יש תביעה לגיטימית לאמצעים חברתיים ופוליטיים לשלוט בעצמם בדרכיהם הם, ולחוקק ביטויים ציבוריים של ההיסטוריה והתרבות שלהם כעמים. החזון ההומניסטי של מדינה אינדיבידואליסטית חילונית מתנגש עם מטרות אלה. יתרה מכך, לכל עם יש בסיס מסוים לפחד מהיותו מדוכא כקבוצה במדינה ניטראלית כזו – ליהודים משום שהם יהפכו עד מהרה למיעוט ולפלסטינים משום שנקודת הפתיחה של היהודים כוללת עושר, כוח ויותר פריבילגיות.

3. פדרליזם דו-לאומי – מוסדות המיישמים הבנה של הגדרה עצמית כהעדר יחסי שליטה מציעים אלטרנטיבה מושגית שלישית. בישום זה, אנו מדמיינים יחידה או יחידות פוליטיות מובחנות לעם היהודי ולעם הפלסטיני. כל יחידה או מערך של יחידות מממש אוטונומיה פוליטית, תרבותית ומקומית. אלטרנטיבה זו, כפי שאני מדמינת אותה, אינה כוללת שתי יחידות בלבד, אחת פלסטינית ואחת יהודית, אלא מספר יחידות קטנות ומפוזרות יותר, המזוהות כפלסטיניות או יהודיות, כמו גם כמה המזוהות אך ורק על פי המקום. אולם, האזרחים של כל יחידה, תהא השתייכותם הקבוצתית אשר תהא, ייהנו משוויון זכויות פוליטי ואזרחי, בתוך שיטה של שלטון משותף בו משתתפות היחידות. חזון כללי של פדרציה בין יחידות פלסטיניות ויהודיות בפלסטין/ישראל אינו יכול להניח בפשטות יחס אנכי בלבד בין מוסדות מקומיים ופדרליים. ערים ואזורים בשליטה מקומית עצמית, תחת סמכות שיפוט פלסטינית, יצטרכו לקיים יחסים של שיתוף פעולה ומשא ומתן עם ערים ואזורים שכנים תחת סמכות שיפוט ישראלית. אזורים מקומיים, בלתי רציפים ומאוחדים בפדרציה, יתפרסו לרוחבו של השטח שמהווה כיום את ישראל והשטחים הכבושים. קיומם של קשרים ישירים ביניהם יהווה יישום של פדרליזם אופקי מהסוג שנדון לעיל<sup>17</sup>.

ליחידות בעלות הגדרה עצמית, קטנות יחסית, בגודל של רשויות מקומיות או אזורים עירוניים, המקושרות בצורה אופקית ליחידות אחרות כאלה, יש יתרון נורמטיבי נוסף. יחידות שמתחילות יחסים

---

Abraham Foxman, Amos Elon, Michael Walzer, and Omer Bartov appear in the *New York Review of Books*, Vol. 50, no. 19, 4 December 2003.

<sup>16</sup> למשל ר': Yoel Esteron's critical response to Judt's article, *Haaretz*, November 28, 2003.

<sup>17</sup> ה- "Alternative Palestine Agenda, 'Proposal for an Alternative Configuration in Palestine-Israel'" כוללת מידע מפורט על אזורי שיפוט בלתי סמוכים ואיך הם יכולים להתקיים האחד ביחס לשני. אדוארד סעיד מציין באחד המאמרים שלו, בו הוא התנגד לרעיון של שתי מדינות עצמאיות נפרדות-ישראל ופלסטין, כי הזכות להגדרה עצמית עבור קבוצות, יכולה להתגשם בצורה הכי טובה של "קנטונים פיזירלים", אבל הוא לא מפרט: Edward Said, "The One-State Solution," *New York Times*, 10 January 1999.

כאלה, תוך שהן תופסות את עצמן כמייצגות עמים מובחנים, עשויות לפתח יותר תחושה של הזדהות הדדית עם הזמן, מכיוון שהן מנהלות אינטראקציה לגבי בעיות משותפות, או מכיוון שהן מבססות יחסים של שיתוף פעולה סביב נושאים או אינטרסים ספציפיים.

מהתפיסה של הגדרה עצמית כהעדר יחסי שליטה משתמע כי ריבונות כאי-התערבות איננה העיקרון הראוי לאף אחד מעמי העולם, ולפיכך משמעותה היא שהמדינות הקיימות בעולם, כמו גם העמים הטוענים להגדרה עצמית אשר אין להם מדינות, חייבות לפתח מוסדות אינטגרטיביים יותר של שיתוף פעולה, ברמות המקומיות, האזוריות והגלובליות. לא ניתן, אם כן, לבדד תרחיש של הגדרה עצמית כהעדר יחסי שליטה עבור יהודים, פלסטינים ואחרים בפלסטין/ישראל, מהעתיד הנחזה של המזרח התיכון. גורלותיהם של כל העמים באזור קשורים בהכרח בגורמים כגון תנאים סביבתיים ואינטראקציה כלכלית. מוסדות יציבים של הגדרה עצמית עבור יהודים ופלסטינים באזור זה, ידרשו, בסופו של דבר, הקמת מוסדות מאוגדים בצורה פדרלית של פתרון סכסוכים, ופעולה משותפת בין המדינות הקיימות כיום באזור, לצד תצורות חדשות של יחידות אוטונומיות בפלסטין/ישראל<sup>18</sup>.

שאלת זכותם של הפלסטינים, שנעקרו עם הקמתה של ישראל, לחזור למולדתם היא שאלה קשה עבור כל אחת משלוש האפשרויות הנזכרות. היא פשוטה יותר עבור האלטרנטיבה של מדינה יחידה. כל הסדר מוסדי לעתיד של פלסטין/ישראל צריך להכיר בפלסטינים בירדן, סוריה, לבנון ובשטחים הכבושים שאולצו לעזוב את בתם, או שהוריהם או הורי הוריהם אולצו לעשות כן. עם זאת, ככל שחזון אופקי עשוי או צריך להתרחב מעבר לפלסטין/ישראל אל המזרח התיכון כולו (כמו גם, בעקרון, לאזורים אחרים בעולם), הגדרה עצמית כהעדר יחסי שליטה עשויה גם להציע משאבים לדמיין דרכים בהן פליטים פלסטיניים יוכלו לתבוע את זכויותיהם ליחסים עם פלסטינים פזורים אחרים.

מטרתו העיקרית של מאמר זה היתה להסביר ולהגן על הערך המוסרי של תפיסת הגדרה עצמית כאוטונומיה יחסותית (relational autonomy) או כהעדר יחסי שליטה, וזאת כנגד הרעיון המקובל של הגדרה עצמית כאי-התערבות. בשל יחסי הגומלין הצפופים של פלסטינים ויהודים באדמות של פלסטין/ישראל, אני סבורה שתפיסה זו מתאימה במיוחד כאן, על מנת לנסות ולדמיין אפשרויות מוסדיות אלטרנטיביות. עם זאת, קונפליקטים בין עמים ברחבי העולם מערבים, לעיתים קרובות, תלות כלכלית ומרחבית הדדית דומה, שמצריכה דמיון של אוטונומיה ללא הפרדה. רוב יחסי הסמיכות האלה, כמו יחסי התלות ההדדית הבלתי-שוויוניים, נובעים גם מהיסטוריות של שליטה בלתי צודקת שצריך להכיר בהן, אך לא ניתן לבטלן לחלוטין. השאלה כעת היא כיצד להקנות לעמים, אשר מחשיבים

---

<sup>18</sup> ג'יף הלפר טוען לפידירציה רחבת היקפים במזרח התיכון שעשויה לתפקד כמו האיחוד האירופי; האינדיבידואלים יחזיקו אזרחות ביחידה אחת, למשל, אבל יכולים לעבור בחופשיות ולהתגורר ביחידות אחרות: "A Middle Eastern Confederation: A Regional 'Two-Stage' Approach to the Israeli-Palestinian Conflict," *Arabic Media Internet Network*; 15 December 2002, available on line at [www.one-state.org](http://www.one-state.org).

עצמם מובחנים, הגדרה עצמית תוך הגבלת יכולתם לשלוט באחרים ותוך תמיכה ביכולתם לשתף פעולה.

האלטרנטיבה אותה דמיינתי עבור פלסטין/ישראל איננה הצעה פוליטית. על השחקנים הפוליטיים המעורבים בקונפליקט לפתח הצעה כזו בעצמם. על אף הנוקשות של כמה מהמנהיגים ושל שחקנים פוליטיים אחרים באזור ומחוצה לו – לרבות המנהיגים של המדינה שלי, ארצות הברית – יש תיקווה לשינוי, כיוון שהן המשתתפים הפלסטינים והן המשתתפים הישראלים בחברה האזרחית פעלו וממשיכים לפעול מעבר לקו המפריד, על מנת לנסות ולהציע אפשרויות חדשות לשלום.