

סכסוכים אתניים ושותפות בשלטון (Power Sharing)

יאש גאי¹

ההתעניינות העכשווית בשותפות בשלטון (Power Sharing) כבעקרון יסוד של ארגון המדינה נעורה כתוצאה מן האמונה כי שותפות בשלטון מתאימה במיוחד לדו-קיום בשלום של קבוצות אתניות מסוכסכות ולמערכת פוליטית הוגנת המבוססת על השתתפות. לאחרונה, מתרבות הדוגמאות לניצול שותפות בשלטון בפתרון סכסוכים: בלגיה, צפון אירלנד, בוסניה-הרצגובינה, קוסובו, סודן, ספרד/חבל הבסקים וקהילות היסטוריות אחרות, כגון פפואה גיניאה החדשה/בוגנוויל. בסכסוכים מתמשכים רבים, המשא ומתן נסוב על שותפות בשלטון – סרילנקה/הנמרים הטמילים, אינדונסיה/האקיאנים, עירק/הכורדים, רוסיה/מיעוטים אתניים שונים וקנדה/קוויבקים ועמים ילידיים. מאז קיבלה את עצמאותה, ואפילו עוד קודם לכן, הודו מנהלת דיאלוג רציף כמעט עם אחת או יותר מקהילותיה על אופנים של שותפות בשלטון. סין הציעה צורה של שותפות בשלטון כדי לפתור את בעיותיה עם טייוואן, תוך שהיא מסתמכת על השיטה שנוצלה להבאת האיחוד מחדש עם הונג קונג ומקאו.

ההצדקה להסדרים של שותפות בשלטון, הסדרים המסווגים לעתים כקונסוציאציונליים (consociational - שיתוף), היא שסכסוכים פנימיים נובעים מחלוקה בלתי שוויונית של משאבים בין קהילות או אזורים, משליטה של קהילה אחת או יותר בקהילות אחרות, מהדרתן של קבוצות מסוימות או משלילת שפתם, תרבותם או דתם של מיעוטים. כל הגורמים הללו משולבים במעמקיהם של מבני המדינה ובגישה אל המבנים האלה. הסדרים של שותפות בשלטון מוצעים כגישה לעיצוב פניה של המדינה באופן שיהיה עדיף מדמוקרטיה רובנית או עריצות אתנית. חברה רובנית או רב-אתנית מובילה, כך טוענים, לשעבודם המתמיד של מיעוטים לרצון הרוב. היא מובילה לשלילת ההיסטוריה, המסורות והזהות שלהם. היא נוטה להדירם מן הגישה למשאבי המדינה או מונעת מהם גישה שווה אליהם. התרעומת שהדבר מוליד לעתים קרובות מתפרצת בצורת אלימות ומובילה לסכסוך ממושך.

¹ יאש גאי הוא פרופסור למשפט ציבורי באוניברסיטת הונג קונג.

מיעוטים בארצות רבות מקדמים בברכה גישה קונסוציאציונלית מאחר והיא מבטיחה להם תפקיד בניסוח חוקים ויישוםם ובעיצוב המדיניות, וגם, מעת לעת, מידה מסוימת של ממשל עצמי. ארגונים בינלאומיים ואזוריים, העוסקים או המעוניינים בפתרון סכסוכים אתניים מטעמים הומניטריים ובה במידה למען היציבות האזורית, תומכים בהסדרים קונסוציאציונליים כדרך לאזן את תביעותיהן של קהילות שונות – וכדרך נוחה להיפטר מן הבעיה. התערבות בינלאומית בסכסוך פנימי, שהסדרים קונסוציאציונליים אינם ניצבים על סדר יומה, היא בגדר מקרה נדיר בימינו. מאחר שלא סביר כי רוב יסכים להסדרים חוקתיים שיהיה בהם, לשיטתו, לכרסם בכוחו או בסמכותו, נדרשים לעתים קרובות לחצים חיצוניים. הסדרים קונסוציאציונליים מייצגים לעתים תכופות שילוב של עקרונות נעלים ונוחיות.

בעוד שמדינאים בינלאומיים קושרים כתרים לשותפות בשלטון, מחלוקת נמרצת משתוללת בקרב אנשי רוח ואנשי אקדמיה באשר לערכה. כך למשל, נאמר על ארצות רבות המוזכרות כדוגמאות מוצלחות להסדרים קונסוציאציונליים כי בעצם הן אינן כאלה. כמה מחברים מזכירים את פיגיי כמדינה קונסוציאציונלית מוצלחת, אבל, לפחות עד לחוקת 1999 האומללה, אפשר היה לאפיינה, לכל היותר, כמדינה הנתונה לשלטון אתני. דרום אפריקה בת-ימינו אף היא ממוקמת בתוך הקבוצה הקונסוציאציונלית, אבל למען האמת מנהיגי הקונגרס הלאומי האפריקני התנגדו בתוקף לכל סטייה מן הדמוקרטיה הרובנית הליברלית בעת שהתקבלה החוקה הסופית.

אחרים מודאגים ממידת הדמוקרטיה, השקיפות והנשיאה באחריות. הסדרים קונסוציאציונליים מלווים במידה רבה של סודיות מצד המנהיגים. מאחר שהשתתפות פוליטית מבוססת על חברות בקהילה, למנהיגי הקהילה, המכתירים לעתים קרובות את עצמם ככאלה, נודעת השפעה עזה על הגישה למבנים הממלכתיים. הסדרים קונסוציאציונליים מבוססים תדיר על מידה רבה של זכויות קולקטיביות וצורות של ממשל עצמי המושתתות על סמכות מסורתית. מבני כוח אלה עלולים לקפח קבוצות מסוימות כגון נשים ואנשים השייכים לקסטות נמוכות (כפי שמודגם באפליית הנשים הילידיות בשמורות הקנדיות או נשים מוסלמיות בהודו). פולרליזם משפטי, המקנה תוקף למשטרים שהמנהג מושל בהם ומיושם לעתים על ידי בתי דין קהילתיים או דתיים נפרדים, מתלווה לא אחת

לקונסוציאציונליזם. מחקרו של מרטין אדלמן על חוקי הדת ובתי המשפט בישראל הדגים את השלכותיהם השליליות על זכויותיהן של קבוצות מסוימות, על ההתנגדות לרפורמה ועל פיצולה של החברה. אי-אלה מדינות מסוגלות לקיים הסדרים קונסוציאציונליים רק באמצעות הגבלת חופש הביטוי וזכויות אחרות של השתתפות פוליטית. כמו כן, מדויק יותר יהיה לתאר ארצות מסוימות המכונות קונסוציאציונליות כדוגמאות של שליטה אתנית, שבה קהילות המיעוט חייבות לקבל את כוחו חובק הכל של הרוב (למשל מלזיה). קריאות למנהיגי הקבוצה השלטת לשאת באחריות מסכנות את זכויות השתתפות של האחרים ולפיכך נתפשות כבלתי רצויות. מבקרי הקונסוציאציונליזם גם תוהים באשר ליציבותו. עד כמה שהמערכת הפוליטית תלויה בשיתוף פעולה בין מנהיגיהן של קבוצות מאוגדות, לכידות פנימית מהותית של כל קבוצה היא תנאי מקדים לקיומה. במידה מסוימת, הדבר יכול להתקיים באמצעות כפייה וסנקציות (זו וגם אלה הם אמצעים לא-רצויים), אך לא לאורך זמן.

דאגה מיוחדת מעורר האופן שבו מגיעים להסדרים קונסוציאציונליים ומבססים אותם בהקשרים בני-זמננו. הם מושגים לעתים קרובות כתוצאה מלחץ חיצוני עז. דבר אינו מדגים זאת טוב יותר מאשר המשא ומתן על חוקת בוסניה-הרצגובינה שהתנהל בדייטון בחסות מעצמות-העל בעצה אחת עם תוג'מן ומילוסביץ', אך ללא השתתפות העם הבוסני. לעתים קרובות, הם נרקמים בידי אליטות אתניות הדואגות יותר לאינטרסיהן הפרטיים או המעמדיים מאשר לרווחת הכלל. הדבר נכון במיוחד במקרה שהסכסוך עוטה צורה של מלחמת אזרחים ומנהיגי שני הצדדים מסכימים (בדיונים חשאיים) על עסקה המדירה את הקבוצות האחרות מן השלטון או ההשתתפות. זה מן הסתם מה שקרה לאחרונה עם הסכם סודן היכן ששתי הקבוצות הניצות נושאות את עיניהן להכנסה משדות הנפט הממוקמים באזור המריבה. קבוצות וארגונים רבים חוששים כי מצב דומה יתפתח בסרילנקה, שנשיאה עשוי לחתום על עסקה של שותפות בשלטון עם המנהיגים הטמילים ולהדיר ממנה את הקבוצות והקהילות האחרות.

כמה הסכמים של שותפות בשלטון לוקים בכללים מסובכים מדי בכל הנוגע לייצוג ברשות המחוקקת וברשות המבצעת ולתהליך קבלת ההחלטות. הנשיאות היא לעתים גוף קולקטיבי, אשר חבריו באים מן הקהילות העיקריות וכל אחד מהם מחונן בזכות וטו, ואופני ההצבעה הרווחים ברשות המחוקקת מאפשרים לקבוצה אחת לעכב חקיקה ואפילו לפסלה. הסמכות עשויה להתחלק לרבדים רבים כחלק

מהעברת סמכויות או אוטונומיה המחלקת את השליטה לכמה חלקים ומקשה להבין את המערכת ולפתח קווי מדיניות כוללים ועקביים. הדבר מקשה מאוד על מלאכת השליטה. במצבים אלה ואחרים, דומה כי קונסוציאציונליזם איננו ממתן בעיות אתניות, אלא רק משנה את צורתן.

אני משער כי מה שמפריע לרבים ממבקרי הקונסוציאציונליזם זאת הנחת היסוד שלו, המעוגנת ברעיון הפרימורדיאליזם; הנחה זו גורסת כי אנשים ממקורות אתניים שונים אינם מסוגלים לאתר אינטרסים משותפים ובסיס לשיתוף פעולה ונגזר עליהם לנהל יחסי עוינות לנצח נצחים, כי מפעל הזהות הלאומית נדון לכישלון, כי הרצון האנושי והחברתי בחברה הוגנת, כבוד אישי, סולידריות מקצועית או מעמדית וחמלה אנושית לעולם יסוגו לאחור מפני הבדלים אתניים מדומים. הם סבורים כי קונסוציאציונליזם מוליד פיצול; ואכן, הנסיון מלמד כי קבוצות במספר גדל והולך טוענות לזהות אתנית נבדלת, ותובעות לקבל את ההטבות הכרוכות בכך, בקונסוציאציונליזם.

חסידי הקונסוציאציונליזם מגינים עליו בלהט מפני הביקורות הללו ומאשימים את המבקרים בכך שאין הם מסוגלים להציע חלופות אמינות. אין בכוונתי להיכנס לוויכוח או לאמוד את מעלותיו היחסיות. אני סבור כי הוויכוח מחטיא במידת מה את העיקר בכך שהוא מפריז בפגמיה של השיטה המבוקרת ולא משכיל להכיר במטרות המשותפות של מבקרי הקונסוציאציונליזם וחסידיהו. עדיף לחשוב במונחים של קשת רחבה שבשני קטביה מצויים הרובניות והקונסוציאציונליזם – וגם להכיר בכך שהקונסוציאציונליזם הוא גישה ובר בלבד גם קבוצת כללים, שמהם כמה מתקבלים על הדעת יותר מן האחרים. היום, רוב הארצות ממוקמות במקום כלשהו לאורך הקשת ולא בקצותיה. אפשר שזה בלתי-נמנע, כאשר אוכלוסיות נעשות טרורגניות יותר ויותר, נורמות בינלאומיות מקדישות תשומת לב מוגברת לזכויות של מיעוטים ויכולתן של קהילות דיסידנטיות לגרום שיבושים ולנקוט אלימות גוברת.

במרבית המצבים, ההקשר הוא המכריע וקשה להכליל על כל הארצות וההבחנות האתניות. בהקשרים מסוימים, כלים קונסוציאציונליים מאזנים את השליטה הרובנית, כמו שהיה קורה בסרילנקה אילו הושג הסכם, בעוד שבחוקת 1999 של פיג'י, כמויות גדושות של ליברליזם ושוויון פיצו על הנגישות הקהילתית הלא-שוויונית למדינה. קנדה מגלה בהדרגה כי מענה לתביעותיהם של הקוויבקים ושל

האומות הראשונות [האינדיאנים הקנדים] מצריך הכרה ב-différence ושמץ של קונסוציאציונליזם. תפישה סטריאוטיפית לא מסייעת אף היא. הביקורת הגורפת על הקונסוציאציונליזם מתעלמת מן התועלת שאפשר להפיק מאמצעים קונסוציאציונליים רבים, החותרים להגיע למצב של כלילת הכול, יחסיות, ממשל עצמי, השתתפות וצדק חברתי (כשחלוקת הסמכות ברשות המבצעת היא הקשה והשנויה ביותר במחלוקת, אך גם הארכיטיפית ביותר). מנגד, מבקרי הרובניות הליברלית מתעלמים מן המאמצים המושקעים במסגרת המסורת הליברלית למצוא מרחב ציבורי לשפות המיעוטים ולתרבויותיהם.

מכאן הצורך בכוונן עדין של הכללים והמוסדות. הקשר בין זהות ייחודית ומשותפת (והאיזון בין ריבוי הזהויות שכל אחד מאתנו נושא בחובו) נעשה מורכב ופחות מאיים על פרויקט הלאומיות מכפי שהניחו בעבר. ביטויים רבים של זיקה דתית או תרבותית עולים בקנה אחד עם זהות-על משותפת. הבחנות בין הציבורי לפרטי (הבחנות כה מכריעות מבחינת הליברלים וכה שוליות מבחינת הקונסוציאציונלים) הולכות ומיטשטשות. באופן מסורתי, מגמתה של המדינה הליברלית מספקת לנו כלים דלים יותר לאיזון אינטרסים אתניים. תרומת הקונסוציאציונליזם היא רפרטואר של אמצעים המתאימים למצבים שונים. אם אמצעי כלשהו נוטה לעבר פיצול-יתר או שלילת זכויות האחרים, אפשר לבלמו באמצעות נורמות ליברליות.

הבה נתבונן בכמה מן האמצעים האלה בנסיון לבחון את האופן שבו אפשר ליצור איזונים. אחד החביבים באמצעים אלה הוא האוטונומיה. אוטונומיה משרתת את אותם אינטרסים של ארגון חלוקה מרחבית של השליטה כמו פדרליזם (מושג המשותף הן לליברליזם והן לקונסוציאציונליזם, אם כי בהדגשים שונים). מה שמבחין את האוטונומיה, זוהי האסימטריה שלה, היינו, היא חלה על אזור אחד או יותר של מדינה, והיא איננה חלק מחלוקה כללית ואחידה של השליטה. אם קבוצת מיעוט אתנית מרוכזת בחלק אחד של הארץ, אפשר להשתמש באוטונומיה כדי לאזן את אינטרסיה עם האינטרסים הכלליים יותר. אם האוכלוסייה היא מגוונת יותר אך קהילתיה גם מרוכזות במקומות גיאוגרפיים מסוימים, אזי הפדרליזם יכול לשרת בחזית רחבה יותר את תכליות האוטונומיה (אלא שהממשלה המרכזית עשויה לנטות להעניק סמכויות גדולות יותר למיעוט מסוים אחד המרוכז באזור אוטונומי מאשר אילו היו הופכים את הסמכויות לזמינות יותר לכול). הפדרליזם

גם מעלה, בצורה חדה יותר, את שאלת תפקידם של האזורים ברמה הלאומית ('שלטון משותף'). קבוצות המעדיפות שיניחו להן לחיות את חייהן דורשות לעתים קרובות אוטונומיה, וכאשר עניינו של המרכז באזור מסוים הוא מוגבל, האוטונומיה מוענקת לו ביתר קלות; האוטונומיה של איי אולנד בפינלנד מתאימה כמדומה ככפפה למצב הזה. האוטונומיה טובה יותר לחלוקת הסמכויות ומכאן שגם להפרדתן, אבל הפדרליזם טוב יותר לשותפות בשלטון.

שניהם עשויים לעבוד באופן סביר עד שהבסיס האתני של האוטונומיה או הפדרליזם נעשה דומיננטי. הודו מטיבה להדגים את זה. פרשנים מסוימים טוענים כי הודו שרדה כמדינה מאחר שהשתמשה באמצעי הפדרלי כדי לרצות את קהילותיה המגוונות המרובות. ההבדל העיקרי היה השפה. במסגרת הפדרליזם, השפה המקומית נועדה לשמש את הממשל האזורי, אבל האנגלית נועדה לשמש כשפת הקשר. הודו הצליחה לקבל את הגיוון הלשוני כבסיס הפדרליזם מאחר שפעלה, ברוב המקרים, במסגרת של תרבות וערכים לאומיים משותפים. אולם הפדרליזם נעשה בעייתי כאשר ההבדלים התרבותיים מתרבים וכאשר האזור מבקש לטפח דווקא את ההבדלים התרבותיים האלה. קשמיר על תרבותה המוסלמית השלטת שייכת במידה רבה לקטגוריה הזאת, אבל עלה בידיה להשיג אוטונומיה לא מבוטלת מטעמים היסטוריים האופייניים לה. בעייתיות יותר הן הקהילות הצפון-מזרחיות, שלא היו משולבות כל כך בהודו של התקופה שקדמה לעצמאות והמרגישות זיקה רגשית חלשה יותר לרעיון של הודו. עם זאת, הוויתור על יסודות חזקים של אוטונומיה/פדרליזם אתנית מעמיד בסכנה את המושג אזרחות לאומית, כמו בקשמיר שבה הודים לא-קשמירים נהנים מפחות זכויות מאשר ילידי המקום. כמו כן, הוא חושף את פגיעותן של קבוצות ההופכות למיעוטים באזור, כפי שעולה מדאגותיהם של המוסלמים הטמילים באזורי האוטונומיה שהנמרים הטמילים תובעים לעצמם. הדילמה הקונסוציאציונלית עשויה להיפתר מכוח אמצעי ליברלי – שוויון זכויות לכול – ואגב כך להמציא את הבסיס לצורה חדשה של איזון.

דוגמה נוספת הממחישה את פעולת הגומלין הזאת של ליברלי/רובני וקונסוציאציונליזם נובעת מהפוטנציאל והמגבלות של הפדרליזם המשפטי, המבטיח לקהילות דת או תרבות שיוכלו להחיל את חוקיהן האישיים, ובכך משמר יסוד גדול של תרבותן (אמצעי קונסוציאציונלי עותומני מוכר וידוע). צורה זו של פדרליזם משפטי נחשבה לפני כן בלתי הולמת למפעל בניין האומה שלו התמסרו מנהיגי

עצמאות רבים באפריקה ובאסיה. מדינות רבות פתחו אפוא בתכנית של איחוד החוקים האישיים וריכוזם. הם נתקלו בבעיות טכניות ופוליטיות כאחד, ובסופו של דבר אפילו אלה שלא היו מחויבים לרעיון הקונסוציאציונליזם הסכימו למידה מסוימת של גיוון. אולם הם לא הצליחו להתיישב בקלות כה רבה עם המפעל הליברלי ועם מפעל בניין האומה. ברבגוניות של החוקים האישיים היו מובלעות צורות של שיעבוד נשים וקבוצות אחרות, צורות שלא עלו בקנה אחד עם ערכים חוקתיים ולפיכך נטו לכוון קטגוריות שונות של אזרחים. הם גם נטו לשבש צורות מסוימות של יחסים בין-אתניים ולהנציח, בספירות החברתית והמשפטית, מידה של פיצול העומד בסתירה למפעל של בניין האומה. דרום אפריקה התמודדה עם כמה מן הדילמות הללו באמצעות שלטון חוקתי שבמסגרתו חוקים אישיים נועדו לוותר על הבכורה למשטר של זכויות אדם. אחרים בדקו את אפשרויות היציאה, כלומר, אנשים שאינם חשים בנוח עם ההגבלות הניצבות מולם במערכת משותפת רשאים לפרוש ממנה. הדבר מתקבל בקלות רבה יותר אם אפשר להגביל את הפרישה לשלטון מסוים אשר מוליד את הבעיה מאשר כשמדובר בפרישה מוחלטת, המתקרבת לגירוש ולמניעת הסביבה התרבותית מן הפרשים. יש הממליצים על סוג אחר של מרחב, אולי משטר סטטוטורי, שבמסגרתו אנשים יכולים להתחתן או לנהל סוגים אחרים של יחסים משפחתיים מעבר לקווי הפרדה אתניים.

הדוגמאות הללו מלמדות כי לא חייבים להיות הבדלים חדים ובלתי-ניתנים-ליישוב בין קונסוציאציונליזם, מן הצד האחד, וליברליזם/רובניות, מן הצד האחר. הם גם מדגימים כי כמה אמצעים קונסוציאציונליים (למשל, כלילת-הכול ויחסיות) מקובלים יותר מאחרים (למשל, חירות מוחלטת להמיר את דתם של אחרים); וכי כמה קלים יותר מהאחרים (לדוגמה, ייצוג חקיקתי נפרד קל יותר מחלוקת סמכות הכרחית ברשות המבצעת). במסגרת המדינה, יכולות בהחלט להיות קהילות החלוקות בהעדפתן בין השניים וייתכן שיתעורר הצורך בפשרה. כמה ארצות רואות תועלת בניצול כמה אמצעים קונסוציאציונליים בתקופת המעבר מסכסוך לשלום, אבל לא בטווח הארוך, כמו בדרום אפריקה. הבחירות והאיזונים האלה חייבים להיעשות בידי האנשים הנוגעים לעניין והרגישים להקשר. אבל עליהם גם לרכוש הבנה מסוימת של דינמיקת האתניות ולא להתבלבל בין הדרישות והגיונים של האליטות לבין הרגשות המשותפים של קהילותם. כשמניחים להם לנפשם, אנשים יכולים להושיט יד מעבר לקווי הפרדה אתניים, המשורטטים לא אחת בידי יזמים אתניים. במיוחד, אסור להתפשר על העקרונות המהותיים של שוויון חברתי לכול.