

**המעמד המשפטי של מיעוטים
במדינות דמוקרטיות שסועות:**

המיעוט הערבי בישראל
והמיעוט דובר הצרפתית בקנדה

חיבור לשם קבלת התואר
דוקטור במשפטים

מאת
אילן סבן

מוגש לסינט
האוניברסיטה העברית בירושלים
אדר א' תש"ס – מרץ 2000

עבודה זו נכתבה בהדרכתם של
פרופ' דוד קרצמר
ופרופ' אורן יפתחאל

תוכן ענינים

26.....	פרק 2 מתכונות יחסים בין-קהילתיים במדינות דמוקרטיות שסועות
26.....	2.1 מבוא
27.....	2.2 קווי השלד של מתכונות היחסים השונות
33.....	2.3 הפרדיגמה האינטגרטיבית
45.....	2.4 הפרדיגמה הקונסוציונלית
52.....	2.5 הפרדיגמה האתנית
63.....	2.6 סיכום
26.....	פרק 2 מתכונות יחסים בין-קהילתיים במדינות דמוקרטיות שסועות
26.....	2.1 מבוא
27.....	2.2 קווי השלד של מתכונות היחסים השונות
30.....	2.3 הפרדיגמה האינטגרטיבית < הערה בדבר המונח "רב-תרבותיות"
33.....	2.3.1 מאפייניה המרכזיים
35.....	2.3.2 כיווני ההתנגדות לפרדיגמה האינטגרטיבית
36.....	2.3.3 מקורות כוחה ויציבותה של הפרדיגמה האינטגרטיבית
39.....	2.3.4 מתכונות-המשנה של הפרדיגמה האינטגרטיבית
39.....	2.3.4.1 המתכונת הרפובליקנית
40.....	2.3.4.2 המתכונת הליברלית-אינדיבידואליסטית
42.....	2.3.4.3 המתכונת הרב-תרבותית של הפרדיגמה האינטגרטיבית ושתי גרסאותיה
45.....	2.4 הפרדיגמה הקונסוציונלית
45.....	2.4.1 מאפייניה העיקריים
48.....	2.4.2 מקורות כוחה של הפרדיגמה הקונסוציונלית
49.....	2.4.3 קשייה של הפרדיגמה הקונסוציונלית
52.....	2.5 הפרדיגמה האתנית
52.....	2.5.1 מאפייניה המרכזיים
54.....	2.5.2 מתכונות המשנה של הפרדיגמה האתנית
54.....	2.5.2.1 מתכונת האוטונומיה של הפרדיגמה האתנית

57 מתכונת "הדמוקרטיה האתנית"	2.5.2.2
60 מתכונת הפיקוח	2.5.2.3
63 סיכום	2.6

פרק 2

מתכונות יחסים בין-קהילתיים

במדינות דמוקרטיות שסועות

2.1. מבוא

הלונז התיאורטי של התיזה הוא ההצעה לנתח את המעמד המשפטי של המיעוט לאור זיקת הגומלין בין המשפט לבין מתכונת היחסים הבין-קהילתיים הנוהגת כלפי המיעוט. המוטיב הרעיוני הוא, כי הבנת מהותה ומאפייניה העיקריים של כל אחת ממתכונות היחסים האפשריות במדינה דמוקרטית שסועה מאפשרת להבין את צרכיה, וכי הבנת הצרכים, מצידה, מאפשרת לשרטט ציפיות ביחס להסדרים הנורמטיביים והנורמטיביים-מוסדיים שעשויים לשרתם. מערכת הציפיות המתגבשת היא 'מפה' מקיפה (ומבחינות שונות מעמיקה) שעמה ניתן לפנות לניתוח המציאות המשפטית הממשית. ממצאי הניתוח צפויים לגלות נקודות רבות של התאמה ביחס לציפיות המקוריות, אך גם נקודות אי-התאמה. תובנות שונות ביחס ליחסים המורכבים בין חברה ומשפט – תובנות שחלקן צוינו בפרק הקודם – מאפשרות לנסות לתת פשר לאי-ההתאמות שתחשפנה.

הפרק הנוכחי בא להציג את מתכונות היחסים הבין-קהילתיים – את סוגי המעמד הסוציופוליטי של מיעוטים במדינות דמוקרטיות שסועות.¹

¹ אני מדבר על "מתכונת היחסים" ועל "המעמד הסוציופוליטי של המיעוט" בנשימה אחת, שכן במובנים רבים אלו הם מונחים חופפים. בנקודות המעטות שבהן תהיה משמעות להעדר החפיפה המלאה אציין זאת.

2.2. קווי השלד של מתכונות היחסים השונות

"מתכונת יחסים" היא מונח המציין כל אופציה עקרונית ליחסים בין-קהילתיים. האופציות העקרוניות השונות ליחסים בין-קהילתיים במדינות דמוקרטיות שסועות מתחלקות בין "משפחות": כל אחת מתייחסת ל"אב-טיפוס" (או פרדיגמה) מסוים. נקודה זו חשובה, כפי שארחיב בהמשך, שכן תנועת מעבר בין מתכונות המשתייכות לאותה פרדיגמה קלה יותר/ רדיקלית פחות מתנועה ממתכונת בפרדיגמה אחת למתכונת בפרדיגמה אחרת.

שתי הבחנות מרכזיות מפצלות את פרדיגמות היחסים – את מתכונות-האב. האחת נוגעת ל**מידת ההיררכיות/החד-צדדיות של יחסי העוצמה בין הקהילות** משני עברי השסע, והיא מחלקת את המתכונות להיררכיות מובהקות ולאילו שהן אופקיות או 'דיאלוגיות' למדי. האחרת עניינה בהיבט מרכזי אחד של נתיב ההתמודדות עם השסע: **האם יש נסיון לשחוק את השסע עצמו** – נסיון להקהות את קו ההפרדה החברתי בין הקהילות, להתיך את הקהילות אולי לקהילה אחת – או שמא הנפרדות הבין-קהילתית נתפסת כנתון 'קבע' של תבנית החיים הציבוריים. הבחנה זו מבדילה בין מתכונות אינטגרטיביות לבין מתכונות מסוג אחר. הבחנות היסוד הללו נפרטות לקווי-האבחון הבאים.

א. שאלת המפתח בתחום ההיררכיות/ מידת החד-צדדיות של מתכונת היחסים נוגעת לדפוס **יחסי העוצמה** בין הקהילות: מהו **שיעור פערי עוצמה**; מהו **כיוון השימוש בהם** – האם הם מנוצלים על ידי קהילת הרוב לקיפוח המיעוט; ושאלת-משנה סמוכה, **מהי דינמיקת הפערים** – האם הם מעמיקים, 'סתם' נשמרים, או שמא מתקיים? (1) ציר מפתח בשאלות הללו הוא **תפקידה ו'מיקומה' של המדינה בהקשר הבין-קהילתי**. האם היא מזוהה/קרובה/ 'מנוכסת' על ידי אחת הקהילות, או שמא היא ניטראלית כלפיהן/ 'בוררת' ביניהן? ושנית, עד כמה היא אקטיבית באורח מעורבותה: האם זו "מדינת חזון" או מדינת "שומר הלילה" (אם להשתמש במושגים שיובהרו בהמשך)? ושלישית, מהן השלכות 'אי-מעורבותה' של המדינה לנוכח קיומם או אי-קיומם של כוחות פועלים אחרים בחברה?

(2) שאלות אלו, עצמן, מקבלת מענה דרך עיון בשורת שאלות אחרת, ובהן, במקום מרכזי, השאלה, **אלו כלים מעמידה המדינה לעזרת מיעוט**. ההבדלים בין המתכונות השונות מופיעים כאן בעיקר בשלשה מישורים: **היקף ההגנה** על המיעוט; **הצעדים המתקנים/המקדמים** המופיעים בעניינו; ושאלת **אופן ההגנה והקידום** – משמע, עד כמה מעורב המיעוט עצמו בהפעלת אותם כלים העשויים לפעול לטובתו. עיקר עניינו של המישור האחרון,

כך נראה בהמשך, הוא בשאלה, עד כמה עומדות למיעוט זכויות (ופרקטיקות) של השתתפות בהכרעות כלל-חברתיות, וזכויות (ופרקטיקות) של ניהול עצמי בתחומים מרכזיים של חיו. (3) למותר לציין, כי המדינה והקהילות הרלוונטיות אינן ה'שחקניות' היחידות בזירת העוצמה, ודאי בתחילתו של האלף השלישי. לבד משאלות הנוגעות ליחסים הפנים-קהילתיים (למשל, מידת הלכידות הפנימית וההסכמה בכל אחת מהקהילות פנימה), מופיעה סוגיית השפעתם, ומידת השפעתם הקונקרטי, של גורמי-חוץ מגוונים: ארגונים בינלאומיים, מדינות, תפוצותיהן של הקהילות, ארגונים בינלאומיים לא-ממשלתיים, התקשורת העולמית, וכדומה.

ב. קו הבחנה מרכזי שני בין דפוסי יחסים בין קהילות נוגע, כאמור, לקיומה של פעולה/אי-פעולה ביחס לשחיקת קו הפרדה החברתי עצמו. השסע הבין-קהילתי יישחק אם לאומיות חדשה/ זהות משותפת חזקה תחליף את הזהויות הקיבוציות המקוריות או תזכה לבכירות על פניהן. מתכונות יחסים תיבדלנה, על כן, לאור השאלה, **עד כמה הן כלל חותרות ליצירת זהויות דומיננטיות ותחליפיות שכאלה – ובמיוחד לאומיות חדשה, אזרחית.** חתירה כזו, אם קיימת, תופיע אם המדינה תיפרד, ולו פורמלית, מזיקה מועדפת לאחת מבין הזהויות הקולקטיביות הפרטיקולריות הנוכחות בה, ואם תאומץ האזרחות המשותפת להיות לאומיותה של המדינה ולאומיותם 'הראויה' של תושביה.

ג. מתכונת היחסים אינה תוצר רק של פערי העוצמה, אופן השימוש בהם, והפעולה או אי-הפעולה לשחיקת הנפרדות הבין-קהילתית. היא תולדה גם של **תגובת המיעוט** לכל אחד מאלה. תגובתו עשויה לנוע בטווח שבין השלמה מלאה לבין התנגדות אלימה מקיפה².

ד. תגובת המיעוט מסמנת נקודת הבחנה חשובה נוספת בין מתכונות היחסים: זו הנקודה שעניינה הבעיות הטיפוסיות (או הבעיות הפוטנציאליות הטיפוסיות) בתחום היציבות הפוליטית המתעוררים ביחס לכל אחת מהמתכונות, **ומנגנוני הייצוב** הטיפוסיים הנקראים בכל אחת מהן לעמוד הכן.

² למותר לציין, כי אופי תגובת המיעוט אינו מקובע. השינוי בפוליטיקה של הקהילה החרדית בישראל בשנים האחרונות מדגים זאת, וכך גם המיעוט הקתולי-אירי בצפון אירלנד, שתביעותיו עברו שינוי רדיקלי בעת השברון האלים של השלטון שם בין השנים 1968-1972. מתביעות שעיקרן שיוויון אזרחי וזכויות אזרח אחרות, נעשתה תפנית (או, ליתר דיוק, שיבה) לתביעה הלאומית המקורית לאירלנד מאוחדת (Palley 1972: 443-4; Livingstone 1990: 61-2).

בכדי להיות מעט פחות מופשט, גם בדפי מבוא אלה, אנסה לשלב ולהדגים את קווי-האפיון הנזכרים. לשם פישוט אעשה כן ביחס למדינות ששסען הוא לאומי, ושסע זה הוא היחיד או הראשון-במעלה בהן.

מדינות שסועות על בסיס לאומי – מדינות שמציאותן היא רב-לאומית – מתפצלות על בסיס תגובתן לשסע. ההבחנה הראשונה היא בין "מדינות רב-לאומיות" לבין "מדינות לאום"; ההבחנה השנייה היא בין שני סוגים של "מדינות לאום". "מדינות רב-לאומיות" מכירות בחשיבות הגדולה ובהמשכיות הצפויה של השוני הלאומי בין קהילותיהן, והן בוחרות להפגין זיקה שוות-ערך (ניטראליות) כלפי הלאומים המרכיבים אותן. שוויץ, בלגיה, ומשנות השישים, גם קנדה, הן דוגמאות מובהקות למדינות אלו. "מדינות לאום", מנגד, הן בעלות זיקה מובהקת ללאום אחד; אך שאלת המפתח החוצה אותן, היא "מיהו הלאום ומהי מהותו". שאלה זו מפצלת את המדינות הללו לשני סוגים: אלו, שבדומה למדינות הרב-לאומיות, משמרות את הגיוון הלאומי בתוכן, אך, בניגוד להן, מקנות דומיננטיות מפורשת לאחת מבין הקבוצות הלאומיות. זו קבוצת המדינות שניתן לכנותן "מדינות לאום אתניות". הסוג השני של מדינות הלאום פונה בכיוון שונה: הן מבקשות להקהות מאד את הגיוון הלאומי, האתני, או האחר המפלג אותן, וזאת באמצעות התלכדות הקהילות השונות ללאום אחד – לאום שבו האזרחות המשותפת תהיה לזהות-העל של בני החברה. יש השומרים רק למדינות אלו את המינוח "מדינות לאום". דומה כי עדיף לכנותן "מדינות לאום אזרחיות"³.

בבסיס הפיצול בין שני סוגי מדינות הלאום מצוי שוני בסוג הלאומיות הנאחזות על ידי הקבוצה הדומיננטית. הסוג האתני של מדינת הלאום מאופיין על ידי לאומיות אתנית, לאומיות 'מוציאה' – כזו הבנויה על יסודות זהות עמוקים, רגשיים וסגורים למדי, של מוצא אתני, תרבות פרטיקולרית ושותפות היסטורית. סוג של 'השתייכות-מולדת' בעיקרה. הלאומיות האזרחית, מנגד, בנויה על יסוד הסכמי בעיקרו, בעל מרכיב משמעותי למדי של בחירה. לאומיות זו מתקשה פחות 'להכניס' אל תוכה; תנאיה תובעניים פחות; תושבות משותפת, שאיפה לפעול יחדיו להשגת תכליות אינסטרומנטליות בעזרת המדינה, קיום בסיס ערכי גרעיני משותף, וכדומה (Smith 1986); (Breton 1988).

דוגמאות מובהקות למדינת הלאום האזרחית הן מדינות ההגירה הגדולות, דוגמת ארצות הברית, אוסטרליה וקנדה (בהקשר למיעוטי מהגריה), וכן מדינות המהגרים הותיקות של אירופה, כגון צרפת ובריטניה. ישראל, לעומת זאת, היא מדינת לאום מהסוג האתני, והיא מצויה כאן בחברת הדוגמאות הבאות: גרמניה המתחבטת אמנם, אך

³ לטיפולוגיה דומה, ר' קופמן 1999: 5-202; סבן 1999: 2-81; השוו 1987: 6-1. Klein

המעדיפה עד להווה, הגירה והתאזרחות בה של מיעוטים ממוצא גרמני, ושיש לה 'חוק השבות' שלה המבטא זאת (Klein 1989: 4-5; Smootha 1999: 37-8; סמוחה 1999א: 31); מאלזיה – מעמדם של המיעוטים הסיני וההודי (Mauzy 1993; Van-Dyke 1985: 116-130); צפון אירלנד, לפחות עד שנות השבעים, ביחסה למיעוט הקתולי-אירי (O'Leary and McGarry 1993); סרי-לנקה והמיעוט הטאמילי בקרבה (Hannum 1996: 280-307). כמו כן, חלק משמעותי מהמדינות החדשות שנולדו בעקבות נפילת הקומוניזם, פירוק ברית המועצות ופירוק יגוסלביה פונות בכיוון זה. אלו הם פני הדברים ברומניה ובסלובקיה ביחס למיעוט ההונגרי בתוכן (Geroe and Gump 1995; Country Reports 1996: 1080-1, 1121; Smootha 1999: 35-6); במדינות הבלטיות ובאוקראינה ביחס למיעוט הרוסי (Country Reports 1996), וכן במדינות שהתפרקו מהפדרציה היגוסלבית, למעט אולי בוסניה (Lapidoth 1996: 14-16). מדינות הלאום האתניות (אלו מהן השומרות על סף מינימום דמוקרטי) חושפות מתכונת יחסים בין-קהילתית שמכונה בתיזה **הפרדיגמה האתנית**. מדינות הלאום האזרחיות השומרות על סף מינימום דמוקרטי חושפות את **הפרדיגמה האינטגרטיבית**. המדינות הרב-לאומיות חושפות את **הפרדיגמה הקונסוציונלית**.

◀ הערה בדבר המונח "רב-תרבותיות"

"רב-תרבותיות", בדומה ל"רב-לאומיות", היא מונח נורמטיבי, להבדיל מתיאורי. משמע, היא עמדה אידיאולוגית ביחס לאופן שבו צריכה מציאות פלורליסטית להתנהל, להבדיל מאפיון 'פשוט' של כל מציאות מדינתית שיש בה ריבוי תרבויות (קימרלינג 1998). עם זאת, בניגוד ל"רב-לאומיות" קשיי המישוג כאן גדולים בהרבה. בדומה למושגים אחרים שזכו לעדנה הוטענה "הרב-תרבותיות" במגוון רב של משמעויות, ומגוון זה תורם לערפולה. עיקר הערפל נובע מהעובדה ש"רב-תרבותיות" היא כותרת משותפת לכל המהלכים שמשותפת להן מחויבות לכאורה למתן יתר כבוד וביטוי ציבורי לתרבויות מיעוט – גם אם מדובר במהלכים שהם בעלי היקף שונה מהותית.

ההבדל המרכזי בין המהלכים השונים של "הרב-תרבותיות" מקביל להבדל העובר בין הפרדיגמות השונות של מתכונות היחסים אותן הזכרתי לעיל בחטף. מחד גיסא, מצויה רב-תרבותיות שהיא מקיפה ושלמה; זו של המדינה "הדו-לאומית/ הרב-לאומית": שותפות בין תרבויות יסוד שונות – בין תרבויותיהן של הקהילות

הלאומיות הנוכחות בחברה – במדינה שאינה נוטלת ביניהן צד. מאידך גיסא, מצויים גוונים שונים של רב-תרבותיות 'רזה' המופיעים במדינת הלאום לסוגיה.

במדינות לאום אזרחיות – קרי, אותן מדינות החותרות להתגבשותה של זהות לאומית אחת, מגשרת-אזרחית – עשויה המדינה להשלים עם העדרו של טעם או צידוק למלחמת-ח'רמה שתכליתה שחיקתו המלאה של הגיוון התרבותי הקיים. המדינה עשויה להסתפק בדרך ביניים, ולהעדיף נתיב השפעה עקיף. היא עשויה לתמוך בתווים תרבותיים מסוימים של המיעוט, אך תיזהר מהבניית השוני התרבותי של המיעוט במבנים חברתיים ופוליטיים ארוכי-טווח, כמו שפה, חינוך נפרד, ייצוג קבוצתי, בסיס טריטוריאלי וכדומה. כך, למשל, אם יחפצו חלקים בקהילת המיעוט בחינוך נפרד, הרי שאפשרות זו לא תיאסר, אך הנטל הכלכלי הכבד הכרוך בהפעלת מערכת חינוך צפוי להיות מוטל על שכמם. זוהי, אם כן, רב-תרבותיות 'רזה', כזו שמקבלת פלורליזם ברמת תרבויות-משנה, אך חותרת להותיר תרבות-יסוד אחת בלבד – כלל-חברתית⁴. לא מצויה כאן סטייה מהותית מהמהלך הבסיסי, המבקש למנוע, לעכב או לשחוק את הזהויות הקהילתיות שעלולות להתחרות בתרבות היסוד ובאומה 'המשותפת' המתגבשת על בסיס האזרחות.

במדינת הלאום האתנית, מנגד, מצוי מלכתחילה רצון בכך שתימשך ההפרדה בין הקהילות בכל הנוגע לתרבותן וזהותן הקיבוצית. אשר על כן, צפויה בה מראש מידה של 'רב-תרבותיות', אך זו תלבש דמות אחרת מזו האפשרית בהקשרה של מדינת הלאום האזרחית. מדיניות 'הרב-תרבותיות' במדינת הלאום האתנית עשויה להתיר הבנייה מוסדית של תרבות המיעוט (כמו מערכת חינוך ציבורית נפרדת בשפת המיעוט), ובמקרים חריגים, אף לאפשר צורה כזו או אחרת של אוטונומיה תרבותית ומוסדית. אלא שאפילו באותם מקרים חריגים מדובר עדיין ברב-תרבותיות שהיא "רזה" בהשוואה למקבילתה המופיעה במדינה ה"רב-לאומית". זאת משום, שמדינת הלאום האתנית בכל גוניה תמשיך להקנות עדיפות ברורה לתרבות קהילתית אחת על פני האחרת או האחרות; עדיפות במישור סמלי-המדינה, שפת המדינה, ערכיה וכדומה. במילים אחרות, לא תהיה כאן שותפות בין תרבויות-היסוד של קהילות השסע – אחת מהן תזכה לדומיננטיות מובהקת⁵.

⁴ להבחנה בין תרבות-יסוד ותרבויות-משנה, ר', בין היתר, סמוחה 1984: 6-185.

⁵ גיוון התופעות הכלולות במונח "רב-תרבותיות" אינו מתמצה באפשרויות שפורטו לעיל. בספרות הפילוסופית נעשה שימוש נוסף בהבחנה זו בין 'רזון' ו'עובי' של רב-תרבותיות. שימוש זה עניינו האתגר המוצב לליברליזם בעת המפגש בין תרבויות שונות החיות במדינה אחת. תמיר מבחינה בין מדינות שבהן התרבויות השונות חולקות יחדיו ערכים ליברלים-דמוקרטיים (דוגמת קנדה/קבק), לבין מדינות שבהן המפגש של קהילת הרוב הוא עם תרבויות שאינן ליברליות. הדוגמא שהיא משמיעה לסוג המפגש השני היא צרפת ומהגריה המוסלמים, ודומה שברקע דיונה עומדת הדוגמא של ישראל והמיעוט הדתי-יהודי בקרבה. רב-התרבותיות 'העבה', עבור תמיר, היא ההתמודדות הנאותה עם סוג המפגש השני: הצורך של [המשך]

בתמצית: המושג האופנתי, אך החשוב, של "הרב-תרבותיות" מצריך זהירות וזיהוי ממוקד של התופעה הזוכה להיות מאופיינת על-ידו.

אפנה עתה לדיון מפורט בכל אחת מהמתכונות המרכזיות ליחסים בין-קהילתיים במדינות דמוקרטיות שסועות. תיחום התיזה למדינות דמוקרטיות דוחק מגדרו מתכונות יחסים שחורגות מתחת לסף מינימום דמוקרטי – ראו הדיון בפרק הקודם (סע' 1.5.4). בין המתכונות המורחקות מצויות אלו המושגות על השמדה או טרנספר – 'טיהור אתני' (McGarry and O'leary 1993: 23-25; חמאיסי 1999); וכן מתכונת אחרת המבוססת על דיכוי מקיף (גם אם לא בהכרח רצחני), הקרויה "**Herrenvolk democracy**", 'דמוקרטיה של עם-אדונים':

wherein power is relatively diffusely and equally distributed among the members of an ascriptively defined group which, in turn, rules despotically over other such groups (van den Breghe 1969: 81n) .

כמו כן, העיסוק במתכונות יחסים בתוך מדינה מוציא מתחומו דיון באופציית הפרישה, קרי, חלוקת המדינה או הסתפחות חלקים ממנה למדינה שכנה (Lijphart 1977: 44-7; Smootha and Hanf 1992: 31; חמאיסי 1999).

למותר להוסיף, כי המתכונות שיוצגו להלן הן "טיפוסים טהורים" (ideal types) של דפוסי היחסים הבין-קהילתיים – "מבנים תיאורטיים" שבאים להעיד על התכונות החשובות והשכיחות של מושאם, עד כמה שאפשר תוך השמטת מאפיינים מקריים של דפוסי יחסים כאלה ואחרים. ואולם בכל מערכת יחסים ממשית מתקיימים רק חלק מיסודות המתכונת התיאורטית שאליה היא סמוכה.

[המשך]

חברות מסוימות להתמודד עם "חוסר האפשרות להגיע להסכמה על אודות עקרונות היסוד של המערכת הפוליטית" (תמיר 1998: 85).

2.3. הפרדיגמה האינטגרטיבית

2.3.1. מאפייניה המרכזיים

הציר המרכזי בפרדיגמה האינטגרטיבית ליחסים בין-קהילתיים הוא יצירתה של זהות משותפת – בעת החדשה, זהות לאומית – שתחליף או תזכה לקדימות על פני זהויות קיבוציות אחרות.⁶

זהו כיוון הדרך שאליו שואפת הפרדיגמה האינטגרטיבית, וזהו גם נתיב ההתמודדות שהיא בוחרת להתמודד עם השסע החוצה את החברה, בין שמדובר בחברה קיימת המתמודדת עם קליטתם של מיעוטי הגירה גדולים, או בחברה 'חדשה' המתמודדת עם מיעוטים ילידים שאותם כבשה בעבר הלא רחוק. מטעם זה מכונה הפרדיגמה לעיתים מתכונת "בינוי האומה", ואולם זוהי אומה מסוג מסוים – אזרחי; אומה שהאזרחות והלאומיות התלכדו בה לכלל יסוד חופף אחד.⁷ התלכדות זו של לאום ואזרחות מותנית, מצידה, דווקא במהלכים של "הפרדה". הפרדה בין המדינה והזהות הקיבוצית המשותפת שאותה היא מקדמת לבין תווי-ההבחנה המבדילים בין בני-החברה: משמע, ניתוק בין לאום ודת, בין לאום ואתניות, בין מדינה ודת, בין מדינה ואתניות, וכדומה. זוהי הניטראליות (ולו הלכאורית) של המדינה בה נוהגת הפרדיגמה האינטגרטיבית.⁸

התהליכים המשולבים הללו של התלכדות והפרדה מתבססים עמוקות על כינונה והשרשתה של "דת אזרחית" המפנימה אותם. "דת אזרחית" היא מערך של אמונות וסמלים שנועד להוות 'דבק מחבר' בסיס סולידריות לקולקטיב מסוים, שדבקים קודמים-מסורתיים נחלשו בו או שלא היו קיימים בו מלכתחילה. מערך הסמלים

⁶ ר' דבריו של Renan, לפיהם תו חיוני באומה הוא "השיכחה הקולקטיבית" – האנונימיות של החברות בה; היותה בלתי-מתווכת על-ידי כל השתייכות נוספת לתת-קבוצה חשובה (Renan, E. 1882, *Qu'est-ce qu'une nation?*), (cit., in Gellner 1987: 6).

⁷ השווו' Cohen 1989: 67-69; Silverman 1991; Smootha and Hanf 1992: 33-34.

⁸ האופי הא-אתני והא-דתי הכולל של המדינה בפרדיגמה האינטגרטיבית מופיע רק כשזו מתכונת יחידה. חברה יכולה, כזכור, להכיל מספר שסעים ולהתמודד עמם באופן לא-אחיד. בחברה שבה הפרדיגמה האינטגרטיבית פועלת במקביל למתכונות יחסים אחרות לא צפויה להיווצר התלכדות בין האזרחות והלאום. ישראל – המקיימת מתכונת אינטגרטיבית כלפי השסע העדתי הפנימי של קהילת הרוב, אך זאת במקביל למתכונת אתנית כלפי השסע הלאומי – היא דוגמא טובה לכך.

והאמונות הקונקרטי הוא בחלקן תלוי-חברה. משמע, קשור למטען הערכי והסימבולי שאותו נושאות קבוצותיה ותת-קבוצותיה של החברה הפרטיקולרית (השוו דון-יחיא וליבמן 1984: 3-462; Cohen 1989: 67-69). ואולם במדינות דמוקרטיות שסועות בהן פועלת הפרדיגמה האינטגרטיבית, מופיעים ב"דת האזרחית" בקביעות כמה עקרונות יסוד כלליים. ראשון בהם, היסטורית, הוא עקרון הסובלנות הדתית (כלפי בני דתות אחרות, ואחר-כך גם כלפי מי שכלל אינם דתיים). ההתנגדות לגזענות ולאנטישמיות – סובלנות 'אתנית' – היא עקרון יסוד נוסף שמופיע אף הוא. עקרון מרכזי אחר, שמקיף את קודמיו ומוסיף עליהם, הוא הדמוקרטיה עצמה, על עקרון "שלטון החוק" שבה, ובמיוחד עליונותה של החוקה כמסד הערכים המשותף של בני החברה וכמתווה את כללי המשחק הפוליטי. מעבר לכל אלה, האתוס המוביל של חברה המונחה על ידי הפרדיגמה האינטגרטיבית הוא אינדיבידואליסטי. פירוש הדבר, בין היתר, הקניית תפקיד מרכזי לאמות-מידה של *merit* (זכאות אישית) בהליכי ההקצאה של טובין חברתיים. האתוס האינדיבידואליסטי, המדבר בשמם של זכויות היחיד ובשם 'המגיע לו' בשל כישוריו/מצוקתו האישית, נתפס חיוני לפרדיגמה האינטגרטיבית, שכן ניגודו, ה'קומיונליות' (הבנייתם של הבחנות על בסיס של שיוך קבוצתי קודם), נתפסת כחוסמת את התגבשותה של זהות-על משותפת⁹.

אלא שהפרדיגמה האינטגרטיבית פועלת לייצר זהות-על משותפת לא רק באמצעות הצבת גרעין ערכי משותף ועידוד אימוצו, או על-ידי קידומו של אתוס אינדיבידואליסטי. כוח חשוב שלה לייצר זהות נובע מהטיה תרבותית עמוקה יותר המובנית בה. להטיה זו יש כוח הומוגניזטורי – כוח להגביר אחדות חברתית מכוח יתר אחדות תרבותית. כוח זה מופיע (הגם שבשיעור משתנה) בכל המדינות שהפרדיגמה האינטגרטיבית היא מתכונתן; זאת, בין שהמדינה מקדמת פרויקט תרבותי מקיף ומצהירה עליו, ובין שהיא נושאת פרויקט תרבותי 'רזה' ומתיימרת לניטראליות תרבותית. מקורותיו המשותפים של הכוח ההומוגניזטורי הם בעיקר השפה הדומיננטית האחת שהפרדיגמה האינטגרטיבית מפעילה, והחברה האזרחית ושוק התעסוקה שלה שמציבים דרישות-קדם אחדות למדי לתפקידים בעלי יוקרה חברתית.

בניסוח אחר: 'הנייטראליות' של המדינה בפרדיגמה האינטגרטיבית היא חסרת ממשות בחלקים חשובים של ההקשר התרבותי. "ניתן להחליף שבועה דתית בבית משפט בשבועה אזרחית, אך לא ניתן להחליף את האנגלית ב'אין שפה'" (Kymlicka 1995: 211n, 51-2). כדי שתרבות מיעוט תתקיים, לפחות בעת המודרנית, שפתה צריכה להיות אחת הלשוניות הנוהגות דה-פקטו בספירה הציבורית. החינוך הציבורי, בתי המשפט, המחוקקים,

⁹ לעיסוק מפורט ביסודות הללו של המתכונת האינטגרטיבית, השוו Lijphart 1977: 41-3; Lustick 1979: 327; Palley 1979: 120; Horowitz 1985: 568-9; Smootha 1990: 390; Smootha 1992: 30-34; Eide 1993: 143-6; McGarry and O'Leary 1993: 4, 17.

שירותי הבריאות, רשויות הרווחה, התקשורת ההמונית, וכדומה, צריכים להתנהל, או להיות נגישים באורח מקיף לשפת המיעוט. האמת העירומה היא, שהפרדיגמה האינטגרטיבית – שהיא מתכונת יחסים שלא מצויים בה האמצעים האמורים לשימור לשוני-תרבותי – שוחקת, בקצב כזה או אחר, את תרבות המיעוט ומחליפה אותה בתרבות הדומיננטית. אעמוד על כך ביתר פירוט מעט בהמשך.

האיפיונים הנזכרים של הפרדיגמה האינטגרטיבית הם מקור כוחה, ומנגד, בסיס ההתנגדות לה.

2.3.2. כיווני ההתנגדות לפרדיגמה האינטגרטיבית

ההתנגדות לפרדיגמה האינטגרטיבית עשויה להופיע מכיוונים שונים. א) כיוון אחד הוא זה של מיעוטים המבקשים או מסכימים למתכונת האינטגרטיבית אך מתוסכלים ממהלכה. התסכול עשוי להיות תולדה של הפער בין הבטחות/ציפיות השילוב הנקשרות במתכונת האינטגרטיבית לבין המציאות המפוצלת והריבודית שממשיכה להתגלות בחברה¹⁰. תסכול מסוג אחר מתגלה ביחס לאופיה של 'התרבות המשותפת': מיעוטים משתלבים מסוימים נאבקים לכך שחלקם בתרבות 'המשותפת' יתעצם, ואחרים נאבקים אף לכך שההגמוניה התרבותית הקיימת תוחלף בהגמוניה של תרבותם הם¹¹.

ב) ההתנגדות עשויה להופיע מכיונם של מיעוטים לא-מתבוללים, כאלו שהפרדיגמה האינטגרטיבית מופעלת עליהם ושוחקת את תרבותם ואת שיעורם הדמוגרפי באוכלוסייה¹².

ג) ההתנגדות עשויה להיות פנימית לקהילת-הרוב. זוהי תגובת-הנגד של חלק מבני הקבוצה הדומיננטית כלפי המדיניות האינטגרטיבית של האליטות שלהן. תנועות 'הימין' במדינות הגירה שונות מבטאות זאת לעיתים תכופות (22: 1993; McGarry and O'leary; Silverman 1991). מהלכיה של הפרדיגמה האינטגרטיבית משנים, כזכור, את תוויה המקוריים של הזהות הקולקטיבית (ובתוך כך לוחצים לשינוי שורשיה הרגשיים והמוכרים של הסולידריות החברתית הקודמת, שאולי עוד נוכחת בחלקה). הזהות הלאומית נדרשת להיות א-

¹⁰ Smootha and Hanf 1992: 34; לניתוח השסע העדתי בישראל באספקלריה הזו, ר' סמוחה 1993: 5-184.

¹¹ השו 1993: 292; Gurr 1993: 10-14, 30-31; Kymlicka 1005: 10-14; סמוחה 1993: 2-181.

¹² אעסוק בכך בהרחבה רבה בהקשר הקנדי. התנגדות זו מופיעה בעיקר בהקשרים של עימות בין מיעוטים ילידים לבין המדינות בהן הם חיים. היא מופיעה גם בהקשרים של מיעוטים קטנים וחלשים יחסית כגון האינדיאנים, האינואיטים, הבדואים, הסמי, האבוריג'ינים, וכדומה, וגם בהקשרם של קבוצות מיעוט חזקות, המצויות תרבותית על מישור התפתחות דומה לזה של חברת הרוב, דוגמת הקטלנים והבסקים, הסקוטים והוולשים, הקורסיקאים, הסיקים, הפרנקופונים בקנדה, וכדומה.

אתנית, א-גזעית, א-דתית; ולעיתים אפילו היסוד התרבותי המשותף מוצב בפני קשיים הפועלים לפריצת ההומוגניות שלו. קשיים דוגמת אלו המופיעים בעת מפגש עם מיעוט הנושא עמו אמונות ונוהגים, שמצויים במתח ממשי עם התרבות הרווחת. קשת זו, של לחצי שינוי ושל שינוי, לרוב אינה עוברת בשלווה.

2.3.3. מקורות כוחה ויציבותה של הפרדיגמה האינטגרטיבית

האיפונים שצוינו כמלווים את הפרדיגמה האינטגרטיבית אינם רק מקור ההתנגדות לה אלא גם מקור כוחה; הם אלו שקרוב לוודאי מסבירים גם מדוע הפכה לפרדיגמה המסמלת את הדמוקרטיה המערבית. כוחה של מתכונת יחסים להתמודד עם המתחים המופיעים או הצפונים בחברה שבה היא מופעלת, תלויים כמובן במשתנים רבים. משתנה-מפתח הוא השאלה, אם, ועד כמה, זוכה האידיאולוגיה שבבסיס מתכונת היחסים ל"הגמוניה תרבותית". הגמוניה תרבותית היא השגת השליטה באמצעות "משאבים נורמטיביים" – להבדיל מ"משאבי תועלת" או "משאבי כפייה" – משמע, היכולת להתגבר על התנגדות לא בדרך של פיתוי או של לחץ, איום וכפייה, אלא בדרך של שכנוע או יצירת 'עיוורון' לבעייתיות הקיימת (לסוגי המשאבים, ר' לימן 1978: 52, והשוו Gramsci 1971: 246-7). ההגמוניה, במילים אחרות, היא השגת הסכמה מרצון/ הסכמה 'ספונטנית' לכיוון הכללי שאותו מובילה הקבוצה הדומיננטית – השגת "המתאם" הספונטני והמתקבל מרצון' בין פעולות והסכמות של כל פרט" (Gramsci 1971: 12). עבור מדינות דמוקרטיות היכולת לקיים מבנה חברתי שיזכה ל"הגמוניה תרבותית" היא חשובה במיוחד, שכן הן מוגבלות מלכתחילה בעומק השימוש במשאבי כפייה. התרומה של תאורטיקנים שעסקו בהגמוניה, דוגמת גרמשי ופוקו, היא בהבהרתם, כי יכולתה של תרבות פוליטית לזכות בהגמוניה אינה מותנית באטרקטיביות הרפלקטיבית שלה, קרי, בכך שתימצא מושכת וראויה לאימוץ לאחר עיון מעמיק מצד בני החברה. כוחה גדול במיוחד, דווקא כאשר יסודותיה הופכים/נתפסים כאקסיומטיים, משמע, נתפסים כחלק מהסדר 'הטבעי' של העולם החברתי (השוו Gramsci 1971: 12, 195, 242; Foucault 1980: 115, 131-3). במילים אחרות, חלק חשוב בהתרחשות ההגמונית הוא הפיכת "החברתי" – תוצר של הכרעות הנגזרות מיחסי עוצמה חברתיים ובחירות אנושיות – ל"טבעי". במהלך ההיפוך נוצרת מעין 'שקיפות' של הבעיות הטמונות ביחסי-העוצמה הנוכחים בחברה ואופן ניצולם. חלק נוסף בהתרחשות ההגמונית, הוא החזות האוניברסלית המוקנית למהלכים פרטיקולריים – הקבוצה הדומיננטית מאמצת לכאורה גם את האינטרסים של

המיעוט ופועלת לכאורה בפעולה המיטיבה עם הכל (Hunt 1993: 21, 33-35; קימלינג 1995, חלק א': 199; מאוטנר 1999: 27-28).

והנה, עבור הפרדיגמה האינטגרטיבית – ובמיוחד הגרסה הליברלית-אינדבידואליסטית שלה (עליה אעמוד מייד בפירוט) – ההנבטה של תפיסה, לפיה מצב הדברים המקודם על ידי הפרדיגמה הוא 'טבעי', היא תהליך קל למדי. רמת התערבותה הפעילה הנמוכה של המדינה מקטינה את האפשרות להתגבשותה של תחושת מיעוט, לפיה המדינה נוטלת צד בשסע האתני, התרבותי, וכדומה. המדינה מותרת לכוחות המגוונים של "החברה האזרחית" לפעול, ולתהליכים חברתיים מורכבים להתחולל, ואלה, במידה והשפעתם כלל נתפסת, נראים כפועלים לכאורה באופן חופשי/טבעי על פי 'חוקים' של היצע וביקוש, עקרונות 'קומנסנסיים' של השגיות (merit אישי), וכדומה. יותר מכך, המתכונת האינטגרטיבית, על הגרסאות השונות שלה, מסתייעת תכופות בתהליכים המתקיימים אכן כמהלך דברים רגיל במדינה מודרנית. כפי שמבהיר סמוחה (סמוחה 1984: 3-171): דפוסי הפירוד הבין-קהילתי נשחקים על ידי תהליכי מודרניזציה – תיעוש, עירור וחילון; על ידי פעולת מוסדות כלל-חברתיים שלא נחצים על ידי קווי-השסע: מקומות תעסוקה, מוסדות חינוך, וכדומה; כמו כן, גורמי חיברות מרכזיים, דוגמת התקשורת ההמונית, מוסדות חינוך והשכלה גבוהה, מקורות תרבות הפנאי ותנועות הנוער, מפיצים ערכים, העדפות וסגנונות-חיים דומים, שמקלים על מגע בין-אישי ועל שילוב¹³. בתמצית: תהליכי מודרניזציה מכילים זרזים (קטליזטורים) חזקים הדוחקים לחיברות ולהטמעה בתרבות משותפת, אף מבלי צורך במדיניות שלטונית נמרצת ובלטת שזו תכליתה. אמנם תהליכי החיברות וההטמעה אינם נטולי-סתירות פנימיות, ובחברות מסוימות הם אף מעוררים תהליכים נוגדים כגון 'התחיה האתנית' (סמוחה 1984: 2-171; Yiftachel 1992a: 9-13), אך במקרים רבים אחרים הם מצליחים להוליד מידה ממשית של אינטגרציה בין-קבוצתית ואף הטמעה¹⁴.

ואולם עיקר כוחה של הפרדיגמה האינטגרטיבית לזכות ביתר לגיטימציה (= להוות ביתר קלות "תרבות הגמונית") לעומת מקבילותיה, מקורו בדימוי הפתוח, המזמין, והשיוויני של הזהות והתרבות המגשרות שאותן היא מקדמת. בפרפרזה על דבריו של גרמשי בהקשרו של המעמד הבורגני, הרי שהמתכונת האינטגרטיבית

¹³ זהו תהליך acculturation 'בדרכי נועם'. ראו גם, אקצין 1980: 71-2; Smootha 1990: 390; McGarry and O'leary 1993: 17-19; Kymlicka 1995: 78-80, 213n.

¹⁴ גם מדיניות שלטונית אקטיבית זוכה לעיתים לחסות תחת כנפיהם של אידאולוגיה/הלך-רוח מודרניסטיים. אידאל הקידמה (והנאורות) שנושא עמו המודרניזם משמש מקור לגיטימציה למהלכי שחיקה תרבותית כלפי מיעוטים ילידים ומיעוטים מסורתיים אחרים. כך, למשל, מהלכים של שלילת זכויות קרקעיות 'מוצדקים' בשם סדר דברים רציונלי – יציב, ודאי, אינדבידואליסטי ויעיל כלכלית – שאמור להוליד קידמה (Zureik 1979: 26-30; ובמיוחד Shamir 1996).

מציבה את הקבוצה הדומיננטית "כיצור בהתפתחות נמשכת, המסוגל לקלוט את החברה כולה, להטמיע אותה ברמה התרבותית והכלכלית שלו" (Gramsci 1971: 260). כאשר המציאות מעמידה בספק את ההבטחה השוויונית הזו, למשל ברמה הכלכלית, פונה המתכונת האינטגרטיבית לקשור את פערי-הכוח בנתונים 'אובייקטיביים', לכאורה לא תלויי-השתייכות מורשת/אסקרפטיבית, ולכאורה בני-שינוי – דוגמת הבדלי השכלה ונחשלות תרבותית¹⁵. בתמצית, את אי-השוויון והריבוד הנוכחים במציאות מרככת הפרדיגמה האינטגרטיבית בהבטחה לשינוי – הבטחה למוביליות חברתית והשתלבות. זהו יסוד מרכזי של "הדת האזרחית" שלה. יתר על כן, לרוב אין זו הבטחה לגמרי ריקה מתוכן; מתקיימות בפועל הן מוביליות והן טמיעה של בני מיעוט שאפתניים והישגיים (במונחי הקהילה הדומיננטית).

אם לעשות הפוגה השוואתית, הרי שהמנגנונים האמורים ('הדת האזרחית' וצעדי מימושה), הפועלים לריכוך קשיי לגיטימציה ולהקניית יציבות לפרדיגמה האינטגרטיבית, הם מנגנונים שמלכתחילה פתוחים פחות עבור מדינות שבהן מתכונת היחסים מקבלת את הפרדה בין הקבוצות. במדינות בהן נוהגת אחת הפרדיגמות האחרות – האתנית או הקונסוציונלית – הנפרדות 'האתנית' מתורגמת לחלוקות אתנו-פוליטיות קבועות או מתמשכות (structural pluralism), ואם אי-שוויון מתהווה לאורכם של קווי החלוקה, תחושת הקיבעון היא חריפה יותר (השוו Yiftachel 1992a: 14-15). במדינות אלו 'הדת האזרחית' מלכתחילה לא אמורה להשתרע/לגשר על השסע הלאומי. האמונות והסמלים בעלי-העוצמה במישור הגיוס הרגשי (אלו המלווים ברוב המקרים את הזהות הלאומית) נותרים נפרדים.

¹⁵ השוו גרמשי, שם, שם: "המעמדות השליטים הקודמים היו באופן בסיסי שמרנים, במובן זה שהם לא פעלו ליצור מעבר אורגני מהמעמדות האחרים אל תוכם. כלומר להרחיב את תחום המעמד שלהם 'טכנית' ואידאולוגית: הקונצפציה שלהם היתה של קסטה סגורה". גלנר (Gellner 1987: 15), בהתייחסו לחברה הקפיטליסטית, מוסיף לכך את טענת 'הדינמיקה החיובית'. משמע, החדרת האמונה, לפיה הכלכלה הקפיטליסטית מכילה כושר טבוע לגדילה מתמדת, ושבהלך הזמן תאפשר לכל אחד להיות עשיר יותר (במילים אחרות, שהחלוקה הבלתי שוויונית של העוה הלאומית גורמת בדרך כלשהי להגדלת העוה עצמה על נתחיה). לאור חשיבות הלגיטימציה בשאלת יציבותן של מערכות חברתיות, אין זה מפתיע שקיים דמיון מובהק בין ההנחות אותן מנכסת המתכונת האינטגרטיבית לבין טענותיו הנורמטיביות של רולס. הדמיון מופיע בעיקר ביחס לשני עקרונות-המשנה המרכיבים את עקרון הצדק השני של רולס (Rawls 1971: 302-3): עקרון הפרשיות the difference principle (ההיתר לסטות משוויון אם הסטייה פועלת לטובת החלשים) ועקרון ההזדמנות השווה (המוביליות).

2.3.4 מתכונות-המישנה של הפרדיגמה האינטגרטיבית

עד כאן שורטטו קווי-המתאר הראשיים של הפרדיגמה האינטגרטיבית. ואולם בין מדינות שבהן נוהגת הפרדיגמה (ואף בין אלו מתוכן שבהן היא נוהגת כמתכונת יחידה) עוברים כמה הבדלים חשובים. הבדלים אלו מפצלים את הפרדיגמה לשלש מתכונות-משנה. קווי הפיצול הם שניים: **תפקידה של המדינה בגדר מתכונת היחסים; ומידת ההומוגניות התרבותית שעמה משלימה מתכונת היחסים.** מדובר במתכונת הרפובליקאית, במתכונת הליברלית-אינדיבידואלית, ובמתכונת שמכונה לאחרונה הרב-תרבותית.

2.3.4.1 המתכונת הרפובליקנית

מדינות בכלל – לאו דווקא אלו שנוהגת בהן הפרדיגמה האינטגרטיבית – מתפצלות על יסוד עומק התערבותה של המדינה בחיים החברתיים. זוהי ההבחנה בין "מדינת שומר הלילה" לבין "ethical state' or 'interventionist' state' in general" (Gramsci 1971: 261-3); או, בניסוח אחר, ההבחנה בין "מדינות חזון" לבין "מדינות שירותים"¹⁶. הגרסה הרפובליקנית של הפרדיגמה האינטגרטיבית מופיעה ב"מדינת חזון".

הדוגמא הטיפוסית היא צרפת (בכפוף להריג של יחסיה אל מול הקורסיקאים בשנים האחרונות). הדימוי הבסיסי אותו מאשרת צרפת, הוא של "כור היתוך" נמרץ. כור היתוך שבו אמורים להיצרף קבוצות תרבותיות ילידות כמו הברטונים, הבאסקים, הקורסיקאים, ותושבי אלזס ולורייין ממוצא גרמני, ושבו נצרפו מיעוטי הגירה ותיקים כמו היהודים, ואמורים להיצרף בו גם המהגרים החדשים, המוסלמים והאחרים, ממושבותיה לשעבר של צרפת. החזון המצרף הוא אומה צרפתית חילונית אחת שבבסיסה הוא תרבות עמוקה ואחידה למדי אחת. מכבש ההומוגניזציה התרבותית עובר בעיקר דרך הבלעדיות לה זוכה הצרפתית והאדיקות שבה בלעדיות זו נשמרת, דרך מערכת החינוך הממלכתית המקיפה ותכניה, ודרך עקרון חד והחלטי של הפרדת דת ומדינה. כמו כן, מהלכיה הציבוריים של צרפת בתחום איסור האפליה, איסור ההסתה הגזענית, הכחשת שואה, וכדומה, נראים נמרצים למדי. במקביל, וכגורם משלים, צרפת מגלה אי-סובלנות החלטית ביחס לגילוי של זהות קיבוצית

¹⁶ ר', בין היתר, דון-יחיא וליבמן 1984: 3-461, המסתייעים בהבחנתו של Bellah, בין 'רפובליקה', שהיא בעלת "יעדים מוסריים, חינוכיים ואף רוחניים", לבין משטר המבוסס על 'ליברליזם תחוקתי'; וכן קימרלינג העוסק ב"שיעור 'המדיניות' של המדינה" ומשווה בין ארצות הברית לבין "הממלכתיות" של תקופת בן-גוריון (קימרלינג 1995, חלק ב': 7-155); ור' גם פלד 1993; וקופמן 1999: 9-203.

ייחודית ברשות הרבים. אין היא מסתפקת בכך שאין היא מכירה, תומכת או מאמצת את סמלי הזהות הללו, היא מרחיקה עד כדי איסור שימוש בהם על ידי פרטים שהם בני קבוצות תרבותיות המבקשות לשמור על ייחודן. תגובת המדינה בצרפת לכיסוי הראש של נערות צרפתיות במערכת החינוך היא דוגמא מובהקת אחת. צעד משלים נוסף בהקשר של ההומוגניות התרבותית מופיע בתחום מדיניות ההגירה ומדיניות האזרח. בדומה למדיניות ההעדפה של הגירת הלבנים שהופיעה בעבר במדינות ההגירה הגדולות דוגמת ארה"ב, קנדה ואוסטרליה, גם צרפת מפעילה עתה 'מסנני הומוגניזציה'. להלן העיקריים שבהם: הנסיון בעשורים האחרונים לחסום את עצם ההגירה הנוספת אליה; מהלכים שמכילים סלקציה בהקשרי הדת והגזע של המהגרים לתוכה, דוגמת ההעדפה למהגרים "אירופאים" (ולא רק מהאיחוד האירופי); והקשיים שהיא מציבה ביחס לאזרחים של המהגרים המצויים בה¹⁷.

דוגמא אחרת למתכונת הרפובליקנית היא הלבוש שהולכת ולובשת הלאומיות הקבוקית בהווה ביחס למהגרים הלא-אנגלופונים המגיעים לקבוק (Breton 1988: 93-100; Balthazar 1996). אדון בכך ביתר הרחבה בפרק החמישי. דוגמא נוספת, בעייתית יותר במישור הדמוקרטיה, היא תורכיה המודרנית; הן מצד חילוניות והן בחתירתה הנוקשה לאחדות לאומית גם בהקשר הכורדי (Esman 1992: 383-4).

2.3.4.2 המתכונת הליברלית-אינדיבידואליסטית

גרסה זו של הפרדיגמה האינטגרטיבית מופיעה לרוב ב"מדינת השירותים". קרי, מדינות שבהן מוגבלת מעורבותם הישירה של הרשויות השלטוניות בחברה האזרחית. במדינות אלו, בשל טבען, מוגבלת מעורבותם הישירה של המדינה בקידומו של חזון תרבותי מקיף ואחיד, אפילו אם חזון כזה כשלעצמו נוכח בה. דוגמאות מובהקות למדינות הללו הן מדינות ההגירה הגדולות: ארצות הברית, אוסטרליה וקנדה (הפרובינציאליות דוברות האנגלית שבה כלפי מהגריהן). ואולם תהליכי הגלובליזציה והדה-קולוניזציה שלאחר מלחמת העולם השנייה, וגלי ההגירה בעקבות נפילת הקומוניזם, דוחקים למתכונות דומות כמעט בכל המדינות המתועשות של ימינו. מדינות רבות שנהנו מהומוגניות אתנית ואולי אף דתית עד לעבר הקרוב אינן הומוגניות עוד, והן ניצבות מול שאלות עמוקות הנוגעות למהותן ואופי אזרחותן.

¹⁷ לדיון נרחב יותר בדוגמא הצרפתית בהקשר של המתכונת הרפובליקנית, ר' בין היתר, Silverman 1991; Smooha 1999: 4-6; י. פורת 1998: 117-9; תמיר 1998: 6-85; קופמן 1999: 7-206.

מדינות ההגירה המובהקות דחקו באכזריות את התרבויות הילידות שאותן כבשו, אך תהליך זה 'לא חסך' מהן את הצורך להתמודד מתחילתן עם הפלורליזם הדתי של מהגריהן, ועם פלורליזם אתני וגזעי לא הרבה אחר כך. הלאומיות שנאחזה לא יכלה על כן להיות אתנית. היא היתה א-דתית וא-אתנית סמוך לשלב ההתחלה. 'המלט' של הקולקטיב המתהווה ושל גליה ההמשכיים של ההגירה אליו היה, כמעט בהכרח, עצם הנכונות לקלוט את כולם לחברה אחת עם זהות קולקטיבית אחת. הגרעין האידיאולוגי התומך – זו הדת האזרחית שהוזכרה לעיל – הוא אתוס הדמוקרטיה וזכויות האדם, ועמו אתוס-המשנה של הסובלנות והאינדיבידואליזם. בארצות הברית אתוסים אלה עוגנו בחוקה רבת כוח ומשמעות – מוקד הריבונות הפוליטית של החברה האמריקאית (Karst 9-10: 1989). בניגוד למתכונת הרפובליקנית, זכויות הפרט, הסובלנות והאינדיבידואליזם לא מוצבות בה על מישור אחד עם אתוס תרבותי מקיף אחר; הן כמעט ממצות את האתוס התרבותי כולו (קופמן 1999: 207).

הנקודה החשובה באתוסים של הדמוקרטיה, הסובלנות והאינדיבידואליזם, היא בכך שהם מעודדים – ומכל מקום, לא מפריעים – להתהוותו של "כור היתוך" חברתי. משמע, אין בהם הבנייה של השתייכויות קבוצתיות קבועות/ ארוכות-טווח, שיפריעו לחברה האזרחית במתכונת הליברלית-אינדיבידואליסטית למלא את התפקיד שממלאת המדינה במתכונת הרפובליקנית: קרי, ליצור הומוגניות תרבותית עמוקה למדי. ואכן החברה האזרחית – שבפרדיגמה האינטגרטיבית היא באורח טיפוסי חד-לשונית – ממלאת לרוב את ייעודה.

נקודה זו מבהירה, כי שתי המתכונות – הרפובליקנית והאינדיבידואליסטית – חותרות ועשויות להשיג הומוגניות תרבותית; ואולם נקודה זו גם מחדדת את אחד ההבדלים החשובים ביניהן – ההבדל במישור הלגיטימיות. המתכונת הליברלית-אינדיבידואליסטית פועלת כמעט ללא "משאבי כפיה"; היא נשענת על "משאבי תועלת" ו"משאבים נורמטיביים" כמעט לבדם. זאת לא מעט בזכות העובדה שתהליכייה נתפסים כצומחים מלמטה, מתוך החברה, וכמתרחשים ספונטנית וללא כפיה¹⁸.

¹⁸ לדיון נרחב יותר במתכונת הליברלית-אינדיבידואליסטית והלאומיות המאפיינת אותה, ר' בין היתר, Breton 1988; Cairns and Williams 1985; Glazer 1984; Karst 1989, esp. ch.1; Smootha 1999: 12-13; Esman 1992: 384.

2.3.4.3. המתכונת הרב-תרבותית של הפרדיגמה האינטגרטיבית ושתי גרסאותיה

ניתוח הפרדיגמה האינטגרטיבית ומתכונות-המשנה המסורתיות שלה – הרפובליקנית והאינדיבידואליסטית – חשף דמיון בינן לבין אופן התמודדותה של החברה הבורגנית עם הדיפרנציאציה המעמדית בקירבה. אינני יכול להתעמק כאן במורכבותה של האנלוגיה או לעדן אותה. מאידך אני מתפתה להעזר בה בכדי לסמן נקודה שאיננה בתחום הדיון של התיזה. נקודה זו מתייחסת לסיכוייה של מתכונת X להשיג את מטרותיה. ההשוואה לריבוד ולמאבק המעמדי משרטטת דווקא את גבולות כוחה של הפרדיגמה האינטגרטיבית.

המוביליות החברתית המובטחת במתכונותיה של הפרדיגמה אותן פגשנו עד עתה – הרפובליקנית והאינדיבידואליסטית – כרוכה בהטמעות/ השתלבות בזהות חדשה, הזוכה לבכירות. מהלך זה מותנה בויתור שאינו ויתור של מה בכך מבחינתו של בן קהילת המיעוט. השתייכות תרבותית וזהות לאומית מגייסות את נאמנות נושאייהם בעוצמה גדולה הרבה יותר מהשיוך המעמדי. הנחה בעלת מהימנות גבוהה היא, שמי שמעמדו הסוציו-אקונומי נמוך יהיה מוכן/ ירצה להיפרד ממנו עבור מקום גבוה יותר בסולם; הנחה זו חלשה הרבה יותר בהקשרם של השסעים שבהם אנו עוסקים. היא צוברת כוח מסוים רק בהקשרן של חברות הגירה, שם הפרטים מצויים לאחר אקט פסיכולוגי ופיזי של התנתקות, שנגקט, לעיתים קרובות, בעבור שיפור המצב הכלכלי-חברתי של נוקטיו (השוו Smooha and Hanf 1992: 33-4; Kymlicka 1995: 10-11, 76-87).¹⁹

מכל מקום, חברות שונות שהפעילו את המתכונת הרפובליקנית או את המתכונת האינדיבידואליסטית נתקלות באופן לא נדיר בהתנגדות. אותיר בשלב זה ללא עיסוק את סוגית ההתנגדות הפנימית בתוך קהילת הרוב המפעילה את המתכונת. אתמקד בהתנגדות המתגלית מכיוונם של מיעוטים תרבותיים שונים, במיוחד (אך לא בהכרח) ילידים. התנגדות זו היא שיוצרת לפרדיגמה האינטגרטיבית גרסאות רב-תרבותיות.

שני נתיבי התנגדות עיקריים מופיעים כאן, והם הוזכרו בקצרה לעיל: 1) יש מיעוטים הדוחים את תרבות הרוב אליה הם מוזמנים להיטמע, משום שאין להם חלק בהבנייתה, או משום שנבצר מהם להשיג את המוביליות שהובטחה בה. ראו, למשל, את הדוגמא של קהילת המהגרים ממוצא אוקראיני לקנדה (Breton 1985), או של המזרחים בישראל (סמוחה 1993). הלחצים כאן הם להיפרדות מ"כור ההיתוך" לטובת מהלך תרבותי

¹⁹ הבדל זה, בין ריבוד מעמדי לבין שסע 'אתני', מצוי אכן ברקע ביקורתם של Connor, Lijphart ו-Horowitz על האופטימיות היתרה של הגישות הממליצות על מהלכים אינטגרטיביים של "בינוי אומה" במדינות שסועות שונות (Connor 1972: 347-51; Horowitz 1985: 568-9; Lijphart 1977: 24).

פלורליסטי יותר או למהלך מרחיק לכת יותר של כיבוש ההגמוניה, כיבוש כור ההיתוך עצמו ושינוי אופיו. הדימוי למהלך הפלורליסטי הוא "הפסיפס" או "קערת הסלט". (2) נתיב התנגדות שני מופיע באופן לא נדיר בקרב עמים ילידים או מיעוטים דתיים הבוחרים מראש שלא ליטול חלק בתרבות הרוב – בוחרים בסוג של פרישה-פנימית/ התבדלות (Gurr 1993: 292).

מתכונת היחסים האינטגרטיבית הנוהגת עשויה לעבור שינוי חלקי (פנים-פרדיגמטי) בתגובה לכל אחת משני סוגי ההתנגדות.

גרסה אחת של שינוי עשויה להיות תזוזה ל'רב-תרבותית' 'רזה' או 'מינימליסטית' (השוו van den Breghe 1999). תזוזה זו, למרות שמה, אינה חסרת משמעות. תרבות המרכז אליה מוזמנים הכל להשתלב אינה עוד, בלעדית, תרבותה של הקבוצה הדומיננטית (קרי, הקבוצה שבעבר הפכה את תרבותה שלה לתרבות הכלל-חברתית, מבלי לשנות בה כמעט דבר). תרבות זו עוברת גיוון: מערכת סמליה משתנה במידת מה, גיבורי התרבות משתנים במידת מה, 'קבלת הפנים' למי שהיה קודם 'זר' ברמה החברתית משתנה במידת מה, וה- bon tone אינו עוד אחידות, כי אם הגיוון עצמו (תכניו ולחציו החברתיים של ה-political correctness משתנים בהתאם), ועוד. בין היתר, המדינה תתמוך כאן, הגם שבאורח צנוע, בביטויים של תרבות-המשנה של חלק ממיעוטיה. יתר על כן, מתכונת זו מכילה לעיתים סטייה מעקרון ה-merit (שוויון ההזדמנויות האישי) – חריגה מ'הטאבו' על פוליטיקה קומיונלית – לטובת מהלכים של ייצוג והקצאת טובין מסוימים על בסיס של השתייכות קבוצתית.²⁰

מנגד, 'רזונה' של מתכונת זו הוא בכל זאת מהותי. ראשית, המדיניות של "הבחנה מתקנת" תמשיך לרוב להיות, באידיאולוגיה, בעלת תווית של זמניות: תכליתה לבסס נסיבות שיובילו לביטולה שלה (השוו Kymlicka, 1995: 31-33, 142-3; Akermark 1997: 295). שנית, 'הרזון' ניכר בכך שאותה תמיכה חומרית בתרבות המיעוט היא בעיקרה תמיכה בביטויים פולקלוריסטיים שלה: תמיכה במוזיאונים, אירועי פולקלור, ואולי גם תוספת שעות הוראה בשפת המיעוט (חינוך דו-לשוני חלקי), וכיוצא באלה (השוו Sanders 1991: 371-2).

²⁰ מדובר, בין היתר, במהלכים שונים של "הבחנה מתקנת". הדוגמאות המוכרות יותר למהלכים הללו הן בתחום המינוריים והתעסוקה (השירותים הציבוריים ולעיתים אף השוק הפרטי), ובתחום הזכות להיבחר. התחום האחרון מופיע לעיתים במדיניות של redistricting (או, במינוח אחר, "affirmative gerrymandering"): שרטוט אזורי הבחירה (בשיטת הבחירות האזורית), כך שיווצר אזור של רוב שחור, פורטוריקני, וכדומה. למהלכים מעין אלה במדינות שונות, ר' Palley 1979: 146-9; Sigler 1983: 181; Lijphart 1984: 32-35; Lijphart et al. 1993: 322; Kymlicka 1995: ch.7.

הגרסה הזו של הרב-תרבותיות תמשיך להקפיד שלא להבנות מהלכים עמוקים יותר וארוכי-טווח, כמו נוכחות מקיפה של שפת המיעוט בחיים הציבוריים ובשוק התעסוקה, מערכת חינוך במימון ממלכתי בשפת המיעוט (קל וחומר, מערכת חינוך המנוהלת על ידי המיעוט), וכדומה²¹.

משמעות המכלול, כך ראוי לטעון, הוא שאין בגרסה זו שינוי מהותי של כיוון הדרך, לפחות במישור התוצאות. שחיקת תרבות המיעוט, ואולי גם היעלמותה ברבות-השנים, צפויה להתרחש גם כאן; רק הקצב משתנה. 'המוות', כך יאמרו בחדות מתנגדי המתכונת, הוא פשוט 'רך' יותר, ממושך יותר.

גרסה אחרת של המתכונת האינטגרטיבית הרב-תרבותית היא מהותית יותר, ולכן גם גבולית יותר מבחינת הפרדיגמה האינטגרטיבית. כאן נאלצת המתכונת להשלים עם הישמטות חלקים חשובים של הפרדיגמה, במיוחד עם אי-ההבניה של השתייכויות-קבוצתיות ארוכות טווח²².

גרסה זו מופיעה בעיקר בהקשרם של מיעוטים-ילידים. מיעוטים קטנים אלו, במידה ונתרו מרוכזים טריטוריאליים, עשויים להנות מזכויות קבוצתיות משמעותיות – עד כדי **אוטונומיה תרבותית ואף טריטוריאלי**²³. ואולם גרסה זו אינה מוגבלת דווקא ל-indigenous peoples. סמוחה מצביע על הדוגמאות של תהליכי הביזור בבריטניה (סקוטלנד ווויילס) ועל דרום-אפריקה (Smootha 1999: 12). קופמן מצטרפת לדוגמא הדרום אפריקאית ומוסיפה את הודו, לפחות עד שנות ה-90 (קופמן 1999: 210). דוגמא אחרת היא האוטונומיה האזורית של דרום טירול: מהלכי איטליה כלפי החבל שרוב תושביו הם ממוצא אוסטרי ודוברי גרמנית (Alcock 1979; Alcock 1992; Lapidoth 1996: 100-111).

חשוב להבחין, עם זאת, כי גם הגרסה 'העבה' הזו של רב-תרבותיות נותרת במידה ממשית חלק מהפרדיגמה האינטגרטיבית. עובדה זו ניכרת בכך, שהזהות הלאומית של המדינה לא עוברת טרנספורמציה מהותית²⁴. ראשית, הלאומיות הדומיננטית נותרת אזרחית 'ומכניסה', והיא נכונה לאמץ אל חיקה את בניו הפורשים של

²¹ דוגמא לרב-תרבותיות מהגרסה הזו מופיעה בקנדה החל מאמצע שנות ה-70. זאת ביחסים אל מול מיעוטי ההגירה הגדולים שאינם אנגלופוניים או פרנקופוניים במקורם (Breton 1985: 47; Magnet 1989a; Kallen 1994: 66-7).

²² והיא נאלצת גם להתמודד עם המתח בין האתוס הליברלי שלה לבין הזכויות הקיבוציות הניתנות לקהילה האוטונומית. הסוגיות השכיחות בהן מתגלעת מחלוקת במפגשים עם indigenous peoples ומיעוטים דתיים, הן בתחום מעמד הנשים, זכויות ילדים, זכויות 'פורשים' מהקהילה, אי-סובלנות דתית ומנהיגויות אוטוקרטיות. ר', בין היתר, Kymlicka 1989: ch. 8; Kymlicka 1995: ch. 8; Van-Dyke 1985: 89-90; Sheleff 1988; Yalden 1993; תמיר 1998.

²³ למקרה הקנדי, ר', בין היתר, Ponting 1988; Kymlicka 1989: 142-156; לאינו בקנדה ולסאמי בפיןלנד, שבדיה ונורבגיה, Hannum 1996: 489-490, 501; למאורים בניו זילנד, ר', בין היתר, Smootha 1999: 12.

²⁴ לנקודה דומה, ר' גם סמוחה 1999: 44.

המיעוט המתבדל; זאת בשונה, למשל, ממתכונת האוטונומיה בפרדיגמה האתנית (אותה נפגוש להלן). שנית, לא מתגבש מודל של שותפות/שוויון בין קהילות השונות המרכיבות את המדינה – כפרדיגמה הקונסוציונלית, אותה נפגוש עתה.

2.4 הפרדיגמה הקונסוציונלית

2.4.1 מאפייניה העיקריים

מדינה שהפרדיגמה הקונסוציונלית היא מתכונתה היא מדינה המקיימת שתיים. א) השסע מבוטא בה מבנית, הן ברמת החברה והן ברמת המדינה. משמע, באותה חברה נוכחות קהילות נפרדות ומובחנות למדי, ועובדה זו – קיומה, ביטויה והמשכיותה – הופכת גם ל"עקרון מארגן" של המדינה. ב) יחסי קהילות-השסע הם בעיקרם לא-היררכיים אלא 'דיאלוגיים'. הדימוי הבסיסי הוא של "שותפות" בין קהילות, גם אם אחת השותפות עשויה להיות זוטרה יותר, וגם אם מתקיימים בין השותפות "מיקוח קשה" ויחסים מתוחים למדי. קונסוציאציה בין קהילות-לאום עושה את המדינה, כאמור, ל"רב-לאומית". הדוגמאות המובהקות שכבר הוזכרו הן שווייץ, בלגיה, וקנדה משנות ה-60.²⁵ יחסי ספרד-קטלוניה מצויים בתווך בין הגרסה הרב-תרבותית 'העבה' של הפרדיגמה האינטגרטיבית לבין הפרדיגמה הקונסוציונלית.²⁶ מאלזיה בשנים הראשונות שלאחר עצמאותה היתה קונסוציונלית, וכך גם לבנון עד למלחמת האזרחים באמצע שנות ה-70, וקפריסין בראשית שנות ה-60. נסיון קונסוציונלי קצר התרחש ונכשל בצפון אירלנד ב-1974, ועתה בעקבות הסכם "יום שישי הטוב" (מאפריל 1998) נסיון זה מתחדש, על בסיס מקיף ואיתן יותר מקודמו.²⁷

²⁵ לשווייץ ובלגיה, ר', בין היתר, Lijphart 1977; Lorwin 1974; Heisler 1991; Elazar 1991.

²⁶ להתפתחויות החוקתיות בספרד מסוף שנות ה-70, ר' Hannum 1996: 263-279, 490-1.

²⁷ לנסיון בצפון אירלנד בראשית שנות ה-70 ר' Lijphart 1977: 134-141; O'Leary 1989; Wilford 1992. לדוגמאות של לבנון וקפריסין ר' Crighton and MacIver 1991; Lijphart 1977: 147-150, 158-161. ביחס למאלזיה בעשוריה הראשונים, ר' van Dyke 1985: 126-9; Lijphart 1977: 150-7. אשר להסכם החדש בצפון אירלנד, ר' Bew 1999.

מתכונת קונסוציונלית עשויה לחול גם בהקשרם של שסעים מקיפים פחות מהזהות הלאומית. ליפהרט בנה את מודל הקונסוציאציה, בין היתר, על שתי דוגמאות של שסע דתי-אידיאולוגי: הולנד ואוסטריה (Lijphart 1977). וכך גם שסע הדתיות בתוך קהילת הרוב היהודית בישראל מאופיין על ידי מתכונת קונסוציונלית (סמוחה 1984; דון-יחיא 1997; נויברגר 1997).

ההבנייה של הקהילתיות – ה-communalism – היא מקיפה בפרדיגמה הקונסוציונלית. היקף ההבנייה מותנה כמובן במהותו של השסע (האם הוא פנים-קהילתי או שמא מפריד בין שתי קהילות לאומיות), עד כמה הוא מכיל גם שסע לשוני שמעצם טיבו נושא הפרדה מבנית חזקה, וכדומה. לשם בהירות הדיון אעסוק להלן בקונסוציאציה הנבנית בחברות השסועות על בסיס לאומי. בחברות מעין אלו המבנה הקהילתני של החברה ושל המדינה צפוי לקבל ביטוי חברתי, ברובו וולונטרי, במישורים רבים: הפרדה מרחבית, הפרדה במערכות החינוך, הפרדה בתקשורת ההמונים, ויתכן אף שהפרדה בשוק התעסוקה. מנגד, היסוד השני של הפרדיגמה הקונסוציונלית – מרכיב השותפות – יקבל ביטוי דווקא ב'נוכחות משותפת', להבדיל מהפרדה. זוהי הנוכחות ההכרחית של כל הקהילות ברמה השלטונית: רשויות השלטון כולן – המחוקקת, המבצעת, והשופטת; והשירות הציבורי על הסתעפויותיו.

'נוכחות' משותפת זו היא ביטוי ל'הפרדה' העמוקה המאפיינת את הקונסוציאציה: ההפרדה בין המדינה לבין הלאומיות הפרטיקולרית של מי מקהילותיה – הניטראליות של המדינה. ניטראליות זו צפויה להופיע גם במערך הסימבולי של המדינה. סמליה לא יהיו סמליה הייחודיים של אף אחת מהקהילות, או, לחלופין, יהיו אלה סמלים שמקורם אמנם באחת הקהילות, אך במרוצת הזמן הם נטענו במשמעות משותפת²⁸. מקום שבו 'הסמל' אינו יכול להיות 'חיצוני' או משותף, הוא יהיה כפול: דו-לשוניות, למשל, היא זו שתאפיין את המדינה שמתכונתה היא קונסוציונלית והיא נחצית על ידי שסע לשוני²⁹.

ליפהרט זיהה במערכות קונסוציונליות את ארבעת היסודות הבאים: א. 'קואליציה גדולה' ברשות המבצעת של המדינה בין מייצגי הקהילות השונות – קרי, השתתפות של המיעוט, על בסיס קבוע, בגוף המרכזי לקבלת

²⁸ ר', למשל, האופן שבו סמלים שמקורם דתי אומצו בקהילת הלאום היהודית כולה, לאחר שנטענו במשמעות לאומית א-דתית. דון-יחיא וליבמן 1984; Cohen 1989.

²⁹ במדינות רב-לשוניות הקושי מתעצם. כיוון הפתרון עשוי להיות אימוץ שפה חצי-רשמית משותפת, דוגמת האנגלית בהודו (קופמן 1999: 210); או אימוץ של שפת מיעוט לא דומיננטי כשפה הרשמית, כמו באינדונזיה (Esman 1992: 385-6).

הכרעות כלל-חברתיות; ב. **וטו למיעוט** בתחומים שנתפסים כחיוניים לקיומו והמשכיות תרבותו (" concurrent majority rule"); ג. **פרופורציונליות** כמדד העיקרי ביצוג הפוליטי, במינויים בשירות הציבור ובהקצאת טובין ציבוריים נוספים; ו-ד. דרגה גבוהה של **אוטונומיה** לכל קבוצה לנהל את עניניה הפנימיים (segmental autonomy) (Lijphart, 1977: 25; השוו Nordlinger 1972: 21-31).

ארבעת הפרקטיקות והמבנים הפוליטיים (forms and practices) הללו מוצגים על-ידי ליפהרט כמנגנונים שתכליתם להתמודד עם הסכנה שבהפעלת "עקרון הרוב" הדמוקרטי בחברות שסועות. ואולם מה שראוי להדגיש, הוא שאין מדובר רק בהעמקה משמעותית של מידת ההגנה על המיעוט, אלא מדובר במנגנוני הגנה שבהם מעורב עמוקות המיעוט עצמו. משמע, מנגנונים בהם טמונה "העצמה" (empowerment) למיעוט³⁰. עובדה זו תתבהר אם נזכור, שהגנה על מיעוט מפני עקרון הרוב עשויה להופיע גם בדרך של מגילת זכויות חוקתית הנאכפת על ידי בתי המשפט ומוסדות הגנה נוספים – זו דרך הפעולה שפגשנו לעיל, בפרדיגמה האינטגרטיבית. בחירת הפרדיגמות בנתיבי ההגנה השונים אינה מקרית. ההגנה החוקתית על זכויות הפרט במתכונת האינטגרטיבית מאדירה את המוסדות המשותפים של הזהות האזרחית המשותפת (החוקה והרשות השופטת), ובכך היא גם מחזקת את אותה זהות; בעוד שהמנגנונים הקונסוציונליים מעצימים את קהילות-המקור עצמן. הם מעניקים להן כוח ותפקיד המשכי³¹.

במדינות בהן נוהגת המתכונת הקונסוציונלית מופיע לעיתים קרובות **מבנה פדרטיבי או ביזורי עמוק**. זהו ביטוי ליסוד "האוטונומיה הסגמנטלית" עליו הצביע ליפהרט, אך הוא עשוי גם להיות ביטוי ל"שותפות" הבין-קהילתית במדינה. במילים אחרות, במבנה הביזורי נקבע, ראשית, רובד שלטוני אזורי במקביל לשלטון הכלל-ארצי. רובד זה הוא בעל סמכויות שלטוניות של ממש, והוא מקנה למיעוט מערך כלים לניהול-עצמי. שנית, לרשויות האזוריות מוקנים, לעיתים קרובות, מעורבות ותפקיד גם בהכרעות הכלל-חברתיות, ועובדה זו היא נתיב נוסף לשותפות המיעוט בהכרעות הללו (נתיב המתווסף להשתתפותו של המיעוט ב'קואליציה הגדולה' הבונה את הממשלה הפדרלית). מבנה פדרטיבי אכן מופיע בשווייץ וקנדה, ומראשית שנות ה-90 הוא מופיע גם בבלגיה.

³⁰ למושג זה, ופיתוחו בהקשרים רחבים של יחסי-עוצמה, השוו Donnelly; Unger 1987: 27-28, 508-538; Morison and Livingstone 1995: 143-6, 220-7; and Howard 1988.

³¹ לנקודה דומה, ר' Claude 1976: 388; Knopff and Morton 1985.

עם זאת, המבנה הפדרטיבי אינו הכרחי בקונסוציאציה. לעיתים הוא לא אפשרי, ולעיתים הוא אינו מועיל לענייני של המיעוט, למשל, כאשר זה אינו מרוכז טריטוריאלי. היסוד של האוטונומיה הסגמנטלית עשוי אז למצוא את ביטויו המבני בכינונה של אוטונומיה תרבותית (פרסונלית, לא-טריטוריאלי). פיתוח מודרני ראשון למודל מעין זה נעשה על ידי אוטו באוהר וקרל רנר, שהציעו סמוך לתום המאה התשע-עשרה מודל להתמודדות עם בעיית הלאומים באימפריה האוסטרו-הונגרית ובחברות שסועות אחרות (Kimminich 1985: 16-20; Klein 1987: 21-3; Lapidoth 1996: 37-40). מודל זה שימש בסיס לפיתוח נוסף אצל תאורטיקנים שעסקו בזיקה בין פדרליזם וקונסוציאציה. לעיתים הוא מכונה אצלם corporate federalism או non-territorial federalism (Freidrich 1968: 124; Lijphart 1977: 43; Lijphart 1984: 183-4; Elazar 1987: 7-8). ספרות לא מעטה עוסקת ביתרונותיה, קשייה של הפרדיגמה הקונסוציונלית, תנאיה המיטיבים והתנאים הפוגעים באפשרות התקיימותה. אסתפק לפיכך בהערות ספורות להלן³².

2.4.2. מקורות כוחה של הפרדיגמה הקונסוציונלית

אם נותר בנפרד את אופציית הריבונות/העצמאות המלאה, וכן את הבחירה מטעמים מיוחדים באופציה של "הסתגרות" מלאה, הרי שהקונסוציאציה היא בדרך כלל משאת-הנפש של מיעוטים לא-מתבוללים. עובדה זו צפויה לכאורה להעניק יציבות לא מבוטלת לחברה שבה פרדיגמה זו נוכחת.

הניטראליות 'האתנית' של המדינה הקונסוציונלית היא סוג מסוים – מקיף ולעיתים אפקטיבי – של **דה-פוליטיזציה** של שורשי העימות הנוכח בחברות שסועות רבות. זאת משום שהיא פונה לתת מענה לחרדות-מיעוט משני הסוגים: הן לחשש, עמו מתמודדת גם הפרדיגמה האינטגרטיבית, מפני אפלייתו של המיעוט; והן לחשש, שאותו הפרדיגמה האינטגרטיבית לא מרככת אלא מעצימה, החשש מפני אובדן זהותו התרבותית של המיעוט. ובניסוח אחר, שתי הפרדיגמות מדברות בשמה של ניטראליות 'אתנית', ואולם הקונסוציאציה היא זו 'שלוקחת את הניטראליות ביתר רצינות'. במהלכי הדו-לשוניות שלה בתחום שפת הבירוקרטיה ושוק העבודה, ובפיצול המערכת החינוכית, היא פועלת, הן לכך שאי-אפליית בן-המיעוט לא תותנה בהתבוללותו התרבותית

³² לעיסוק של ליפהרט עצמו בשאלות אלו ובביקורת על קשיי המודל שהציג, ראו, בעיקר: Lijphart 1977 עמ' 41-52 ועמ' 5-233 (מענה לביקורת), עמ' 99-53 (התנאים המיטיבים לאפשרות התקיימותה של המתכונת). להסתייגויות מסוימות מהמודל הקונסוציונלי, ראו, בין היתר, Barry 1975: 3-502; Horowitz 1985: 568-576; O'Leary 1989; Gurr 1993: 311; McGarry and O'leary 1993: 36-7.

(ומכל מקום הלשונית), והן לכך שלקהילת המיעוט, כקבוצה, יהיו כלים ממשיים לשמור על המשכיותה התרבותית.

מהלך נוסף של דה-פוליטיזציה המתקיים בפרדיגמה הקונסוציונלית (והנעדר מהמתכונת האינטגרטיבית) עובר דרך מנגנוני הביזור/האוטונומיה. הוצאת נושאים בעייתיים מסוימים מזירת המיקוח של השלטון המרכזי, והעברתם להכרעה של קבוצת המיעוט (או של האזור הגאוגרפי שהמיעוט מהווה בו רוב), מנמיכה את בולטותם (Gunther and Mughan 1993: 277-8; Weaver, 1992: 14-15; Magnet 1989a: 759-64).³³

2.4.3 קשייה של הפרדיגמה הקונסוציונלית

הפשרה העמוקה שמכילה הקונסוציאציה מקהה במקרים רבים את המתח בין קהילת הרוב וקהילת המיעוט, אך לעיתים קרובות מדובר פשוט בניתוב המתח למוקד אחר – פנים-קהילתי (מייד אבהיר זאת). יתר על כן, הקהיית המתח הבין-קהילתי שונה מסילוקו. המתח ממשיך לנכוח, והוא מתבטא "במיקוח הקשה" המאפיין לעיתים קרובות את הקונסוציאציה. בלגיה וקנדה מגלות זאת היטב, וגם הדוגמא המובהקת השלישית, שוויץ, אינה נעדרת מתח בין-קהילתי.

כפי שמבהיר Lustick, גורם המפתח במתכונת הקונסוציונלית הוא שיתוף הפעולה ההדדי של אליטות. זוהי תמונה של 'קרטל אליטות', שחברותיו שותפות למחויבות מגשרת לשמירת קיום הזירה שבה מתחרות קבוצותיהם, והן פועלות בדרך של מיקוח ביניהן ואכיפת הפשרה בתוך קבוצותיהן. בנסיבות הקונסוציאציה הבעיה האסטרטגית או המרכזית שמולה ניצבת האליטה של כל אחת מהקהילות מופנית במידה רבה פנימה, אל תוך הקהילה. זהו הצורך לקבל מהקבוצה הסכמה (או לפחות אי-התנגדות נמרצת) לאשר הושג בפשרה בין האליטות (Lustick 1979: 328, 332; והשוו Cannon 1982: 51-2; Smootha 1990: 390).

³³ המהלכים הקונסוציונליים הם לעיתים כה מוצלחים בהשפעתם על עומק המתח הבין-קהילתי או בהשפעתם על הזהויות הקיבוציות הנאחזות על-ידי בני החברה, עד כדי כך שהם מייטרים את הצורך להוסיף להשתמש בהם; הם עשויים במילים אחרות, למסמס את השסע עצמו. שתיים מהדוגמאות עליהן נסמך ליפהרט – הולנד ואוסטריה – מדגימות זאת. מנגד, דומה כי אין מקריות בעובדה, כי הדוגמאות הללו נוגעות לשסע דתי-אידיאולוגי, להבדיל מלאומי. כשלוננו של ממשל טרודו להקהות את השסע המרכזי בקנדה מעיד על גבולותיה של האפשרות הזו, ועל הקושי הטמון בנסיון להאיץ ישירות תהליך העלמות של שסע לאומי. אעמוד על כך ביתר פירוט בפרק 5.

לחצי המתח הפנים-קהילתי הם בעלי פוטנציאל חריף במיוחד ביחסים בין אליטת הרוב לבין קהילת הרוב, שכן זו מאבדת/מוותרת על חלק מהיתרונות והאינטרסים שיכלה, או שנדמה לה כי יכלה, להשיג באמצעות כוחה כקהילת הרוב ומכוח "עקרון הרוב"³⁴. יתר על כן, במקרים שבהם האוטונומיה הסגמנטלית של המיעוט היא טריטוריאלית, וחברים מקבוצת הרוב מהווים מיעוט באותה טריטוריה, צפויים להתעצם המתחים, ולהופיע הן במישור הפנים-קהילתי והן במישור הבין-קהילתי. מתחים אלו ינבעו מקשיי הרוב לקבל את 'היפוך התפקידים' של רוב ומיעוט, וכן מתחושה אפשרית של קהילת-הרוב, לפיה התנהגות המיעוט בתחומי האוטונומיה מגלה 'כפיות טובה', 'העדר הדדיות' וכדומה. דוגמא לתחושה זו נפגוש בעת העיסוק ביחסי קנדה/קבק.

ואולם הלחצים יכולים להופיע גם בתוך קבוצת המיעוט. זאת כאשר הקונסוציאציה נדמית, בכל זאת, כבלתי-מועילה-די בעיני מגזרים של המיעוט. הקונסוציאציה עשויה להיתפס על ידם כשלב שיש להיפרד ממנו לטובת מהלך מקיף ומרחיק-לכת יותר של ריבונות והפרדה בין-קהילתית; מהלך של פרישה (secession). קבק תדגים, שוב, הלכי-רוח שכאלו.

נקודה נוספת, מרכזית: היות הקונסוציאציה מתכונת 'דיאלוגית', דו-צדדית, כורכת את הקונסוציאציה בתהליך קבוע של מיקוח וצורך בפשרה. צורך תובעני ומתמשך זה מציב קשיים רבים להפעלתה לאורך זמן, ומציב משוכות גבוהות מאד בפני כל נסיון חיצוני לכפותה על הצדדים (Lijphart 1977: 137, 158-161; O'Leary, 1989).

מק'גארי ואו'לירי מסכמים את הקשיים שהוזכרו באורח פסימי למדי. כדי שקונסוציאציה תצליח יש צורך במערך נסיבות מורכב, שמקיים במצטבר שלשה תנאים (McGarry and O'leary 1993: 36-7): א. כל אחת מהקהילות חייבת שלא להיות מחויבת למטרה (מיידית או לטווח בינוני) של מימוש מלא של לאומיותה, קרי, בליעת הקהילה האחרת לתוך לאומיותה, או לחלופין, יצירת מדינת לאום משלה. ב. התהליך מחייב המשכיות קבועה, רצון קבוע של דורות של מנהיגים פוליטיים. ג. למנהיגים הפוליטיים צריך להיות מרחב תמרון פוליטי לעשות פשרות מבלי שיואשמו בבוגדנות; אחרת הם לא יהיו מוכנים לעסוק במיקוח הקשה שהוא אימננטי

³⁴ במיוחד חריף הלחץ הצפוי, אם קהילה שנהנית מקיום זיקה מיוחדת למדינה – לעיתים, עד כדי זיהוי בין המדינה לבין לאומיותה של אותה קהילה – נדרשת לוותר על כך. הפיכת מדינת-לאום 'אתנית' לדו-לאומית (או לרב-לאומית) כרוך במחירים שנתפסים ככבדים מאד בעיני חלקים בקהילת הרוב. נקודה זו היא אחד הגורמים שמקשים מאד על הפוסט-ציונות לרכוש לבבות בקרב קהילת הרוב בישראל, היקשו על הרוב הפרוטסטנטי לקבל שנים רבות פשרה בצפון אירלנד, וכדומה.

בקונסוציאציה. במקומות שבהם לא התקיימו התנאים הללו – כמו למשל לבנון, צפון אירלנד, מאלזיה, קפריסין ופיג'י – ההתנסות הקונסוציונלית נידונה לכשלון³⁵.

הקונסוציאציה היא, אם כן, תרכובת של שאיפות ומהלכים שמכילים מתח פנימי מובנה. חלק מממדי המתח צוינו זה עתה; אוסיף עליהם שלשה ובכך אסתפק.

מימד מתח אחד נוגע להתנגשות בין זכויות הפרט לבין פרקטיקות המושתתות על השתייכות קבוצתית. סוג התנגשות אחת הזוכר לעיל. אלו הן ה"הגבלות הפנימיות" שעלולה קהילה להטיל על יחידיה תוך הפרה של זכויות הפרט. סוג התנגשות אחר מתעורר בפרקטיקות דוגמת "ההבחנה המתקנת", והוא נוגע ליחידים בקרב קבוצת הרוב המתוסכלים מכך שהוענקה עדיפות/קדימות ליחיד המיעוט. בקונסוציאציה מתח זה הוא מוגבר, שכן בניגוד לפרדיגמה האינטגרטיבית אמצעים אלה לא אמורים להיות זמניים; חלקם, במוצהר, קבוע.

מימד שני של מתח נוצר בקיום הבו-זמני של הזכות לאוטונומיה/ניהול-עצמי והזכות לשוויון אזרחי, ובמיוחד הדרישה להקצאה שוויונית. אוטונומיה, בהקשרה של קבוצה אתנית או לאומית, היא הדגשה והבנייה פוליטית של הזהויות הנפרדות, ויש בה לפיכך, במהלך הדברים הרגיל, מחסום בפני סולידריות רחבה (Kymlicka 1995: 173-186). והנה, לפחות במישור הפסיכולוגי, נכונות החזק 'לתת' לחלש בנויה בדרך כלל על קיומה של סולידריות בסיסית (Bar-On 1994: 13-14). העדר סולידריות או חולשתה יוצרים מתח כאשר מתקיים מה שנתפס בעיני קהילה אחת כהעברת משאבים ממנה אל הקהילה האחרת³⁶.

נקודה שלישית: הקונסוציאציה מתקשה להתמודד עם מצבי שינוי חדים. בשל היותה מתכונת דיאלוגית הבנויה על רצון הדדי מתמשך היא צריכה כל העת לעדכן את ההבנות ואת ההסדרים אל נוכח הנתונים המשתנים, גם כאשר נתונים אלה מסמסו את בסיס ההבנות הקודמות. השינויים הדמוגרפיים בלבנון והשלכתם, וכן הקשיים בישראל בעקבות הגידול הדרמטי במספר תלמידי הישיבות הפטורים משירות צבאי, מדגימים את הבעייתיות הנערמת בשילוב בין קונסוציאציה לבין דינמיקה חברתית.

³⁵ שם, עמ' 36. מכלול התנאים שמשרטטים מק'ארי וא'לירי כתנאים הנדרשים ליציבותה של הקונסוציאציה, זוכים ללא מעט תימוכין בעבודותיהם של חוקרים שעסקו בשברון הקונסוציאציה במקרים שצוינו. לכשלונות בצפון אירלנד (ב1974-), לבנון וקפריסין, ר' המקורות בה"ש 27 לעיל. למאלזיה, ר' המקורות באותה הערה, וכן Horowitz 1985: 584-5; Hannum 1990: 441-2; Rumley and Yiftachel 1993.

³⁶ ר', למשל, חלק מקשיי בלגיה בהווה: *Belgium's melting fudge*, *Economist*, March 16th 1996, 30.

2.5 הפרדיגמה האתנית

2.5.1 מאפייניה המרכזיים

הפרדיגמה השלישית ליחסים בין-קהילתיים במדינות דמוקרטיות שסועות היא הפרדיגמה האתנית, שלה שלשה קווי-מתאר עיקריים: המשכיותה של הנפרדות הבין-קהילתית, היררכיות (חד-צדדיות) של מערכת היחסים בין הקהילות, ושמירתה של היררכיות זו בגבולותיו של סף-מינימום דמוקרטי.

בהיררכיות/חד-צדדיות אין כוונתי רק לקיומם של פערי עוצמה בין הקהילות (פערים אלה נוכחים כמעט בכל החברות האנושיות). כוונתי לכך, שהמדינה 'מגויסת' לבטא את פערי עוצמה של קהילת הרוב, לשמרם, ולעיתים קרובות להעצימם. המדינה 'היא מדינתו של הלאום האתני'. היא מזוהה בבירור – תרבותית ואחרת – עם קהילת הרוב שלה. הפרדת המדינה מקהילה כזו או אחרת שלה, המאפינת את הפרדיגמות האחרות שהכרנו, נעדרת ממנה. המדינה אף לא מתיימרת למלא תפקיד ניטראלי של מתווך או בורר הוגן בין קבוצותיה (Lustick 1979: 330-2; סמוחה 1999: א:27). יתר על כן, גם כאשר הכרעות מרכזיות של המדינה מתקבלות תוך התחשבות במיעוט, ואף כשהן מבטאות מעשית את אותה התחשבות, הן מתקבלות באורח חד-צדדי, מכוח עקרון הרוב³⁷. בכך שונה הפרדיגמה האתנית במובהק מהקונסוציאציה, שם היחסים הם 'דיאלוגיים'/ואופקיים במהותם. בקונסוציאציה 'הנתניה' אינה אקט של נדיבות שניתן באורח חד-צדדי ויכול להישלל באורח חד-צדדי, לכשתרצה קהילת הרוב. היא פרי מיקוח נמרץ וקשה בין מייצגיהם של קהילות (Lustick 1979: 330-2). המבנה הפדרטיבי, אך לא רק הוא, משריינים לעיתים חוקתית את הזו-צדדיות של הקונסוציאציה, ומכל מקום מגוננים על קיומו של 'כוח וטו' למיעוט. כל אלה נעדרים בפרדיגמה האתנית.

נקודה חשובה נוספת: החד-צדדיות והזיהוי בין המדינה לבין לאומיותה של קהילת הרוב הם בו-זמנית תוצר ומקור לתרבות פוליטית שהיא 'אתנוצנטרית' יותר ממקבילותיה של הפרדיגמה האתנית. ככלות הכול, כשהמדינה היא 'מדינתה של קהילה לאומית' מסוימת, המסר הגלוי והסמוי הוא להעדפת הפרויקט הקהילתי שלה והעדפתם

³⁷ לנקודה דומה, ר' גם סמוחה 1999: ב:29-30.

של התורמים לו (פלד 1993). במילים אחרות, המחויבויות הדמוקרטיות מתחרות בפרדיגמה האתנית עם אינטרסים פרטיקולריים מקיפים ורבי-עוצמה; ומתכונת היחסים אכן מכילה ברגיל 'פשרה' משמעותית ביחס לשמירת המחויבויות הדמוקרטיות (השוו Smooha 1990: 410). בכדי למנוע טעות אוסיף מיד, שה'פשרה' עצמה אינה נקודת הבחנה הכרחית מהמתכונות האחרות, שהרי גם הן, ובמיוחד המתכונת הרפובליקנית של הפרדיגמה האינטגרטיבית, עשויות להכיל 'פשרות' כלפי חובות דמוקרטיות. השוני העיקרי הוא בשכיחות ה'פשרה' בפרדיגמה האתנית ובהיקפה – שהם לרוב עמוקים יותר בפרדיגמה האתנית.

אשר לשמירת הנפרדות הבין-קהילתית, כאן דומה הפרדיגמה האתנית לפרדיגמה הקונסוציונלית ושונה מהפרדיגמה האינטגרטיבית. אין בה כל חתירה להפיכת האזרחות לזהות-על משותפת ובכירה של כל בני החברה; ואין בה כל ביטוי לרצון מיוחד לשחוק את הנפרדות החברתית בין הקהילות. הגורם המשמר בה יותר מכל את ההפרדה החברתית הבין-קהילתית (מקום בו השסע הוא לאומי) הוא הזהות הלאומית עצמה. זהות זו היא, כזכור, 'סגורה' למדי: בנויה על יסודות של מוצא אתני (או מיתוס שלו), תרבות פרטיקולרית ושותפות היסטורית. "המדינה מפרידה בין שייכות לאומה האתנית לבין אזרחות. שייכות לאומה האתנית היא בדרך כלל מכוח הלידה, והאזרחות איננה תנאי הכרחי או מספיק להשגתה" (סמוחה 1999א: 25).

היסוד של שמירת הנפרדות הבין-קהילתית משותף, כאמור, לפרדיגמה האתנית ולקונסוציאציה, אך שני הבדלים חשובים נותרים ביניהן גם בהקשר זה. שני ההבדלים נובעים מהשוני בין שתי הפרדיגמות במישור האחר, זה של ההיררכיה/אופקיות. ראשית, בקונסוציאציה הנפרדות הבין-קהילתית היא עקרון מארגן של המדינה עצמה, בכללה. המדינה מקנה בה פרקטיקות וזכויות קיבוציות לכל קהילה (במישור הייצוג וההשתתפות הפוליטית, בעקרון הפרופורציונליות בהקצאת טובין חברתיים, ובהענקת תחומי הניהול העצמי). מנגד, בפרדיגמה האתנית הבניית הקהילתיות היא חלקית מאד ככל שהדבר נוגע למיעוט: פרקטיקות של ניהול עצמי מקיף מוקנות בדרך כלל רק לקהילת הרוב (עבורה הן מתמשות דרך שליטתה במדינה), החריג לכך הוא מתכונת המשנה של האוטונומיה שמייד תוצג. שנית, הקונסוציאציה היא היחידה מבין השתיים הנוטלת על עצמה את עלויותיה הממשיות של שמירת הזהות הלאומית והתרבותית הנפרדת של המיעוט; למשל, את מחירה של דו-לשוניות במישור הכלל-ארצי, בשירות הציבורי, ובשוק העבודה המשותף. חד-צדדיותה של הפרדיגמה האתנית תתגלה בנכונותה לתהליך חד-צדדי של דו-לשוניות של המיעוט: על בני המיעוט יוטל הנטל של ההתאמה לחברה הרחבה; מידת ההתאמה של החברה הרחבה אליהם תהיה מעטה ביותר.

הנקודות הנזכרות משרטטות את קווי ההבחנה העיקריים בין מתכונת-האב האתנית לבין מקבילותיה³⁸. ואולם לו הסתפקנו בכך, היינו סוגרים את עינינו בפני אפשרויות מגוונות שעשויות להתקיים בגדר אותה פרדיגמה.

2.5.2. מתכונות המשנה של הפרדיגמה האתנית

הפרדיגמה האתנית עשויה להתפצל לאורכו של שוני משולב: עומק פערי העוצמה ומידת ניצולם לרעת המיעוט. משוני זה נגזר שוני נלווה הנוגע לעוצמת הקשיים, הפוטנציאלים והמציאותיים, המתעוררים במישור הלגיטימציה; וכן שוני נוסף הנוגע לטיב המנגנונים המייצבים להם יזדקק כל נתיב-משנה של הפרדיגמה האתנית. שלש מתכונות-המשנה המתגלות לאורכן של הבחנות אלו הן "האוטונומיה", "הדמוקרטיה האתנית" ו"הפיקוח".

2.5.2.1. מתכונת האוטונומיה של הפרדיגמה האתנית

מתכונת האוטונומיה מהווה אחת משתי מתכונות 'הגבול'/'הקצה של הפרדיגמה האתנית. זו ההולכת את ככרת-הדרך הרבה ביותר לכיוון הפרדיגמה הקונוסוציונלית אך עדיה לא מגיעה. ראינו כבר, כי תצורה כזו או אחרת של אוטונומיה – של זכויות/ סמכויות/ פרקטיקות של ניהול-עצמי למיעוט – עשויה להופיע בשתי הפרדיגמות הקודמות. אוטונומיה סגמנטלית היא אחת מיסודות הקונוסוציאציה, והיא גם חלק מהגרסה 'העבה' של המתכונת הרב-תרבותית של הפרדיגמה האינטגרטיבית. מחוסר שם מוצלח יותר אכנה את המתכונת המנותחת כאן – מתכונת האוטונומיה של הפרדיגמה האתנית – בשם המקוצר "מתכונת האוטונומיה".

המדינה במתכונת זו ממשיכה להיות מזוהה עם הלאומיות (או האפיון האחר) של קהילת הרוב. במישור זהותה היא לא הופכת ניטראלית, והיא לא מאבדת את מהותה החד-צדדית. יתר על כן, הפשרה כלפי המיעוט הטמונה

³⁸ לדיון נוסף, השו 1979; Lustick 1979: 126-137; Palley 1979; Smootha 1990; Smootha and Hanf 1992: 31-2; Gurr 1993: 306-7; McGarry and O'Leary 1993: 23-26; אקצין 1980: פרק 7; סמוחה 1999: 24-33.

במתכונת האוטונומיה משפיעה בעיקרה על המיעוט לבדו (ובמקרה של אוטונומיה טריטוריאלית היא משפיעה גם על בני קהילת הרוב החיים כמיעוט בטריטוריה הזוכה לביזור), מנגד, בקונסוציאציה הפשרה/ השיתוף/ המיקוח נוגעים למכלול ההכרעות הכלל-חברתיות; משמע, יש להם השפעה ברורה ומהותית יותר על קהילת הרוב בכללותה. ההתקרבות המשמעותית, המתרחשת בכל זאת, בכיוונה של המתכונת הקונסוציונלית היא במישור פערי העוצמה וניצולם. המיעוט במתכונת האוטונומיה אמנם לא הופך "שותף" של ממש, אך הוא מפסיק להיות "מוגן בלבד". מוקנה לו כוח ניהול-עצמי בתחומים פנימיים חשובים של החיים הקהילתיים.

ניהול עצמי זה – אוטונומיה זו – עשויים להופיע על בסיס טריטוריאלי, לא-טריטוריאלי (פרסונלי), או מעורב; והם יכולים להשתבץ במבנה שלטוני פדרטיבי או יוניטרי. חלק מהסדרי הניהול העצמי יכולים להופיע גם ללא בסיס מוסדי-פורמלי מיוחד. אבהיר זאת בקצרה.

באוטונומיה תחומים מסוימים יוצאים מתחום ההסדרה של החברה הרחבה, ועוברים לתחום סמכותה של קהילת המיעוט. לא מדובר רק בהפרדת הניהול של תחום מסוים (מערכת החינוך, למשל), אלא בהעברת ניהול התחום הנפרד לידי המיעוט: משמע, העברת הסמכות להסדרה נורמטיבית ותוכניתית של אותו תחום, והענקת הסמכות ביחס להיבטיו המוסדיים (מינויים, עדיפויות הקצאה מתוך תקציב נתון, וכדומה). העברת הכוח לקהילת מיעוט המתקיימת לרוב בתחומי-ענין הנוגעים בעיקרם לחייה הפנימיים: חינוך, דת, תרבות, שפה, תקשורת, עניני מעמד אישי, וכדומה. **האוטונומיה הפרסונלית** היא מתן הכוח האמור לקהילה ביחס לחייהם של אלו המשתייכים אליה פרסונלית. **אוטונומיה טריטוריאלית**, מנגד, פירושה העברת תחומי הניהול-העצמי על בסיס טריטוריאלי ולא פרסונלי: העברת סמכויות ניהול עצמי לתושבי אזור במדינה, שקבוצת המיעוט מהווה בו רוב. תחומי הניהול העצמי מתפרסים כאן לרוב בכיוונים מגוונים יותר מאלה שמצויים בתחומה של האוטונומיה הפרסונלית: הם כוללים סמכות לחקיקת-משנה על בסיס אזורי, סמכויות שיטור, פיתוח ותכנון מרחבי, וכדומה. נקודה מרכזית: תחומי הסמכות של האוטונומיה הטריטוריאלית פירושם בהכרח מתן כוח למיעוט להסדיר סוגיות גם בחייהם של בני קבוצת הרוב המתגוררים באזור האוטונומי. אוטונומיה פרסונלית-תרבותית ואוטונומיה טריטוריאלית אינן מוציאות האחת את רעותה. אפשרית **אוטונומיה "מעורבת"**: קיום בו-זמני של דפוסים שונים של אוטונומיה

(טריטוריאלית ופרסונלית) החלים על אותה קהילת מיעוט, אך מתפצלים בין סקטורים שונים שלה לפי המשתנה של מיקום גאוגרפי³⁹.

הסדרים אוטונומיים עשויים בחלקם להיות בלתי-פורמליים, חסרי מיסוד פורמלי. אוטונומיה תרבותית, למשל, מניחה הכרעות על ידי בני קהילת המיעוט, אך היא אינה מניחה בהכרח היווצרות מנהיגות לאומית ממוסדת, נבחרת, וכלל-קהילתית. בני קהילת המיעוט יכולים להיבחר, למשל, לתפקידי ההכרעה במערכת החינוך שלהם, על בסיס מקצועי, בסיס מפלגתי, או בסיס מעורב⁴⁰. מנגד, מקרים אחרים של אוטונומיה תרבותית, ובמיוחד של אוטונומיה טריטוריאלית הנבנית על בסיסו של מיעוט אתני, מושתתות על היווצרות גורם ממוסד, מייצג וכללי של המיעוט, המוכר על ידי קהילת הרוב (סמוחה 1999: 3-22; סבן 1999: 5-84).

הסדרי האוטונומיה הממוסדים למיניהם עשויים להתגבש במבנה פדרטיבי אך גם במבנה יוניטרי (מבוזר). ההבחנה בין שני מבנים אלה היא מורכבת. אסתפק בהבהרה חלקית. המבנה הפדרטיבי הוא לרוב מקיף. הוא יוצר מישורים שלטוניים ממשיים – כלל-ארצי ו'פרובינציאלי' – שבהם למישור הפרובינציאלי מוענקות לרוב סמכויות משמעותיות, והוא מכיל לרוב רשויות שלטון משל עצמו (כולל רשות מחוקקת). אפיון חשוב נוסף של המבנה הפדרטיבי הוא שריונו. הוא מעוגן לרוב בחוקה, ולכן שינויו כפוף לפרוצדורה מיוחדת. כוחותיו אינם יכולים לכאורה להינטל באורח חד-צדדי על ידי השלטון המרכזי. יתר על כן, המבנה הפדרטיבי הוא לרוב סימטרי (בכל הנוגע לסמכויות הפרובינציות השונות) והוא חל על כל שטח המדינה. מנגד, המבנה היוניטרי-המבוזר עשוי להופיע בצורה מקיפה יותר או פחות (אך לרוב בצורה מקיפה פחות ממקבילו הפדרטיבי); לרוב אין הוא יוצר רשויות שלטוניות מקיפות מקבילות; ולעיתים אין הוא מעוגן בחוקתה של המדינה; ובדרך כלל הוא מתייחס רק לאזור/ים מסוים/מסוימים של המדינה⁴¹. הדוגמאות השונות למתכונת האוטונומיה – שאת חלקן

³⁹ לעקרון הטריטוריאלי והעקרון הפרסונלי, ר' McRae 1975: 34-41; Esman 1992: 386-7. לסוגיה השונים של האוטונומיה, ר', בעיקר, Lapidoth 1996: ch.4; והשוו אקצין 1980: 109-115; Klein 1987: 21-23; Gurr 1993: 298-305; Kymlicka 1995: 27-30; Hannum 1996: 453-468; סמוחה 1999: 19-23; סבן 1999: 84-95.

⁴⁰ כך נעשים הדברים היום בזרמי החינוך הדתי בישראל – הממלכתי-דתי, העצמאי-חרדי, ומעין החינוך התורני. וכך גם בצפון אירלנד, שם נושאת הכנסיה הקתולית היטב בעול של מערכת חינוך נפרדת למיעוט הקתולי במשך יותר משבעים שנה, ושם, בשנים האחרונות, המערכת הוולונטרית והמפלגתית נושאת תפקידים מקיפים בתחום הפוליטי, החברתי והכלכלי (Morison and Livingstone 1995: 138-147, 161-8).

⁴¹ להעדר העיגון בחוקה יש חריגים חשובים. ר' הביזור ביחס לאזורים מסוימים של איטליה המעוגן בחוקתה (בין השאר, הביזור כלפי דרום טירול), וכך גם החוקה הספרדית (המעניקה ביזור מוגבר לקטלוניה, ארץ הבאסקים, וגאליסיה). ר' בין היתר, Bernhardt 1981: 24-25, 140; Hailbronner 1990: 136-7; Lapidoth 1996: 36. לשם שמירת מידת הדיוק, אבהיר כי הדוגמאות של דרום טירול, קטלוניה וארץ הבאסקים שייכות לגרסה 'העבה' של המתכונת הרב-תרבותית של הפרדיגמה האינטגרטיבית. לדיון נרחב יותר בהבחנות בין צורות שונות ביזור (מבנה פדרטיבי לעומת מבנים אחרים), ר' Lapidoth 1996: ch.6; Palley 1979: 138-146; Bernhardt 1981: 180-1; Sigler 1983: [המשך]

אזכיר מייד – מגלות, כי מתכונת זו (בניגוד לקונסוציאציה) בדרך כלל לא מופיעה במבנה פדרטיבי אלא במבנה של ביזור-אזורי או אוטונומיה פרסונלית לבדם.

דוגמאות ל"מתכונת האוטונומיה" – משמע, לאוטונומיה הניתנת למיעוט לא-מתבולל החי עם קהילת רוב לא-מתבוללת בתוך מדינה שהפרדיגמה האתנית היא הווייתה – אינן רבות. זאת, בין היתר, משום שמדינות דמוקרטיות שהפרדיגמה שלהן היא אתנית אינן רבות. אני מוציא מהרשימה את כל הדוגמאות בהן ניהול-עצמי ניתן כתחליף לזכויות המשותפות של האזרחות (בשאר 1993); מדינות אלו – למעט חריגים יוצאי דופן כמו ארצות-הברית/פורטו-ריקו – אינן חלק מקבוצת המדינות הדמוקרטיות.

דוגמא היסטורית אחת היא אסטוניה, שהעניקה בין מלחמות העולם זכות מיעוט לאוטונומיה תרבותית. זכות זו מומשה על ידי המיעוט היהודי והמיעוט הגרמני (Lapidoth 1996: 38-9, 93-5; סמוחה 1999: 33-34). הונגריה היא דוגמא אחרת, עכשווית. היא פועלת בשנים האחרונות להקניית זכויות לאוטונומיה תרבותית ומוסדית מסוימת למיעוטים בתוכה⁴². הצעות מסוימות לפשרה במלחמת האזרחים בסרי-לנקה בין הרוב הסינהלזי והמיעוט הטאמילי פונות לכיוון כינונה של מתכונת זו (Hannum 1996: 492-3); הצעות לפנייה במגמה זו בהקשרו של המיעוט הערבי בישראל עולות ביתר עוצמה בשנים האחרונות⁴³.

2.5.2.2 מתכונת "הדמוקרטיה האתנית"

כינוי מתכונת הביניים שתוצג להלן בשם "דמוקרטיה אתנית" עלול לבלבל, שהרי הוא ננקט כלפי אחת ממתכונות-המשנה של הפרדיגמה האתנית, שהיא עצמה מוגבלת, בהגדרה, למדינות דמוקרטיות. בחירה זו באה

[המשך]

Dinstein 1993; McGarry and O'Leary 1993: 32-35; Weaver 1992: 14-15; Horowitz 1991a: 121-4, 221-3.

⁴² הונגריה עושה כן במידה רבה לצורך עמדת מיקוח טובה יותר במגעים עם שכנותיה להגנת המיעוטים ההונגרים בקירבן. ואולם עובדה זו אינה גורעת מחשיבות סעיפי החוקה ההונגרית העוסקים במפורש בזכויות קיבוציות להשתתפות פוליטית ולאוטונומיה תרבותית למיעוטים לאומיים החיים בהונגריה (ר' במיוחד סעי' 68 לחוקה החדשה), והיא אינה גורעת מחשיבות פעולות ממשיות בהקשר זה, כגון הבחירות ב-1994. למוסדות ניהול-עצמי לקהילות המיעוט, והקמת מוסד האומבוסדמן להגנת המיעוטים, שבראשו נציג של אחת מקהילות המיעוט (Geroe and Gump 1995); Country Reports 1995: 891-2). המיעוטים הגדולים יותר הם המיעוט הצועני (כ-4%) והמיעוט הגרמני (כ-2%), אך מצויות גם קהילות קטנות יותר, כגון סלובקים ורומנים, וגם הם במעמד של מיעוטים מוכרים הזוכים להסדרים השונים.

⁴³ השוו, בין היתר, Klein 1987; אוסצקי-לזר וגאנב 1990; סעיד זידאני אצל גרוסמן 1992: 137-145, 155-158; דינשטיין 1992: 283-4; בשאר 1993; סמוחה 1999; סבן 1999.

בכדי לשמור על השם לו זכתה מתכונת זו על ידי סמוחה, שהוא ששרטט אותה לראשונה כמודל הסבר ואיפיון לחלק מהמדינות הדמוקרטיות השסועות⁴⁴.

סמוחה מציג את תמצית מהותה של הדמוקרטיה האתנית באופן הבא:

Ethnic democracies combine the extension of political and civil rights to individuals and certain collective rights to minorities with institutionalized dominance over the state by one of the ethnic groups. [...]

In such states the dominance of a certain ethnic group is institutionalized along with democratic procedures. As a result contradictions arise between the two principles in the organization of the state. The areas of conflict are the features of the public domain (language, symbols, emblems, holidays, etc.), equality of individual rights and duties, the kind of collective rights extended to the minority, and the opening of the power structure for the minority. In ethnic democracies minorities are disadvantaged in all these spheres but they can avail themselves of democratic means to negotiate better terms of coexistence. The crucial test is whether a reform can be affected through the use of democratic procedures.⁴⁵

השוני בין הדמוקרטיה האתנית ומתכונת האוטונומיה נעוץ בכך שמנגנוני הניהול העצמי הנתונים למיעוט בדמוקרטיה האתנית הם דלים עד מאוד, אם בכלל קיימים. זו מקיימת פערי עוצמה גדולים יותר, בוטים יותר, בין הקהילות; מרכיב ה"העצמה" שנתון למיעוט במתכונת האוטונומיה נעדר כאן – המיעוט הוא בגדר "מוגן" בלבד, שפעולתו להשגת שינוי במצב הדברים יכולה להתבסס רק על הפעלה של הזכויות המשותפות של האזרחות, עד כמה שהן נשמרות לו (חופש הביטוי וההפגנה, חופש ההתאגדות, וכדומה). ההגנה המוסדית על המיעוט מופיעה, אם כן, רק מכוח פעולתם של מוסדות הבקרה הכלל-חברתיים – בתי המשפט, התביעה הכללית, וכדומה.

בשל היותה חלק מפרדיגמה השומרת על הנפרדות הבין-קהילתית יישמרו, עם זאת, למיעוט זכויות תרבותיות שונות: מערכת חינוך בשפתו, חופש הדת והפולחן הדתי, שירותי דת, וכדומה. ואולם, ההיררכיות של המתכונת ("הכפיפות המבנית") תישמר גם בהקשרים הללו. היא תופיע בדרך של אפליה בהקצאת המשאבים לאותם תחומים תרבותיים נפרדים, ובכך שהשליטה באותם "נתיבים נפרדים" תיוותר בידיה של קהילת הרוב. זהו

⁴⁴ Smootha 1990; Smootha and Hanf 1992; Smoocha 1996. בשנים האחרונות סמוחה שינה מעט את מגמתו, והוא נוקט במינוח "דמוקרטיה אתנית" כלפי הפרדיגמה האתנית בכללותה: Smoocha 1999; סמוחה 1999. אני שומר על המינוח המקורי גם בשל היותו שגור יותר, וגם משום שהוא נדמה מתאים ל"מתכונת האמצע" של הפרדיגמה האתנית.

⁴⁵ Smoocha 1990: 391, 410. הרחבה לכך, ואיפיון מקיף ובהיר לפרדיגמה האתנית, ובתוך כך רוב יסודותיה של מתכונת הדמוקרטיה האתנית, מופיע ב-Smoocha 1999 וסמוחה 1999: 24-33.

העדרו של מימד הניהול העצמי. הרוב הוא, למשל, זה שיתקצב את מערכת החינוך הנפרדת, ימנה בה את מינויי המפתח, יקבע את תכני תוכנית הלימודים, וכדומה.

השוני בין הדמוקרטיה האתנית לבין מתכונת האוטונומיה ביחס לעומק פערי העוצמה ומידת ניצולם לרעת המיעוט, פירושו קשיים גדולים יותר של הדמוקרטיה האתנית במישור הלגיטימציה. הזיהוי בין המדינה לבין קהילת-הרוב לא מרוכך בה על ידי מתן כבוד ועצמאות יחסית לקהילת המיעוט, ולכך מצטרף גם המחיר של דפוסי אפליה שהם שגורים בה יותר. שוני זה בין המתכונות מגדיל לכאורה את הפוטנציאל לערעור היציבות של הדמוקרטיה האתנית, אלא, שבניגוד למתכונת האוטונומיה, עומדים בה למיעוט פחות מכשירי מוביליזציה. העדר הסדרי הניהול העצמי מחלישים את יכולת המיעוט בדמוקרטיה האתנית לגבש ולהפעיל בעוצמה לחצי שיוני. במילים אחרות, מופיעים יחסי-גומלין בין סוגים שונים של מנגנוני-ייצוב. קשיי הלגיטימציה העמוקים יותר של הדמוקרטיה האתנית נובעים לא מעט, אך גם מאזונים לא מעט, על-ידי חולשת הכוח-העצמי של המיעוט ועל-ידי מנגנוני מניפולציה (הסחה, הסוואה, פיתוי, פיקוח וכפיה) שהיא מפעילה. במקביל יש לזכור כי הדמוקרטיה האתנית מוגבלת בהיקף משאבי הכפיה שבהם היא עלולה לעשות שימוש; זאת משום שמתן משקל-יתר למשאבי הכפיה לא רק שלא יהיה קביל על המיעוט, אלא גם עשוי להידחות על-ידי חלקים גדולים של קהילת הרוב. תמונה מסועפת זו מסייעת לנו לתפוס, כי הדמוקרטיה האתנית היא אולי המתכונת רווית-הסתירות מכולן, והיא מבהירה לנו מדוע הדמוקרטיה האתנית מאופיינת בהיזקקות עמוקה יותר מאחרות ל'אקרובטיקה מניפולטיבית' ולשימוש בו-זמני בשלושת סוגי משאבי העוצמה (משאבי כפיה, משאבי תועלת ומשאבים נורמטיביים), על המתח הקיים ביניהם.

המתחים (הערכיים והסוציופוליטיים) המלווים את מודל הדמוקרטיה האתנית חשפו את המודל מראשיתו לביקורת במישור התיאורטי. לא אכנס כאן לטיעוני הביקורת וטיעוני הנגד, שכן דיון מעין זה אינו הכרחי לצרכיו של הפרק הנוכחי.⁴⁶

⁴⁶ טיעוני הביקורת באים מכיוון ערכי (למשל, על עצם הקביעה כי המודל חל על החברות "הדמוקרטיות"), מכיוון סוציופוליטי (למשל, כלפי הטענה כי מדובר במודל יציב יחסית), או מכיוון משולב (למשל, בכל הנוגע לחלוותו על ישראל). ר' בעיקר Yiftachel 1992b; Yiftachel 1998; Rouhana and Ghanem 1998; Ghanem et al 1999; בשארה 1996. בפרק 7 – בעת ניתוח מעמדו המשפטי של המיעוט הערבי בישראל בשני העשורים האחרונים – אדון בכך בפירוט יחסי.

סמוחה עומד על דוגמאות שונות בהצגת הדברים האחרונה שלו. הוא מצביע, בין היתר, על ישראל; צפון אירלנד בין השנים 1921-1972; פולין בין השנים 1918-1935; מאלזיה מתחילת שנות ה-70; סלובקיה אל מול המיעוט ההונגרי שלה; אסטוניה (כמקרה שנוי במחלוקת); וגרמניה הנתונה בתהליכי שינוי. הדוגמאות הללו מתייחסות, עם זאת, לפרדיגמה האתנית בכללה. ככל שבאים לסווג מקרים לא בגדר הפרדיגמה הכוללת אלא בגדר מתכונת 'האמצע' שלה, הדמוקרטיה האתנית, הרי שראוי לצרף לרשימת הדוגמאות הנזכרת את ההערות הבאות.

אשר לצפון אירלנד, זו עברה בין השנים 1969-72 תהליכי שינוי לא זניחים, המצדיקים את פיצול התקופה שבין 1921-1972 לשתיים (Palley 1972). יתכן מאד שראוי לסווג את התזווה שהתרחשה באותן שלוש או ארבע שנים שבטרם ביטול ה-Home Rule בצפון אירלנד, כתזווה ממתכונת של פיקוח למתכונת של דמוקרטיה אתנית (השוו Smootha 1980; O'Leary and McGarry 1993).

לדוגמא של סלובקיה אל מול המיעוט ההונגרי ניתן להוסיף את זו של רומניה אל מול המיעוט ההונגרי שלה (Country Reports 1996: 1080-1, 1121; Geroe and Gump 1995).

מאלזיה בהווה היא אכן דוגמא נוספת לדמוקרטיה אתנית. עם זאת, 'מסלול התנועה' שלה הוא הפוך מישראל, שנעה מפיקוח לדמוקרטיה אתנית. מאלזיה נעה מקונסוציאציה לדמוקרטיה אתנית (השוו Horowitz 1985: 584-5; Hannum 1990: 441-2; Rumley and Yiftachel 1992; Mauzy 1993).

2.5.2.3 מתכונת הפיקוח

אנו באים עתה אל מתכונת היחסים האחרונה שתוצג, שהיא גם האפשרות הבסיסית האחרונה שנוכל לפגוש במדינות דמוקרטיות שסועות – מתכונת הפיקוח. מתכונת זו היא מתכונת גבול הן של הפרדיגמה האתנית והן של תחום הדיון של התיזה; זאת מפני שהיא סמוכה מאד, ולעיתים קרובות חוצה, את 'קו פרשת המים' הדמוקרטי. לוסטיק, שפיתח אותה תיאורטית, ואחרים דוגמת קנון, שעסק בה בהקשר הקנדי, מציגים אותה כתבנית קולוניאלית או מעין-קולוניאלית (Lustick 1979: 338-342; Cannon 1982: 54-55), וסמוחה והנף מסווגים אותה באחד המקומות, חד וחלק, כמתכונת לא דמוקרטית (Smootha and Hanf 1992: 46n). ואולם משום שהאיפיון 'דמוקרטי', כפי שעמדתי עליו בפרק הקודם, אינו חד, ומשום שמתכונת פיקוח יכולה להופיע בטווח משתנה של קיצוניות והיקף, דומה כי לא ראוי להוציאה על הסף אל מחוץ לתחום הדיון של התיזה. היא

אופציה שמדינות דמוקרטיות שסועות עלולות להתדרדר אליה או להתחיל את תהליך שיפורן ממנה. הדוגמאות של צפון אירלנד 1920-1969; מדינות הדרום של ארה"ב (1870 עד לשנות ה-60 של המאה העשרים); ישראל והמיעוט הערבי בתוכה (1948 עד למחצית השניה של שנות ה-70); וכל דוגמא אחרת של "דמוקרטיה פורמלית" עשויה להיכלל בגדר מתכונת זו (McGarry and O'leary 1993: 23-5)⁴⁷.

בעייתה המרכזית של מתכונת הפיקוח הוא עצם המשכיותה. בשל מהותה ואיפיוניה היא נתונה בצל פוטנציאל תמידי לשברון אלים. קיומו של שסע אסקריפטיבי גלוי-לעין, הנתון במערכת היררכית עמוקה וקשה, מעמיד בפניה משוכות גבוהות במיוחד למהלכים של לגיטימציה.

עם זאת, הסף הדמוקרטי ("הדמוקרטיה הפורמלית") של הפיקוח מועיל במישור הפנימי של קהילת הרוב. סף זה, בהצטרפו לנטיה מוקדמת של בני קהילת הרוב לעצימת-עיניים, מרגיע מתחים פנימיים, ומועיל גם בכל הנוגע למעורבותם האפשרית של גורמי חוץ. בנסיבות מסוימות, סף-המינימום הדמוקרטי מתפקד אף כ"שסתום לחץ" עבור המיעוט. מיעוט החש כי נתונה לו הגנה (גם אם לקויה) הוא כידוע מיעוט אמביוולנטי יותר. אשר להרגעת המתחים הפנימיים הפוטנציאליים בתוך קהילת הרוב, זו צפויה להישען גם על אופיה של התרבות הפוליטית/האידאולוגיה הזוכה להגמוניה באותה קהילה. לוסטיק מצביע על *group-specific ideology* (Lustick 1979: 332) ככזו שמלווה לעיתים את הפיקוח. משמע, אידאולוגיה המעניקה הצדקה ערכית למצב הדברים ההיררכי בהתבסס על טיעונים של היסטוריה מיוחדת ואינטרסים מוצדקים של קהילת הרוב.

ואולם, על אף התועלת המופקת מקיומו של סף-מינימום דמוקרטי, ברור כי מתכונת הפיקוח חייבת ברוב המקרים להתמקד בבלימת נכונותו של המיעוט לפעול לשינוי, ובהקיימת יכולתו להתארגן ולפעול באורח אפקטיבי להשיג שינוי (שהרי רצונו העז של המיעוט בשינוי צפוי להיות נתון שכיח ברוב המקרים). במילים אחרות, מתכונת הפיקוח מטילה את עיקר יחבה על משאבי תועלת ומשאבי כפיה. במשאבי כפיה כוונתי לעצם קיומם האפקטיבי בידי המדינה הנשלטת על ידי הרוב, ולנוכחות צל-צלם. דיכוי מקיף ואלים הוא נדיר במתכונת הפיקוח שבתחום

⁴⁷ המודל של מתכונת הפיקוח חופף במידה ממשית מספר מודלים סמוכים שפותחו בספרות. אחד הוא "הקולוניאליזם הפנימי", והאחר, שיש המתייחסים אליו כזהה לקודמו, הוא "מדינת המתיישבים". לא אעמוד כאן על פרטי הדימיון והשוני בין המודלים הללו (השוו Zureik 1979; Weitzer 1990; Zureik 1993b; ור' את התייחסותו של לוסטיק עצמו, 1979: 341-2). לאחרונה מצטרף מודל סמוך אחר, המצוי בשלבי גיבוש, הוא מודל האתנוקרטיה" (Yiftachel 1997; Yiftachel 1998; Ghanem et al 1999; יפתחאל 1998).

הניתוח של התיזה. הופעתו מסמנת פעמים רבות דווקא את שברונה של מתכונת הפיקוח (Lustick 1979: 339); זו מתבססת הרבה יותר על מדיניות מדודה, מקיפה, לא שרירותית (Smootha 1980: 273). נתיבי המניפולציה העיקריים של הפיקוח פותחו בספרות. לוסטיק, למשל, מצביע על שלשה מישורי השפעה עיקריים של אותם מנגנונים: הגבלת יכולת בני הקבוצה הכפופה לגבש פעולה פוליטית משותפת; שלילת נגישותם למקורות עצמאיים של תמיכה כלכלית; וחדירה אפקטיבית של הקבוצה הדומיננטית אל תוך הקבוצה הכפופה למטרות הן של השגחה והן של שאיבת משאבים (Lustick 1979: 344). המנגנונים עצמם הם בעיקרם אלו: א. בידול – המורכב ממהלך כפול, של בידוד המיעוט מקבוצת הרוב (וראוי להוסיף, גם בידודם מגורמי חוץ למיניהם), ושל פיצול פנימי של קהילת המיעוט; ב. יצירת תלות, בעיקר כלכלית, של המיעוט ברוב; ג. קואופטציה: שבייתן של האליטות של המיעוט (ראו, לוסטיק 1985: פרקים 4, 5 ו-6, בהתאמה). מנגנונים אלה משולבים ומחזקים האחד את רעהו (לוסטיק 1985: 7-233). בפרק הבא אתייחס ביתר פירוט למנגנוני הייצוב הנזכרים, תוך דיון במעורבות המשפט בהם.

נקודה אחרונה: מתכונת הפיקוח מאפשרת לעדן אפיון שפורט לעיל המבחין בין המתכונות; זהו האפיון שעניינו מידת 'הניטראליות האתנית' של המדינה. העידון הוא בתשומת הלב לכך, שזיקתה/ העדר זיקתה של המדינה למי מקהילותיה אינה רק היבט של מידת ה'דיאלוגיות'/ החד-צדדיות של יחסי העוצמה בין הקהילות, אלא היא חושפת גם היבט הנוגע למידת האוטונומיה של המדינה "כארגון לעצמה" ביחס לגורמים הפנים-מדינתיים האחרים⁴⁸. במילים אחרות, מתכונות היחסים מובחנות ביניהן גם במידה שבה המדינה 'רחוקה מהחברה' – היכן היא מצויה ברצף העובר בין קיום אוטונומיה מוסדית שלה, לבין היותה כלי-שרת פשוט של אחת מקהילותיה. אם בקוטב האחד מצויה הקונסוציאציה, שם מתפקדת המדינה כ-umpire (מעין בורר) בין קבוצותיה, הרי שבקוטב האחר – במתכונת הפיקוח – היא מהווה מכשיר בלעדי של אחת מקבוצותיה⁴⁹.

⁴⁸ תשומת-לב זו היא תרומתה של פרדיגמה תיאורטית חדשה שהתפתחה במדעי החברה תחת השם "the state centered" paradigm. המדינה נתפסת בפרדיגמה הזו, לא רק כמשרתת של כוחות אחרים, אלא כארגון שיש לו שלמות והמשכיות תפקודית, תכלית חומריות ומחויבויות ערכיות; שהוא כוח דינמי בזכות עצמו, המגיב לא רק ללחצים הבאים מחוצה לו, אלא גם מקדם אינטרסים מסוימים, מעצב דרישות חברתיות, מחזק הכפפות למדיניות הציבורית, ועוסק בקידום האוטונומיה של עצמו (Skocpol 1985). נקודה זו קשורה בהבחנה, שהוזכרה לעיל, בין 'מדינת החזון' ומדינת השירותים, אך אינה חופפת אותה.

⁴⁹ ר' 331, n13, Lustick 1979: שם מפנה לוסטיק להערתו הבאה של Kuper: "Marx's concept of the state as the executive of the ruling class exactly describes its role in independent white settler societies". השו גם Smootha 1999.

2.6. סיכום

פרסתי לעיל את קווי-המתאר של האופציות העיקריות ליחסים בין-קהילתיים במדינות דמוקרטיות שסועות. אפשרויות אלו מתפצלות בעיקרן לשלש פרדיגמות/מתכונות-אב: אינטגרטיבית, קונסוציונלית ואתנית. שתיים מהפרדיגמות מתפצלות למתכונות-משנה. האינטגרטיבית מתפצלת למתכונת הרפובליקנית, למתכונת הליברלית (אינדיבידואליסטית), ולמתכונת הרב-תרבותית (שלה עצמה שתי גרסאות); והפרדיגמה האתנית מתפצלת למתכונת האוטונומיה, לדמוקרטיה האתנית ולפיקוח.

קווי-הפיצול העיקריים בין הפרדיגמות הם שניים: **מידת ההיררכיות/החד-צדדיות' של דפוס היחסים, והשאלה האם שחיקת הנבחנות בין הקהילות (יצירת זהות-על בכירה) היא תכלית של דפוס היחסים.** בין מתכונות-המשנה של הפרדיגמות עוברות הבחנות שונות, שנותחו לעיל. כל אחת ממתכונות היחסים נושאת עמה איפיונים השונים מאלו של רעותיה בעיקר לאורכן של הסוגיות הבאות:

- א. **מידת מעורבותה של המדינה בהשגת תכליות המתכונת, וצורת מעורבותה, ובתוך כך, זהותה 'האתנית' של המדינה, אם קיימת, וכן מידה ריחוקה/אי-תלותה בקהילה מהקהילות המרכיבות אותה;**
- ב. **מידת פגיעותו/הגנתו של המיעוט במתכונת, ומידת מעורבותו שלו בהגנה על עצמו;**
- ג. **היקף וסוג קשיי הייצוב המתעוררים במתכונת (האם פוטנציאל המתח העיקרי הוא בתגובת המיעוט או שמא הוא פנים-קהילתי? האם מנגנוני הייצוב העיקריים נשענים על מהלכי לגיטימציה – משאבים נורמטיביים – או שמא על מהלכי תלות, הרתעה, פיצול, וכדומה?).**

הנקודה החשובה מכל עבור התיזה, היא שקשת הנתונים הללו המייחדת כל מתכונת – משמע, תכליותיה העיקריות של המתכונת, נתיבי השגתן, הקשיים העיקריים, מנגנוני הייצוב הנקראים לעזרה – מתגבשת לכלל תמונה מפורטת ומובחנת של תכליות וצרכים פונקציונליים.

היכרות עם המגוון הלא-גדול של ה'תמונות' השונות הללו המופיעות במציאות – תמונות התכליות והצרכים של מתכונות היחסים הבין-קהילתיים – מקדמת אותנו משמעותית בניחות המשפטי. הבהרתי בפרק הראשון בקצרה כיצד. עתה אפנה להרחיב בכך.