

פרדיגמת האפרטהייד: היסטוריה,
פוליטיקה ואסטרטגיה

הקדמה. א. משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני. ב. מתי, איך ולמה
נהפך האפרטהייד לפשע נגד האנושות? ג. "אפרטהייד מסוג מיוחד",
קולוניאליזם סטנדרטי ודמוקרטיה הסדרית. סיכום.

הקדמה

טענות בדבר דמיון משמעותי בין משטר האפרטהייד בדרום-אפריקה למשטר השורר בישראל-פלסטין הושמעו מאז שנות השישים של המאה העשרים. עם זאת, מאז ראשיתה של המאה העשרים ואחת, התיאור והניתוח של המשטר בישראל-פלסטין כמשטר אפרטהייד זוכה לפופולריות הולכת וגוברת (ולו כאובייקט למחאה ולהתנצחות זועמת) כמעט בכל הקשר שבו המציאות בישראל-פלסטין נדונה.

משמוצגת השאלה "האם שורר בישראל-פלסטין משטר אפרטהייד?", הפרסומים המחקריים והפולמוסים השונים נוטים לפנות לדיון השוואתי בין המקרים ההיסטוריים-הקונקרטיים של ישראל-פלסטין לבין משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני. דיון זה מתקיים אף שהמשגת האפרטהייד כפשע נגד האנושות – הן באמנה הבינלאומית בדבר חיסול וענישה של פשע האפרטהייד מה-30 בנובמבר 1973¹ והן בחוקת רומא של בית הדין הבינלאומי מ-1998² – מציבה, לפחות לכאורה, הגדרה אוניברסלית למשטר מסוג אפרטהייד, במופשט ממהומת הפרטים הסינגולריים של ההקשר ההיסטורי-קונקרטי של דרום-אפריקה.

הדיון בשאלת חלותה של פרדיגמת האפרטהייד על ישראל-פלסטין נרמה למעשה כלא יותר מאמתלה רטורית להשוואה בין המשטרים, בין לשם הדגשת הדמיון ביניהם ובין לשם הצבעה על ההבדלים הניכרים. המוטיבציה בשני המקרים היא הדימוי העוצמתי של משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני כתועבה מובהקת ומופלגת, שהצדיקה ולמעשה חייבה התגייסות חסרת-תקדים של הקהילה הבינלאומית והחברה האזרחית הגלובלית בשנות השבעים והשמונים של המאה העשרים. גם אלו הדוחים את ההשוואה ומנגידים בין המשטרים אינם מערערים על תוקפו ומהימנותו של דימוי האפרטהייד הדרום-אפריקני. אדרבה, הם מדגישים אותו כדי להצביע על חוסר הסבירות הקיצוני (כמו גם על כוונות הזדון הסמויות) שבהשוואה. העובדה שגם משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני עצמו היה

* Postdoctoral fellow, Balsillie School of International Affairs, Wilfrid Laurier University, Ontario, Canada

1 International Convention on the Suppression and Punishment of the Crime of Apartheid, Nov. 30, 1973, 1015 U.N.T.S. 243 (נכנסה לתוקף ב-18.7.1976).

2 Rome Statute of the International Criminal Court, July 17, 1998, 2187 U.N.T.S. 3 (נכנסה לתוקף ב-1.7.2002).

שונה למדי מהדימוי שהתגבש במהלך המאבק בו נשמטה עד כה מהדיון. על כן, אין זה מקרה שעד כה התפרסמו רק מעט מונוגרפיות המציגות מחקרים אמפיריים השוואתיים בין המקרה הדרום-אפריקני והמקרה הישראלי-פלסטיני (להבדיל מההשוואה בין תהליכי השלום בשני המקרים). הפרסומים הבולטים הם ספרו החלוצי של הסוציולוג רן גרינשטיין מ-1995 וספרה של מדענית המדינה מונה י' יוניס מ-2000.³ כדי להבין כהלכה את התהייה באשר לתקפות האנלוגיה בין המשטרים (או באשר לחלוקה של פרדיגמת האפרטהייד על המשטר השורר בישראל-פלסטיין), ראשית יש לראות את המציאות ההיסטורית של משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני במלוא מורכבותה. על כן, הפרק הראשון דן בתשתית החוקית של משטר האפרטהייד ומציג את המתחים והסתירות הפנימיות בין הפרויקטים הפוליטיים השונים שמהם הורכב המשטר. דיון זה עומד על הפער בין המציאות ההיסטורית של משטר האפרטהייד לבין הדימוי הרווח שלו, ובכך מציף שאלות על אודות נסיבות התהוותו של הדימוי כמו גם על אודות יתרונותיו וחסרונותיו מבחינתה של תנועת ההתנגדות למשטר האפרטהייד.

הפרק השני של המאמר שואל "מתי, איך ולמה נהפך אפרטהייד לפשע נגד האנושות?" ובוחר את הנסיבות הפוליטיות, המשפטיות והסימבוליות של ניסוח אמנת האפרטהייד של האו"ם בשנות השישים והשבעים של המאה העשרים. הדיון מצביע על מגבלות הניסיון לגבש הבנה בינלאומית ברורה ומוסכמת באשר להתנהגות משטרית פושעת מסוג אפרטהייד, ובעיקר על כישלון הניסיון לזקק מתוך המציאות ההיסטורית של משטר האפרטהייד בדרום-אפריקה את העיקרון המבדל של אפרטהייד כצורה משטרית המהווה פשע נגד האנושות. טענתי בפרק זה היא שבטבורו של סיפור ההצלחה ("הנס") הדרום-אפריקני שוכן כישלון הניסוח של אפרטהייד כצורה משטרית פושעת על פי החוק הבינלאומי, באופן החורג מהוקעתה הספציפית של דרום-אפריקה ולמעשה מחייב יישום שיטתי ומקיף של החוק על מגוון משטרים מסוג אפרטהייד ברחבי העולם.

הפרק השלישי של המאמר פונה אל שאלת יישומה של פרדיגמת האפרטהייד על המשטר השורר בישראל-פלסטיין, ותוהה אם תיאורו וניתוחו של משטר זה בכלל נזקק למושג כגון "אפרטהייד מסוג מיוחד" כשלמעשה אפשר לתארו ולנתחו בהצלחה רבה כמקרה סטנדרטי, לא מיוחד, של קולוניאליזם. נוסף על השאלה האמורה, פרק זה ממשיך ומצביע על כך שחזון הדמוקרטיה ההסדרית הדרום-לאומית – שמתפקדת על פי רוב כניגוד מתבקש לתיאור המשטר בישראל-פלסטיין כמשטר אפרטהייד – הוא למעשה אופציה שנדחתה בהקשר הדרום-אפריקני; זהו חזון המבטא קריאה רוויזיוניסטית למדי של נרטיב ה"נס" הדרום-אפריקני (שנדמה כי הוא אחד ממקורות ההשראה העיקריים להחלה של פרדיגמת האפרטהייד על המציאות המשטרית בישראל-פלסטיין).

3 RAN GREENSTEIN, GENEALOGIES OF CONFLICT: CLASS, IDENTITY, AND STATE IN PALESTINE/ ISRAEL AND SOUTH AFRICA (1995); MONA Y. YOUNIS, LIBERATION AND DEMOCRATIZATION: THE SOUTH AFRICAN AND PALESTINIAN NATIONAL MOVEMENTS (2000). לדיון חשוב נוסף של גרינשטיין ראו רן גרינשטיין "על אזרחות ואינטגרציה פוליטית: האם נוכל להפיק לקחים מעלייתו ונפילתו של משטר האפרטהייד?" משפט וממשל י' 117 (2006).

א. משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני

המושג "אפרטהייד" (באפריקנס: נפרדות, היות בנפרד *separateness; apartness*) הופיע לראשונה בשנת 1922⁴ ונהפך לעיקרון אידאולוגי רשמי של המפלגה הלאומית האפריקנרית (להלן: NP) בדרום-אפריקה בשנת 1944.⁵ ארבע שנים מאוחר יותר, ב־28 במאי 1948, זכתה NP כרוב דחוק בבחירות והחלה בהדרגה לארגן את החברה והכלכלה הדרום-אפריקנית כמדירת אפרטהייד. צורתו ופרטיו של משטר האפרטהייד, כמו גם החזון המדויק שביקשה NP להגשים, שבו והשתנו במשך 46 שנות שלטונה. מבחינה זו היה משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני שילוב מאולץ למדי של כמה פרויקטים פוליטיים נפרדים ובטוח הארוך – סותרים. אלה הוגשמו תוך כדי מאבקים ופשרות עם ההתנגדויות שהתעוררו עקב יישומם של פרויקטים אלה בקרב גורמים רבים בדרום-אפריקה ומחוצה לה.⁶

בדמיון מסוים לוויכוח בין הגישה האינטנציונליסטית לגישה הפונקציונליסטית להבנת הג'נוסייד שחוללה גרמניה הנאצית,⁷ גם חקר האפרטהייד מתחלק בין המנתחים אותו כיישום שיטתי – הר כגיגית – של כוונה וחזון אידאולוגי שהתקיימו אף טרם כינונו לבין חוקרים הרואים אותו כתולדה קונטנינגנטית של התפתחות היסטורית מורכבת ורוויית סתירות.⁸ עבור הרואים באפרטהייד סדרה של פשרות – מערכת טנטטיבית ביסודה, שהוטלאה שוב ושוב בתגובה לקונסטלציה משתנה של אינטרסים וכוחות – הקוהרנטיות האידאולוגית של משטר האפרטהייד הובנתה בדיעבד שוב ושוב, במשך ארבע עשורי שלטונה של ממשלת NP. זו שאפה להציג את מדיניותה – הפכפכה ותמוהה לפרקים ככל שהייתה – כמדיניות רציונלית ושיטתית, ואגב כך הכחישה ואפילו הדחיקה את הסתירות והמתחים הפנימיים בין הרכיבים של פרויקט האפרטהייד. בה בעת, גם הגורמים שנאבקו באפרטהייד תפסו והציגו אותו באופן מונוליטי וקוהרנטי. אחת הדוגמאות הבולטות לכך היא המשגתו של האפרטהייד כפשע נגד האנושות מאז אמצע שנות השישים של המאה העשרים, שתנותח בפרק הבא. בשלהי שנות השבעים של המאה העשרים החלה ממשלת NP לנסות ולהתמודד עם בעיית ההסברה החמורה שממנה סבל משטר האפרטהייד בזירה הבינלאומית. באיחור ניכר נזעקה הממשלה לנסות לתקן את הרושם המזיק שעשה כיעורו הבוטה של המשטר, ובמיוחד שלטי ההפרדה הגזעית במרחבים ובמתקנים הציבוריים, שנהפכו לדימוי הקלישאתי והשגור של ימי האפרטהייד. חשוב לציין שההפרדה הגזעית במרחבים ובמתקנים הציבוריים הייתה כשלעצמה היבט זניח יחסית (וכונתה אפרטהייד־זוטא, *petit apartheid*) של תהליכי הניצול, הנישול, ההדרה והאפליה (האפרטהייד־רבתי, *grand apartheid*) שהיוו את ליבתו הפוגענית

4. HERMANN GILIOME, *THE LAST AFRIKANER LEADERS* 22 (2012)

5. DAVID WELSH, *THE RISE AND FALL OF APARTHEID* 18 (2009)

6. DEBORAH POSEL, *THE MAKING OF APARTHEID, 1948–1961: CONFLICT AND COMPROMISE* 6 (1992).

7. לסקירה נגישה וביבליוגרפיה מקיפה של המחלוקת ראו בעז נוימן **נאציזם** (2007).

8. Deborah Posel, *The Apartheid Project 1948–1970*, in 2 *THE CAMBRIDGE HISTORY*

OF SOUTH AFRICA 319 (Robert Ross, Anne Kelk Mager & Bill Nasson eds., 2011) ראו

גם MERLE LIPTON, *LIBERALS, MARXISTS, AND NATIONALISTS: COMPETING INTERPRETATIONS*

OF SOUTH AFRICAN HISTORY (2007)

והמעוולת של המשטר. ניסיון ההסברה של ממשלת NP נכשל לחלוטין, אך מפלגת הקונגרס הלאומי האפריקני (להלן: ANC) השכילה לפעול בשיתוף פעולה עם רשת חלוצית למדי, בהיקפה ובאופייה, של ארגוני חברה אזרחית גלובליים כמו גם עם המוסדות הבינלאומיים.

ANC הפיזה את אחד הדימויים הפוליטיים האהודים והיעילים ביותר בתקופתנו.⁹ דימוי זה היה ועודנו אחד המשאבים הפוליטיים העיקריים העומדים לרשותה של ANC, מפלגת השלטון בדרום-אפריקה בעשרים השנים שחלפו מאז סיום האפרטהייד. ממשלת ANC, במיוחד בתקופת כהונתו רווית האכזבות של תאבו מבקי (Thabo Mbeki), השקיעה משאבים באיתור של משטרי אפרטהייד אחרים ברחבי העולם – בראש ובראשונה בישראל-פלסטין, אך גם בהודו – וקידמה ניסיונות לייצא אליהם את ה"נס" הדרום-אפריקני.¹⁰ מדיניות זו שימשה בעיקר ליצור לגיטימציה מבית לדרום-אפריקה החדשה, שנאלצה להסכין עם הפער בין ההבטחות של תקופת המאבק לבין מציאות השיקום המתממה לאחר פירוקו של משטר האפרטהייד.

אם כן, משטר האפרטהייד והמאבק בו אינם רק תופעה היסטורית קונקרטית ולכן גם סינגולרית אלא גם – ואולי במובנים מסוימים בעיקר – משפחה של דימויים רבי-עוצמה. עוצמה זו נובעת מכמה סיבות: ראשית, אופיו הבינלאומי וחסר התקדים של המאבק באפרטהייד בכל הנוגע למעורבות של ארגוני חברה אזרחית גלובליים; שנית, האפרטהייד שימש סוגיה קונקרטית שבאמצעותה ניסו מדינות העולם השלישי והגוש הקומוניסטי, ובמידת מה גם הצליחו, להשפיע על הזירה ועל סדר היום הבינלאומי; שלישית, החל באמצע שנות השבעים של המאה העשרים נהפך המאבק באפרטהייד לסמל מסמליה של מהפכת זכויות האדם, כמו גם לכאורה הישגה הגדול ביותר. דימויים אלה היו חלק חשוב מהמאבק באפרטהייד, אך יש פערים ניכרים ומשמעותיים בינם לבין תפקודו בפועל של משטר האפרטהייד במשך ארבעים השנים שבהם התקיים; משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני מעולם לא תאם את הדימוי הרווח כיום על אודותיו. כפי שנשוב ונראה בהמשך, הצגתו בשנות השמונים של המאה העשרים כתועבה מובהקת ומופלגת, המצדיקה את הוקעתו כמשטר הארור והמוחרם בהיסטוריה עד אותה עת, הצטיירה בעיני רבים – ולא רק מקרב האוכלוסיות ה"לבנות" בדרום-אפריקה – כצביעות מעוררת סלידה ותמיהה. הנחת היסוד, שלפיה הקמפיין הבינלאומי לפירוקו של משטר האפרטהייד בדרום-אפריקה היה בכירור ובאופן בלתי שנוי במחלוקת מוצדק, ולכן כך גם יהיה אם בעתיד ישוב ויופיע משטר דומה על במת ההיסטוריה – הנחה זו איננה

9 HÅKAN THÖRN, ANTI-APARTHEID AND THE EMERGENCE OF A GLOBAL CIVIL SOCIETY ראו (2006).

10 אשר ליישומה של פרדיגמת האפרטהייד על מערכת הקסטות בהודו ראו Deepa S. Reddy, *The Ethnicity of Caste*, 78 ANTHROPOLOGICAL Q. 543 (2005). בין הפרסומים באשר לקשר של מפעל "ייצוא הנס הדרום אפריקני" של מבקי למצב בישראל-פלסטין ראו SURAYA DADOO & FIROZ OSMAN, WHY ISRAEL? THE ANATOMY OF ZIONIST APARTHEID – A SOUTH AFRICAN PERSPECTIVE (2013); HUMAN SCIS. RESEARCH COUNCIL OF S. AFR., OCCUPATION, COLONIALISM, APARTHEID? A RE-ASSESSMENT OF ISRAEL'S PRACTICES IN THE OCCUPIED PALESTINIAN TERRITORIES UNDER INTERNATIONAL LAW (Virginia Tilley ed., 2009); ROAD MAP TO APARTHEID (Ana Nogueira & Eron Davidson directors, 2012); PRETENDING DEMOCRACY: ISRAEL, AN ETHNOCRATIC STATE (Na'eem Jeenah ed., 2012).

רק מסולפת אלא גם מבוססת על הבנה שגויה בדבר אופיים של מאבקים פוליטיים ובדבר ההיגיון ההיסטורי שביסס את צמיחתם והצלחתם.

להלן סקירה קצרה של הפרויקטים הפוליטיים ששילובם זה בזה במשך השנים היווה את משטר האפרטהייד בדרום-אפריקה.¹¹ הפרויקט הפוליטי הידוע ביותר לשמצה של משטר האפרטהייד היה קיבוע וביצור הפרדה של האוכלוסיות על בסיס קריטריונים גזעיים. בשנת 1950 חוקקה ממשלת NP את חוק רישום האוכלוסין,¹² שמכוחו נוסד מרשם אוכלוסין כללי שבו קוטלגו כל האזרחים כמשתייכים אקסקלוסיבית ובהכרח לאחת מארבע קבוצות גזע: לבן, שחור, הודי או בן-תערובת ("צבעוני", coloured).¹³ עם זאת, כבר ב-1949 חוקקה ממשלת NP את – החוק הראשון ביצירתו של משטר האפרטהייד – חוק שאסר נישואי תערובת בין אנשים ששויכו לקבוצות גזע שונות.¹⁴ ב-1950 הורחב האיסור מ-1927 על יחסי מין בין לבנים ושחורים לאיסור כולל על יחסי מין בין לבנים לבין אנשים ששויכו לקבוצות גזע אחרת. באותה שנה נחקק גם חוק אזורי קבוצות הגזע, שקבע כי אזורי המגורים יובחנו גזעית: כל קבוצת גזע ומרחבי המחיה המיועדים לה ולה בלבד.¹⁵ בשנת 1953 נחקק חוק המתקנים הציבוריים הנפרדים, שדרש שכל בניין ציבורי יכלול כניסות ואזורי שהייה מובחנים ללבנים ולכל מי ששויכו לקבוצות גזע אחרות, ושכל מתקן וכלי רכב ציבורי (החל בכרזייה, המשך בספסל ציבורי בחוף רחצה מוכרז וכלה אוטובוסים וברכבות) יוגבל ללבנים או לחברי קבוצות הגזע האחרות.¹⁶ ב-1953 נחקק גם חוק חינוך בני הנטו, שכפה לראשונה חינוך חובה על כל אוכלוסיית דרום-אפריקה בכל ארבע קבוצות הגזע, אך אסר על קיומם של מוסדות חינוך מעורבים גזעית. החוק גם אכף תכניות לימוד נפרדות לשחורים שכביכול התאימו ליכולותיהם הטבעיות ונועדו להכשירם לתפקידים המיועדים לשכמותם בחברה.¹⁷ ב-1959 נחקק חוק הרחבת החינוך האקדמי, שאסר על קיומם של מוסדות אקדמיים מעורבים מבחינה גזעית וייסד מוסדות חינוך גבוה ייעודיים לשחורים.¹⁸ מוסד אקדמי לצבעוניים נוסד מכוחו של חוק דומה בשנת 1963 ומוסד אקדמי להודים – בחוק משנת 1965.

חוקים אלה נועדו לייצב, לקבע ולהעמיק מציאות חברתית קיימת. רובה המוחלט של אוכלוסיית דרום-אפריקה חיה זה מכבר במציאות מובחנת היטב מבחינה גזעית, ומשטר האפרטהייד הפך את מה שהיה עמום ולעתים עקיף ומשתמע או נזיל וגמיש לקבוע, חד-משמעי, חשוף, פומבי ובוטה. מטרת החקיקה הייתה בראש ובראשונה לבלום תהליכים, אמתיים ומדומיינים כאחד, שנתפסו כמאיימים על ידי ציבור הבוחרים של NP: ערבוב גזעי וזחל בשכונות העוני ובמעמד הפועלים של ערים הגדולות, על רצפת בית החרושת ובקמפוסים של האוניברסיטאות דוברות האנגלית. חדירתם של משכילים ובעלי מקצועות

-
- | | |
|----|--|
| 11 | להצגה נגישה ורחבה יותר ראו יהונתן אלשך <i>ההיסטוריה הפוליטית של דרום-אפריקה</i> (2014). |
| 12 | Population Registration Act 30 of 1950. |
| 13 | על אוכלוסיית הצבעוניים ראו MOHAMED ADHIKARI, NOT WHITE ENOUGH, NOT BLACK ENOUGH: RACIAL IDENTITY IN THE SOUTH AFRICAN COLOURED COMMUNITY (2009). |
| 14 | Prohibition of Mixed Marriages Act 55 of 1949. |
| 15 | Group Areas Act 41 of 1950. |
| 16 | Reservation of Separate Amenities Act 49 of 1953. |
| 17 | Bantu Education Act 47 of 1953. |
| 18 | Extension of University Education Act 45 of 1959. |

חופשיים שקוטלגו כלא-לבנים אל שורות המעמד הבינוני הצמיחה דרישות מהוססות לשוויון בין-גזעי או להרפיית ההפרדה וההיררכיה בין קבוצות הגזע. תהליכים אלה נתפסו כתוצרי לוואי מסוכנים של הפיתוח הכלכלי, העיור והמודרניזציה, והמדינה נתבעה לרסנם ואף לבלום אותם.¹⁹ על פי חזיונות האפוקליפסה שטיפחה והפיצה NP, תהליכים אלה יובילו לחיסול האוכלוסייה הלבנה בכלל וזו האפריקנרית בפרט, שתתבולל פיזית, ערכית ותרבותית לתוך אוקיינוס האוכלוסיות הלא-לבנות. עצם התפיסה של המדינה כגורם אקטיבי ומתערב, הנדרש לבלום, לתקן ולתלם את השפעותיו המזיקות של השוק החופשי, התיעוש והמודרניזציה, הייתה בבחינת קונצנזוס רחב ככל העולם בתקופה שלאחר מלחמת העולם השנייה (בבחינת אחד מלקחיה המרכזיים). אולם, NP יישמה גישה מרחיבה ומתערבת זו של המדינה כדי להעצים מיעוט שהוגדר באופן גזעי-מדיר ותוך כדי ניצול ונישול של קבוצות גזעיות אחרות תחת ריבונותה.

בקרב קהל הבוחרים של NP נתפסה המדינה כמכשיר המשמש את קבוצת האוכלוסייה השולטת לקידום האינטרסים שלה על חשבון שאר האוכלוסיות.²⁰ יומרות אוניברסליות נתפסו על פי רוב כאידאולוגיה של האימפריה הבריטית – האופן שבו האינטרסים של המטרופולין ומגזרים מסוימים מקרב האוכלוסייה נארוזו כאינטרס כללי והכרחי מבחינה רציונלית. המקור לתפיסה זו של המדינה הוא האוכלוסיות הברדלניות דוברות האפריקנס (הבורים), שנטשו מיוזמתן את מושבת הכף (Cape Colony) באמצע המאה התשע-עשרה. בתום שנות נדודים רוויות אלימות בארץ השוממה לכאורה שמצפון-מזרח למושבת הכף, ייסדו אוכלוסיות אלה שתי רפובליקות בורים עצמאיות. חורבן הרצחני במלחמה הדרום-אפריקנית (המלחמה האנגלו-בורית) בין 1899 ל-1902 וייסודו הכפוי של האיחוד הדרום-אפריקני ב-1910, חוללו מפנה אידאולוגי בלאומיות האפריקנרית. זו נזחה את חלומה להקים רפובליקה עצמאית ובמקומו פיתחה שאיפה לשליטה מוסדית במדינה הדרום-אפריקנית כולה ולרתום אותה לצורכי הלאום האפריקני – לכאורה, ולעניו דעתם, בדיוק באותו אופן שבו הייתה המדינה הדרום-אפריקנית רתומה לצורכי האימפריה הבריטית עד 1948. זו הייתה המסגרת הרעיונית שמתוכה צמח הפרויקט הפוליטי השני של משטר האפרטהייד: שימורו וחישוקו של מונופול לבן על הריבונות, ובניסוח מדויק יותר: ייצובה והעמקתה של דרום-אפריקה כדמוקרטיה ללבנים בלבד. מאחר שהאפריקנרים נהנו מרוב קטן בקרב כלל האוכלוסיות הלבנות, ובהינתן ששלילת זכות ההצבעה מהלבנים דוברי האנגלית הייתה

19 ראו WELSH, לעיל ה"ש 5, בעמ' 1-28.

20 מירון נבנשתי, מהחלוצים והחשובים שבחוקרי המשטר בפועל בישראל-פלסטין, הצביע בשנות השמונים על האופן שבו המדינה משמשת מכשיר רבי-עוצמה בידיה של עדה אחת בלבד מהעדות הנאבקות בטריטוריה (הוא הקביל במפורש בין ישראל-פלסטין לדרום-אפריקה וצפון-אירלנד): הקלע והאלה – שטחים, יהודים וערבים (1988). אריאלה אזולאי ועדי אופיר משטר זה שאינו אחד – כיבוש ודמוקרטיה בין הים לנהר (2008) מבקרים תפיסה זו וטוענים שעלינו להבין את המדינה כדבר שמגדיר ומעצב את המאבק. לשיטתם, הסכסוך (המאבק) איננו ההקשר החיצוני שבתוכו המדינה פועלת כי אם תוצאה הפעולה של מנגנוני המדינה (המדינה היא הקשרו החיצוני של הסכסוך): יותר מהסכסוך מגדיר ומעצב את אופייה של המדינה, היא שמעצבת ומגדירה את הסכסוך. עם זאת, נראה שעדיין אפשר לומר שהעדה הנהנית ממונופול על השליטה במנגנוני המדינה נהנית גם מיתרון ניכר בהגדרתו ובעיצובו של המאבק.

בלתי־אפשרית בפועל (זו הייתה המציאות ששררה ברפובליקות הבוריות ושימשה אמתלה רשמית לפריצת המלחמה הדרום־אפריקנית),²¹ ביקשה NP לבצר את שלטונה באמצעות שלילת זכויות הצבעה שכבר ניתנו לאוכלוסיות לא־לבנות מסוימות.

בשלב הראשון ביטלה NP בשנת 1951 את זכות הבחירה שכבר הוענקה לכמה אוכלוסיות צבעוניות בפרובינציית הכף המערבי באמצעות חוק הייצוג הנפרד של בוחרים,²² שהעניק להן רק את הזכות לבחור ארבעה נציגים לבנים שייצגו את האינטרסים של הקהילה הצבעונית. חשוב לציין שמהלך דומה התרחש כבר ב־1936, עת בוטלה זכות הבחירה של אוכלוסיות שחורות משכילות ובעלות רכוש בפרובינציית הכף המערבי, והומרה בזכות לבחור שלושה נציגים לבנים שייצגו את האינטרסים של קהילת השחורים הזו. בשנת 1948, מיד עם היבחרה, מיהרה NP לבטל חוק מ־1946 שטרם יושם בפועל, ואמור היה להעניק לאוכלוסיות ההודיות בפרובינציית נטאל והטרנסוואל את הזכות לבחור נציגים לבנים שייצגו את האינטרסים שלהן. מאחר שהאוכלוסיות שקוטלגו כצבעוניות דיברו ברובן המוחלט אפריקנס, הגדרה לשונית־תרבותית – להבדיל מהגדרה גזעית של הלאום האפריקני – הייתה מאפשרת להכפיל ואף מעלה מכך את גודל הלאום האפריקני. למעשה, יוזמה כזו הופיעה בראשית שנות השישים ובאותה תקופה היא כנראה הייתה מצליחה, שכן תנועת ההתנגדות טרם הצליחה אז ליצור סולידריות מספקת בין הקהילות השונות – בדומה להקמתו (עשרים שנה מאוחר מדי) של פרלמנט בעל שלושה בתים בשנות השמונים של המאה העשרים במסגרת הרפורמות של פ' וו' בותה. המהלך, שיכול היה לשנות דרמטית את ההיסטוריה של דרום־אפריקה, נדחה נחרצות על ידי ראש הממשלה דאז ואדריכל האפרטהייד הנדריק פרוורד.²³ בשנת 1968 בוטלה זכותם של צבעונים בפרובינציית הכף לבחור נציגים לבנים והוחלפה במועצה נבחרת שניהלה את ענייניה הפנימיים של האוכלוסייה הצבעונית. זוהי דוגמה עגומה נוספת לאופן שבו האי־רציונליות שבגזענות הרעילה והכשילה את הלאומיות האפריקנית ורנה אותה לחורבן שהביאה על עצמה.²⁴

ב־1951 נחקק חוק רשויות הבנטו, שהסדיר את כפיפותן של האוכלוסיות השחורות להנהגה שבטית מסורתית כביכול.²⁵ ב־1959 נחקק החוק לקידום הממשל העצמי של הבנטו, שביטל אפילו את זכות בחירת הנציגים הלבנים מ־1936.²⁶ החוק גם הגדיר את השחורים (חד־צדדית, ללא עניין בדעתם של המוגדרים) כמשתייכים לשמונה אומות נפרדות, בעלות טריטוריה מוגדרת וממשל שאמור היה להיהפך בהדרגה ליותר ויותר אוטונומי – עד

21 ראו על המלחמה הדרום־אפריקנית: BILL NASSON, THE WAR FOR SOUTH AFRICA: THE ANGLO-BOER WAR (1899–1902) (2010).

22 Separate Representation of Voters Act 46 of 1951.

23 על הנדריק פרוורד ראו GILLOMEE, לעיל ה"ש 4, בעמ' 52–88; על סוגיית הצבעוניים ראו WELSH, לעיל ה"ש 5, בעמ' 95–97.

24 על חורבן הלאומיות האפריקנית ראו HERMAN GILLOMEE, THE AFRIKANERS: BIOGRAPHY OF A PEOPLE 635–66 (2003); Yehonatan Alsheh & Florian Elliker, *The Art of Becoming a Minority: Afrikaner Re-politicisation and Afrikaans Political Ethnicity*, 74 AFRICAN STUD. 429 (2015).

25 Bantu Authorities Act 68 of 1951.

26 Promotion of Bantu Self-Government Act 46 of 1959.

כדי עצמאות מדינית. הטריטוריות שהוקצו לכל אומה קיבעו סופית את תהליכי הנישול וההשתלטות של לבנים על מיטב הטריטוריה הדרום-אפריקנית, תוך דחיקתן של האוכלוסיות הילידיות לשמורות נידחות שלא היה בהן כדי לספק את צורכיהן (קל וחומר בהינתן תחזיות הצמיחה לעתיד).

הלאמתן הכפויה והחד-צדדית של האוכלוסיות שקוטלגו כשחורות במשטר האפרטהייד, שקידם (לפחות מהשפה ולחוץ) חזון של הגדרה עצמית לכל אומה שחורה במדינת לאום משלה, הייתה אחת הסיבות העיקריות להצלחתו של חזון האומה הדרום-אפריקנית המאוחדת האל-גזעית והרב-תרבותית שקידמה ANC. מאחר שממשלת NP טענה שוב ושוב, ומעל כל במה, שזכויות קולקטיביות קודמות לזכויות אדם אינדיבידואליות ושמימושן של זכויות אדם אינדיבידואליות יכול להתרחש רק באמצעות הגדרתו העצמית של הקולקטיב – האומה – שאליו הפרט משתייך,²⁷ שיח הזכויות הקולקטיביות וההגדרה העצמית של כל קבוצה וקבוצה בקרב מדוכאי המשטר מעולם לא צבר אהדה רבה ולא איים על ההגמוניה של חזון האומה הדרום-אפריקנית האחת והאינקלוסיבית.

כפי שאטען גם בפרק השני, אם ננסה להציע עיקרון מבדיל – ליבתו המהותית של משטר מסוג אפרטהייד – אחת האופציות תהיה ניסיון להסדיר ולייצב מצב ביניים: בין הדרתן המוחלטת של אוכלוסיות לא רצויות לבין הכללתן והטמעתן בלאום. הדרתן המוחלטת של אוכלוסיות לא רצויות יכולה להתרחש באמצעות ג'נוסייד, עקירה וגירוש, או פרישה מצדן לשם ייסוד של מדינת לאום נפרדת ועצמאית באמת. גם הטמעתן של אוכלוסיות בלאום יכולה להתבצע בדרכים שחלקן דכאניות למדי, כמו במקרה של האוכלוסיות הכורדיות והלאומיות הטורקית או של מגוון המיעוטים הלאומיים שהוטמעו בכפייה אל הלאום הסיני. תנועת ההתנגדות למשטר האפרטהייד בדרום-אפריקה תבעה לפרק את מצב הביניים הזה כדי לייסד אומה דרום-אפריקנית אחת מכילה. מובן, שבה במידה אפשר לתבוע את פירוקו של מצב הביניים לטובת ייסודן של מדינות לאום נפרדות ועצמאיות.

בספרו החלוצי שהוזכר מעלה, הסוציולוג רן גרישנטיין מצביע בדיון על ההבדל שבין תנועת ההתנגדות למשטר האפרטהייד בדרום-אפריקה לבין תנועת ההתנגדות הפלסטינית מבחינת שאלת הזכויות הקולקטיביות וההגדרה העצמאית הלאומית. בדרום-אפריקה דובר במאבק בין מי שכופים לאומיות מדירה, בלי נכונות לוותר על אף אחד מהיתרונות הטמונים בשליטה בכל השטח ובכוח העבודה של כלל האוכלוסיות, לבין מי שתובעים לאומיות מכילה. לעומת זאת, בישראל-פלסטיין מדובר במאבק בין מי שכופים לאומיות מדירה בלי נכונות לוותר על שליטה בכל השטח (אך מאז ראשית שנות התשעים של המאה העשרים אינם רואים יתרון בשליטה על האוכלוסיות המודרות עצמן) לבין מי שתובעים את מימושה של זכות ההגדרה עצמית במסגרת מדינת לאום עצמאית (או במסגרת דמוקרטיה הסדרית דו-לאומית). נראה שאם אנחנו מבינים את משטר האפרטהייד כניסיון לייצב ולהסדיר מצב ביניים – משמע: עיכול חלקי של חלק מהאוכלוסיות הנתונות לריבונותו של המשטר – אזי שאלת הכיוון שלעברו תנועת ההתנגדות תובעת את פירוקו של המשטר הנפכת משנית, שכן מהותו המעוללת של המשטר היא בדיוק ייצובו של מצב הביניים שבין לבלוע לבין להקיא.

27 על שיח הזכויות הקולקטיביות של NP ועל המעבר לשיח זכויות אדם בשנות השמונים ראו SAUL DUBOW, SOUTH AFRICA'S STRUGGLE FOR HUMAN RIGHTS (2012).

אם אפשר להעמיד את משטר האפרטהייד כולו על שאיפה אחת יחידה, הרי זו מניעת העיור של האוכלוסיות שקוטלגו כשחורות.²⁸ העיר הייתה המרחב שבו התרחש שינוי בזהות האזרחים השחורים של דרום-אפריקה, שבו התרחשה ההתבוללות של האוכלוסיות השחורות אל תוך זהות מודרנית ופוליטית אחת; לשון אחר: העיר הייתה המרחב שבו אנשים שהשתייכו לקבוצות גזע שונות התערבבו והחלו מפקפקים בהכרחיות ההפרדה המדוקדקת ביניהם. NP הבחינה בסכנה של de-tribalization ועל כן העיר הייתה המרחב הפוליטי שמשטר האפרטהייד היה נחוש למנוע או למצער לשבש. גם כאן ייצב משטר האפרטהייד וחי שק מציאות קיימת זה מכבר. ב-1923 הגדיר חוק הילידים (אזורים עירוניים) את כל האזורים העירוניים כאזורים "לבנים" וחייב את כל הגברים השחורים (אך לא הצבעוניים או ההודים) לשאת אישורי שהות ותנועה – מעין דרכונים פנימיים ייעודיים (Pass-books) – במשך כל שהותם באזורים העירוניים.²⁹ ב-1952 הרחיבה ממשלת NP את החובה לשאת אישורים גם לנשים שחורות. באותה שנה נחקק גם חוק תיקון חוקי הילידים, שלמעשה כונן מעמד של שחורים עירוניים: כל מי שנולד בעיר והתגורר בה לפחות 15 שנה או הועסק במשך 15 שנה ברציפות או אצל אותו מעסיק.³⁰ ב-1961 נחקק חוק מועצות הבנטו העירוניות, שהסדיר את קיומן של מועצות נבחרות שניהלו את ענייניהן הפנימיים של האוכלוסיות השחורות שחיו בערים ולא בטריטוריות השבטיות – באותה עת "טריטוריות האומות" שלהם כביכול. מועצות אלה נדרשו לשמר את הזיקה של כל שחור המתגורר בעיר אל האומה שממנה כביכול הגיע ולמנוע מהשחורים העירוניים לכונן את עצמם כקהילה פוליטית.³¹

מניעת היווצרותו של מרחב פוליטי, והמאמצים לסגירתו כל אימת ששמץ ממנו נדמה כמתהווה, לבשו צורות נוספות מעבר למאבק באורבניזציה השחורה. בשנת 1950 נחקק חוק דיכוי הקומוניזם, שהגדיר כקומוניזם כל תכנית לשינוי פוליטי, כלכלי, חברתי או תעשייתי של המדינה הדרום-אפריקנית;³² בפועל התאפשר לממשלה להוציא מחוץ לחוק כל ארגון שהוא. חוק הארגונים הלא-חוקיים משנת 1960 הוציא לחוק במפורש את ANC ואת הקונגרס הפאן-אפריקני (להלן: PAC).³³ כאשר יזמה ANC קמפיין אי-ציות אזרחי – בתגובה להרחבת החובה לשאת אישורי מעבר לכלל האוכלוסיות השחורות – חוק ביטחון הציבור מ-1953 (Public Safety Act) אפשר לממשלה להכריז בתגובה על מצב חירום ולנקוט צעדים דרסטיים נגד הפגנות לא-אלימות. חוק ההתאספויות לשם התפרעות משנת 1956³⁴ נחקק בתגובה לאספה שבה נוסחה אמנת החירות (The Freedom Charter),³⁵ מסמך

28 מחמוד ממדני טוען שמניעת האורבניזציה של השחורים היתה עקרון היסוד של כלל המשטרים הקולוניאליים באפריקה, כשהאפרטהייד (ומשטר הסרגרציה לפניו) בדרא"פ מהווים רק דוגמאת קיצון של עקרון כללי. MAHMOOD MAMDANI, CITIZEN AND SUBJECT: CONTEMPORARY AFRICA .AND THE LEGACY OF LATE COLONIALISM (1996)

29 .Natives Urban Areas Act 21 of 1923

30 .Native Laws Amendments Act 54 of 1952

31 .Urban Bantu Councils Act 79 of 1961

32 .Suppression of Communism Act, 44 of 1950

33 .Unlawful Organizations Act, 34 of 1960

34 .Riotous Assemblies Act 17 of 1956

35 .http://www.anc.org.za/show.php?id=72

היסוד של תנועת ההתנגדות. החוק אפשר לאסור על התכנסויות ציבוריות באמצעות הגדרתן כסכנה לכיטחון הציבור, ולהטיל על המפריס את האיסור עונשים כבדים, לרבות הגליה אל מחוץ לשטחה של דרום-אפריקה.³⁶

בשלהי שנות החמישים ונוכח תנופת הדה-קולוניזציה ההולכת וצוברת תאוצה כיבשת, נאלצה NP לספק מענה כלשהו ולהתמודד עם השחיקה הגוברת בלגיטימיות של המודל הקולוניאלי הוותיק, מודל שהותיר את האוכלוסיות הילידיות במסגרת השלטונית המסורתית-שבטיות ולא ראה אותן כזכאיות – ואפילו לא כמעוניינות – במימוש עצמי פוליטי מודרני. פרויקט הדמוקרטיה ללבנים בלבד דרש מענה לזכות ההגדרה העצמית של האוכלוסיות הילידיות. כבר ב-1959 נוסד תאגיד לפיתוח הכלכלה בטריטוריות של אומות הבנטו (הבנטוסטנים);³⁷ ב-1963 הכריז חוק כינונה של הטרינסקאי על הטריטוריה של חלק מאומת הקוסא, הטרינסקאי, כבעלת ממשל עצמי העתיד להפוך בבוא העת למדינה ריבונית;³⁸ ב-1971 הוגדרו תשע טריטוריות שבטיות נוספות כבעלות ממשל עצמי וכמדינות עצמאיות לעתיד.³⁹ עם זאת, כבר ב-1970, ביטלה ממשלת NP, באמצעות חוק אזרחות הבנטוסטנים (כביכול מדינות-לאום עצמאיות לקבוצות האתניות באוכלוסייה השחורה בדרום-אפריקה), את אזרחותם הדרום-אפריקנית של אוכלוסיות שקוטלגו כשחורות לטובת אזרחות בבנטוסטן שאליה היו משויכים רשמית (גם אם כף רגלם, ובמקרים מסוימים כף רגלם של הוריהם, לא דרכה בה מעולם).⁴⁰ כך נשללה אזרחותם של כשמונה מיליון איש – שלילת האזרחות הנרחבת בהיסטוריה המודרנית. חוק זה אפשר לדרום-אפריקה להיאבק פומבית בטענה שרוב אוכלוסייתה איננה בעלת זכויות פוליטיות שוות, שכן ב-1981 לא פחות ממחצית האוכלוסיות הלא-לבנה לכאורה שוב לא היו אזרחי דרום-אפריקה אלא אזרחי הבנטוסטנים. בשנת 1983 התימרה NP להשלים את חיסול בעיית האוכלוסיות חסרות הזכויות הפוליטיות בדרום-אפריקה באמצעות ייסוד של פרלמנט בעל שלושה בתים: לכן, צבעוני והודי.⁴¹ כפי שנאמר למעלה, ייסודו של פרלמנט כזה עשירים שנה קודם לכן היה כנראה מצליח; אך ב-1983 העדיפו רוב האוכלוסיות שקוטלגו כצבעוניות וכהודיות להחרים את היוזמה שמעולם לא הייתה יותר מבידיחה מביכה. הסדר מוסדי כזה היה מחליש מהותית את תנועת

36 המגורשים מדרום-אפריקה, עם אלה שיצאו לגלות מיוזמתם כדי להמלט ממאסר, התרכזו החל במחצית שנות השישים בזמביה (לשעבר רודזיה הצפונית) ובעיקר בבירתה לוסקה. נוסף על כך התקיימו מחנות אימונים והכשרה בברית-המועצות ומוקד הפעילות של בכירי ANC היה בבריטניה. בשנות השמונים פעלה הזרוע הצבאית של ANC גם במוזמביק, בזימבבואה ובאנגולה.

37 Bantu Investment Corporation Act 34 of 1959.

38 Transkei Constitution Act 48 of 1963. הדבר התרחש לכאורה ב-1979, כשרום-אפריקה הייתה המדינה היחידה בעולם שהכירה בטרינסקאי כמדינה עצמאית.

39 Bantu Homelands Constitution Act 21 of 1971. ואכן, ב-1977 הכירו דרום-אפריקה והטרינסקאי בבופוצוואנה כמדינה עצמאית; ב-1979 הכירו דרום-אפריקה, הטרינסקאי ובופוצוואנה בוונדה כמדינה עצמאית; וב-1981 הכירו דרום-אפריקה, טרינסקאי, בופוצוואנה ווונדה בסיסקאי כמדינה עצמאית.

40 Bantu Homelands Citizenship Act 26 of 1970.

41 Republic of South Africa Constitution Act 32 of 1961.

ההתנגדות כמו גם מקהה את שיני המאבק הבינלאומי באפרטהייד, שכן דרום-אפריקה יכולה הייתה להשתמש באזרחיה הצבעוניים וההודיים כעלה תאנה להאשמתה באפליה על רקע גזעי. באותו אופן ממש, אילו פעלה ממשלת NP כבר בשנות השישים של המאה העשרים לחלוקת דרום-אפריקה לכמה מדינות לאום נפרדות – בנות-קיימא מבחינת גודל ואיכות הטריטוריות המוקצבות להן, כמו גם מבחינת ההשקעות הדרושות לפיתוח ולתיעושן – היה סיכוי של ממש לחזון של מדינה בעלת רוב אפריקני מוצק על רוב ומיטב שטחה של דרום-אפריקה. לא כך קרה. על אף תועפות השטח הפנוי בדרום-אפריקה, הטריטוריות שהוקצו לבנטוסטנים היו זעירות ולעתים קרובות לא רציפות. מעולם לא הושקעו בבנטוסטנים המשאבים הדרושים לפיתוח ולתיעוש ומעולם לא נעשה ניסיון רציני לבנות פרויקטים משמעותיים ורציניים של בניין אומה (nation building) ככל אחד מהבנטוסטנים, כאלה שיפתחו לפני צעירים משכילים אפיקי צמיחה ועשייה שיתחרו באטרקטיביות של תנועת ההתנגדות.

קשה להכחיש שאחת הסיבות המרכזיות להתנהלות לא מחושבת ולא קוהרנטית זו של ממשלת NP הייתה גזענותה. עם זאת, בצד ומעבר לעובדה עגומה זו, היה משטר האפרטהייד מחויב לשמר את האוכלוסיות השחורות כמקור בלתי-נדלה של כוח עבודה לא מיומן, לא מאורגן וזול לתעשיית המכרות, לתעשיות עתירות עבודה אחרות (כמו תעשיית הרכב בכף המזרחי) ולחוות. בהקשר זה היו החוות המגזר היחידי שרובו המוחלט אפריקני ומבסיסי התמיכה המובהקים של NP. כפי שנראה להלן, הכלכלה הפוליטית שבתשתית משטר האפרטהייד הייתה אחת הסיבות המרכזיות לתבוסתו, אבל היא גם הייתה אחד ההיבטים היסודיים שנדחק לשוליים (גם אם לא נשמט כליל) בניסוחו של האפרטהייד כפשע נגד האנושות מאז 1966, כמפורט בפרק הבא של המאמר. לפני הכול ומעל הכול היה משטר האפרטהייד מערכת של ניצול מרושע והרסני. רובו של הנישול שהתרחש בדרום-אפריקה – גזל אדמות אדיר-היקף – כמעט הושלם עם ייסודו של האיחוד הדרום-אפריקני ב-1910. מבחינה זו, תהליכי הנישול שהתרחשו בתקופת האפרטהייד היו משניים ובבחינת תיקונים קוסמטיים למעשה מוגמר, בהשוואה למשטר הניצול רב-הממדים שכונן האפרטהייד ותפעל באכזריות וציניות חסרות עכבות.

הפרויקט הפוליטי השלישי של משטר האפרטהייד היה חיסול בעיית העוני אצל הלבנים (רובם ככולם אפריקנרים) במסגרת של מדינת רווחה מוכוונת פיתוח (developmental welfare state) ללבנים בלבד. גם בהקשר הזה דובר בייצוב ובחישול מציאות קיימת זה מכבר. פחות משנה לאחר ייסודו ב-1910 של האיחוד הדרום-אפריקני נחקק חוק המכרות והעבודות, שיצר מציאות שאפשרה רק ללבנים לקבל מעמד של פועלים מיומנים וכך לזכות במשרות הטובות יותר ובתנאי שכר עדיפים.⁴² נוסף על הגבלת התחרות לאוכלוסיות לא לבנות נתפס החוק כמונע מצב שבו לבן יהיה בסיטואציה – ולו זמנית ומבוססת על הכרח מקצועי – של כפיפות לשחור.

למרבה האירוניה, הבעייתיות ארוכת-הטווח שבחקיקה זו באה לכדי ביטוי כבר בחוק הראשון שחוקקה NP בתחום זה – חוק עובדי הבניין הילידים מ-1951. בלית ברירה, נוכח המחסור החרף בידים עובדות, אפשר החוק לשחורים לקבל מעמד של פועלים מיומנים בתחומים מסוימים של ענף הבנייה, אך הגביל את האזורים שבהם הותר להם לעבוד ואת

.Mines and Works Act 12 of 1911 42

תנאי ההעסקה שלהם.⁴³ הטלאה חוזרת ונשנית של החוק אמורה הייתה להתמודד עם מחסור כבד בפועלים מיומנים, שהתהווה הן משום צמיחתה של הכלכלה והן משום הצלחתו של משטר האפרטהייד לחלץ את האוכלוסיות שקוטלגו כלבנות לא רק מעוני אלא גם ממשלחי היר של הצווארון הכחול.

חוק העבודה הילידית משנת 1953 הגביל את זכות השכיתה ללבנים בלבד ואסר על הקמה של ארגוני עובדים מעורבים גזעית.⁴⁴ החוק לא אסר על פועלים שחורים להקים ארגונים, אך המדינה לא הכירה בהם והם לא יכלו לייצג את חבריהם אל מול המעסיקים. חוק השקט התעשייתי משנת 1956 אמנם הגביל גם את זכות השכיתה של ארגוני פועלים לבנים, אבל בה בעת העמיק וביסס את המונופול הלבן על מבחר של מיומנויות מבוקשות, וחיבב ארגוני פועלים מעורבים גזעית קיימים (כלומר: שנוסדו לפני 1953) להתפצל לארגונים נפרדים גזעית.⁴⁵

בראשית שנות השבעים החל האפרטהייד להפוך מפתרון לבעיית כוח העבודה – לבעיה. צמיחתה של הכלכלה והמוביליות החברתית של האוכלוסיות הלבנות יצרו מחסור קיצוני בפועלים מיומנים, שכן פחות ופחות לבנים פנו להכשרה מקצועית כפועלים מיומנים (vocational education) – ולא לבנים היו מנועים מלרכוש אותה. המיכון והאוטומציה הגוברת בתעשייה ובצמצמו את הצורך בעבודה לא מיומנת, אך יצרו צרכים חדשים בסוגים חדשים של פועלים מיומנים. שילוב של אבטלה מחריפה בקרב האוכלוסיות הלא לבנות ומחסור משווע בפועלים מיומנים בתעשייה היו אבסורד בלתי-נסבל.

מאז שנת 1973 הלך וגבר אי-השקט בקרב כוח העבודה הלא-לבן, והוא פתח בשביתות ובהפגנות בתביעה לבטל את ההגבלות על שוק העבודה והחינוך המקצועי. האיסור להכיר בארגוני פועלים לא לבנים מנע למעשה כל אפשרות להידברות ולמשא ומתן בין הפועלים, המעסיקים והמדינה. בהיעדר אפשרות חוקית לנהל משא ומתן קולקטיבי לא הייתה בעצם שום אפשרות לסיים את סכסוכי העבודה. בפעם הראשונה בהיסטוריה של דרום-אפריקה הצליחו האוכלוסיות הלא-לבנות להביא למצב שבו הגבלת המרחב הפוליטי ללבנים בלבד הפכה סיטואציה טריוויאלית ושכיחה כמו סכסוך עבודה בלתי-פתירה. בשלהי שנות השבעים נאלצה אפוא הממשלה, למרות התנגדותם הזועמת של ארגוני הפועלים הלבנים, להתחיל בפירוק של מנגנוני האפליה בתוך כוח העבודה ולאפשר לפועלים לא לבנים להתארגן ולנהל משא ומתן קיבוצי עם המעסיקים.

רפורמות אלה, שהיו הכרחיות ליצירת שקט תעשייתי יציב ובר-קיימא ולהכשרה של כוח עבודה מיומן לא לבן, ציינו גם את ראשית התפרקותה של הברית הבינ-מעמדית בקרב האפריקנרים. ככל שנהפכו האפריקנרים לעירוניים ומשכילים יותר, הם חשו קרבה הולכת וגדלה לאינטרסים של הלבנים דוברי האנגלית. בה בעת החלה נשחקת הסולידריות שהם חשו כלפי כל האפריקנרים שלא זכו לטפס בסולם החברתי באותה הצלחה וזריזות.

בשנות השמונים התגבש בלוק פוליטי חדש שמאז ועד היום אינו מושך את תשומת הלב הראויה וההולמת את חשיבותו. ההעדפה של סולידריות גזעית על פני סולידריות

.Native Building Workers 27 of 1951 43

.Native Labour (Settlement of Disputes) Act 48 of 1953 44

.Industrial Conciliation Act 28 of 1956 45

מעמדית – תופעה שהמשגתו של האפרטהייד כ"קולוניאליזם מסוג מיוחד" אמורה הייתה להסביר – התפוררה לטובת סולידריות מעמדית אל-גזעית בקרב המעמד הבינוני והגבוה. יכולתה של ANC לגייס את תמיכתם של ההמונים העניים השחורים (נכס שעומד לרשותה גם היום, אחרי עשרים שנה כמפלגת שלטון) הציב אותה כאופציה אטרקטיבית מאוד ל-NP, שמאז 1982 איבדה למעשה אפילו את תמיכתו של מעמד העובדים הלבן. משטר האפרטהייד מצא את דרכו את פח האשפה של ההיסטוריה ואילו הוקעתו, תהילת המאבק בו והניצחון עליו משמשים מיתוס מכונן של האומה הדרום-אפריקנית החדשה.

ב. מתי, איך ולמה נהפך האפרטהייד לפשע נגד האנושות?

ועדת האמת והפיוס, בראשותו של הארכיבישוף דזמונד טוטו, הצהירה ב־1996 שכחלק מקהילת זכויות האדם הבינלאומית היא רואה באפרטהייד פשע נגד האנושות.⁴⁶ הוועדה אף טענה שההכרה בכך שאפרטהייד הוא פשע כנגד האנושות היא אבן הפינה לתהליך של פיוס בדרום-אפריקה. חשוב לציין שמשמעות המונח "פיוס" בשיח הדרום-אפריקני באותה עת, ובמידה רבה גם היום, הוא בעצם "בניין אומה" – חישול של אומה דרום-אפריקנית מאוחדת, סולידרית ובהיבטים מסוימים שוויונית.⁴⁷ ועדת האמת והפיוס עצמה הייתה חיזיון ראווה נודד שטרם והגיע אל הנידחות שבקהילות (יהא הקשר נידחותן אשר יהיה). טקסי הווידוי הפומבי אל מול הקהילות המקומיות פירקו את המושג המופשט "אפרטהייד" לאינספור וידויים של יום-קטנות; וידויים שנטו להצפה רגשית ונשורו בתפילותיה הנסערות של קהילה שחישלה את עצמה תוך כדי אישור חוזר ונשנה של איכויותיה הגואלות של הסליחה.⁴⁸ בהינתן שהאוכלוסיות הלבנות (כ־9% מהאוכלוסייה – 4.5 מיליון איש), לרבות המיליון מקרבם שלא תמכו בדמוקרטיזציה של דרום-אפריקה בראשית שנות התשעים, היו חלק אינטגרלי מהאומה הדרום-אפריקנית, מיהרה ועדת האמת והפיוס לסייג את טענותיה בדבר אפרטהייד כפשע נגד האנושות וציינה כי יש מי שבאמת ובתמים אינם מסכימים שמשטר האפרטהייד היה פשע כנגד האנושות, ולחלופין, שאימתם מפני התקפה קומוניסטית כוללת (A total communist onslaught) עיוורה אותם מהבנת המציאות המוסרית של מעשיהם. ועדת האמת והפיוס הכירה בכך שחרדתם של לפחות חלק מבכירי משטר האפרטהייד מפני השתלטות קומוניסטית חובקת עולם הייתה כנה, אף שבדיעבד היא מצטיירת כפרנואידית להתמיה.

חשוב מכך: הוועדה המשיכה והבהירה כי בעוד שהעמדה המוסרית והחוקית של הקהילה הבינלאומית רואה באפרטהייד פשע נגד האנושות, היא עצמה איננה קוראת להעמיד לדין בינלאומי את האחראים ליצירתו ואכיפתו, הואיל וקריאה כזו תעמוד בסתירה ברורה לעקרונות

46 1. TRUTH AND RECONCILIATION COMMISSION OF SOUTH AFRICA REPORT 94–102 (1998)
 47 ראו לדוגמה את דיונו הביקורתי של ARI SITAS, THE MANDELA DECADE 1990–2000: LABOUR, CULTURE AND SOCIETY IN POST-APARTHEID SOUTH AFRICA (2011); GILLIAN HART, RETHINKING .THE SOUTH AFRICAN CRISIS: NATIONALISM, POPULISM, HEGEMONY (2014)
 48 על ועדת האמת והפיוס בדרום-אפריקה ראו, לדוגמה, RICHARD A. WILSON, THE POLITICS OF TRUTH AND RECONCILIATION IN SOUTH AFRICA: LEGITIMIZING THE POST-APARTHEID STATE (2001).

שעליהם מושתתת ועדת האמת והפיוס. הוועדה הוסיפה וציינה שההגדרה של "פשעים נגד האנושות" התפתחה מאוד מאז הוגדרה לראשונה בחוקת בית הדין של נירנברג, וביקשה להבהיר – לאור הבלבול שרווח לדבריה בשיח הציבורי בדרום-אפריקה – כי פשעים כנגד האנושות אינם ג'נוסייד ואין משתמע מהם שהאשם בהם חולל גם ג'נוסייד.

ניסוח זה משקף היטב את מהות העסקה שבכסיס הדמוקרטיזציה של דרום-אפריקה. האוכלוסיות הלבנות ניאותו לקבל את ההוקעה הפומבית והנחרצת של משטר האפרטהייד כפשע נגד האנושות וכטראומה המייסדת של האומה הדרום-אפריקנית, בתמורה להתחייבות לכך שלא תהיינה לעניין השלכות שיחרגו מהממד הסמלי. כך נפטרו האחראים ליצירתו ולאכיפתו של משטר האפרטהייד מאימת הדין (הן הבינלאומי והן הלאומי, למעט במקרים ספורים מאוד). בה בעת, ANC וקהילת זכויות האדם הבינלאומית (יהיה גילומה הקונקרטי אשר יהיה) חסכו מעצמן את המבוכה הכרוכה בכחינת הנכונות של הקהילה הבינלאומית לצאת תוכן שאינו סמלי גרדא בטענה שאפרטהייד הוא פשע כנגד האנושות.

הכללתו של פשע האפרטהייד בחוקת רומא של בית הדין הפלילי הבינלאומי מ-1998 (בתוקף מ-2002) מהווה מחד גיסא אישור למחויבות של הקהילה הבינלאומית לראות באפרטהייד פשע תחת החוק הבינלאומי; מאידך גיסא, הגדרתו כ"מעשים בלתי-אנושיים הנעשים במסגרת מוסדותיו של משטר דיכוי ושליטה של קבוצה גזעית אחת על קבוצה או קבוצות גזעיות אחרות ובמטרה לשמר את המשטר הזה"⁴⁹ מגבילה אותו דרמטית. מדובר רק על "מעשים בלתי-אנושיים" – ניסוח עמום דיו המאפשר מרחב פרשני ניכר. נדרש כי מעשים בלתי-אנושיים נעשו ככוונה לשמר את המשטר; ומכאן שעל פי חוקת בית הדין הבינלאומי אפרטהייד הוא פשע נגד האנושות רק ביחס להפרזות הבלתי-אנושיות (inhuman excesses) בדיכוי הניסיונות למוטט את משטר הדיכוי והשליטה הגזעי. כפי שנראה מטה, זהו צמצום דרמטי של הגדרת האפרטהייד בהשוואה לאמנת האפרטהייד מ-1973.

אין זה מקרה שוועדת האמת ופיוס מצאה לנכון לציין במפורש שהגדרתם של פשעים נגד האנושות השתנתה מאוד מאז הגדרתם בחוקת בית הדין של נירנברג, כמו גם להבהיר שמדובר בקטגוריה משפטית שונה מזו של ג'נוסייד. חוקת בית הדין של נירנברג שימרה קשר מובהק בין ההגדרה של פשעים נגד האנושות לבין סיטואציה של מלחמה. למעשה, אמנת הג'נוסייד מ-1948 התבססה על השאיפה להרחיב את חלותו של הדין הבינלאומי כך שיתייחס למעשים מסוימים של שלטון ריבוני, בטריטוריה הלגיטימית שלו, כלפי אוכלוסיות הנתונות לריבונותו הלגיטימית שלא בהקשר של מלחמה.⁵⁰ מבחינה זו הייתה אמנת הג'נוסייד הפעם הראשונה ששריון ריבונותה המוחלטת של המדינה נחדר במפורש. הגבלה חלוצית זו על זכותן הריבונית של מדינות לעשות כרצונן בשטחן, כלפי אוכלוסיות הנתונות לריבונותן, התאפשרה רק בשל ההגדרה הצרה והמוגבלת מאוד של פשע הג'נוסייד. למעשה, בשלהי שנות הארבעים תפקד הג'נוסייד כיוצא מהכלל המעיד על הכלל – זוועה מובהקת ומופלגת התובעת השהיה של עקרון הריבונות המוחלטת של המדינות.

הפעם הראשונה שבה נדונה באו"ם אפלייתן השיטתית של אוכלוסיות בכלל, ושלילת זכויות פוליטיות על בסיס שיוך גזעי בדרום-אפריקה בפרט, הייתה במושב הראשון של

49 ס' (h)(2)(7) ל-Rome Statute of the International Criminal Court, לעיל ה"ש 2.

50 ראו (WILLIAM A. SCHABAS, GENOCIDE IN INTERNATIONAL LAW (17–116 (2d ed. 2009).

העצרת הכללית ב־1946, שנתיים לפני ייסוד משטר האפרטהייד. ממשלת הודו הגישה תלונה על אפליה ושליטת זכויות של האוכלוסיות המקוטלגות כהודיות בדרום-אפריקה.⁵¹ אולם, תלונתה של הודו לפני העצרת הכללית כלל לא נוסחה במונחים של פשעים כנגד האנושות כי אם במונחים של חוזי ההגנה על מיעוטים, שאפיינו את מערכת חבר הלאומים בתקופה שבין מלחמות העולם (ולמעשה אף קודם לכן).⁵² הודו ראתה את עצמה מופקדת על שלומן של אוכלוסיות הודיות בזהותן (אך לא באזרחותן או אפילו במקורן ההיסטורי האמתי), ויחסה המפלה של דרום-אפריקה לאוכלוסיות אלו סתר חוזים מפורשים שנחתמו בין המדינות בנושא (ב־1927 וב־1932 – אז הסכמים פנימיים בתוך האימפריה הבריטית). עם זאת, החלטת העצרת הכללית של האו"ם בתגובה לתלונה של הודו לא הסתפקה בתביעה מדרום-אפריקה לכבד את הסכמיה הקודמים עם הודו בנושא; ההחלטה גם ציינה שאפלייתן של האוכלוסיות על רקע זהותן הגזעית עומדת בסתירה לעקרונותיה ולרוחה של מגילת הייסוד של האו"ם. בכך העתיקה העצרת הכללית את הביקורת על דרום-אפריקה מעולם המינוחים של חוזי הגנת המיעוטים של התקופה שקדמה ל־1945 אל שפת זכויות האדם האוניברסליות של המערכת הבינלאומית החדשה.⁵³

ב־2 בדצמבר 1950 הכריזה העצרת הכללית כי מדיניות של "הפרדה גזעית (אפרטהייד) מבוססת בהכרח על אפליה גזעית".⁵⁴ ב־1955 פרשה ממשלת דרום-אפריקה מאונסק"ו במחאה על מאבקו של הארגון בגזענות ובאפליה גזעית – מאבק שבמידה רבה היה פרויקט הדגל של הארגון באותה עת.⁵⁵ דרום-אפריקה התייצבה בגלוי ובפומבי נגד הדה-לגיטימציה של הגזענות כעיקרון אידאולוגי מפורש. זאת, בשונה מארצות-הברית, לדוגמה: אף שבאותה העת עדיין אפשרה ארצות-הברית משטרי הפרדה גזעית ברבות ממדינות הדרום שלה, היא לא התייצבה בזירה הבינלאומית כמי שמחייבת את הגזענות כאידאולוגיה מפורשת. דרום-אפריקה חזרה והוקיעה את המערכת הבינלאומית ואת מדינות המערב כצבועות, אך היא נכשלה בהבנת חשיבותה ורצינותה התהומית של צביעות זו. התעקשותה על זכותה לקיים משטר המנוגד באופיו האידאולוגי המפורש לרוחה ולרגישויותיה של התקופה – הפך אותה בתוך שלושה עשורים למדינה המוחרמת והארורה בהיסטוריה של המערכת הבינלאומית עד אותה עת, אף יותר מגרמניה הנאצית בתקופתה.

עד שנת 1966 גינתה העצרת הכללית של האו"ם את משטר האפרטהייד במונחים של פגיעה בעקרונותיהן וברוחן של מגילת הייסוד של האו"ם ושל הצהרת זכויות האדם, כמו

51 .G.A. Res. 44 (I) (Dec. 8, 1946)

52 על התפתחותו של משטר הגנת המיעוטים הבינלאומי, עד קריסתו ערב מלחמת העולם השנייה, ראו CAROLE FINK, *DEFENDING THE RIGHTS OF OTHERS: THE GREAT POWERS, THE JEWS, AND INTERNATIONAL MINORITY PROTECTION, 1878–1938* (2006)

53 ראו Mark Mazower, *The Strange Triumph of Human Rights, 1933–1950*, 47 *HIST. J.* 379 (2004)

54 .G.A. Res. 395 (V) (Dec. 2, 1950)

55 ראו ANTHONY Q. HAZARD, JR., *POSTWAR ANTI-RACISM: THE UNITED STATES, UNESCO, AND "RACE," 1945–1968* (2012). בעברית תורגמו לעברית שני המאמרים שתרם קלוד לוי שטראוס לפרויקט של אונסק"ו: קלוד לוי-שטראוס *גזע, היסטוריה, תרבות* (אמוץ גלעדי מתרגם, 2006).

גם בהתייחסות לסכנה הנשקפת לשלום ולביטחון הבינלאומיים בשל החיכוכים והמתחיות שמדיניות זו יוצרת בדרום-אפריקה ומעבר לה. ב-16 בדצמבר 1966 גינתה העצרת הכללית של האו"ם את משטר האפרטהייד כפשע נגד האנושות.⁵⁶ הרקע לשינוי, שמועצת הביטחון תגבה רק עשור מאוחר יותר,⁵⁷ היה הדיכוי המוחלט והמוצלח להפליא (מבחינתה NP) של ההתנגדות הפנימית למשטר האפרטהייד, לרבות כליאתו של נלסון מנדלה ושאר בכירי ANC שלא יצאו לגלות, בין 1960 ל-1965.⁵⁸ ההתנגדות לאפרטהייד לא תתעורר מחדש עד אירועי סוטו ב-1976. הכרזת העצמאות החד-צדדית של רודזיה הדרומית, בגיבויה הנלהב של דרום-אפריקה, יצרה תחושה שמשטר האפרטהייד לא רק מתעצם ומתבסס אלא שהוא מייצא את המודל של שלטון המיעוט הלבן – עצמאות ללא זכויות פוליטיות לכלל האוכלוסייה – למדינות שכנות באפריקה הדרומית; מעין מבצר של גזענות לבנה וריאקציונרית אל מול שאר אפריקה, ההולכת ומשתחררת מכבלי הקולוניאליזם.

בדצמבר 1960 החל ניסוחה של אמנה בינלאומית לביעור הגזענות והאפליה הגזעית, שהסתיים באישור העצרת הכללית של האו"ם ב-22 בדצמבר 1965.⁵⁹ פירוקו המוסדי של משטר ההפרדה הגזעית במדינות הדרום של ארצות-הברית ב-1965 לא רק העמיק את הניגוד בין דרום-אפריקה לבין ושאר העולם, אלא גם אפשר לראשונה לנסח את האפרטהייד כפשע נגד האנושות בלי להביך את ארצות-הברית, שעד אותה שנה אפשרה – גם אם לא תמכה ברמה הפרלית – משטרים דומים למדי לזה ששרר בדרום-אפריקה. הדה-קולוניזציה המאיצה והולכת של הקולוניות הבריטיות, הצרפתיות והבלגיות ברחבי העולם בכלל ובאפריקה בפרט אפשרה לאותן מדינות לתמוך בעמדה מפורשת וחרिפה יותר נגד משטר האפרטהייד. לפיכך, אין זה מקרי שב-1962 הגדירה המפלגה הקומוניסטית הדרום אפריקנית (SACP) בתכנית הפעולה שלה את משטר האפרטהייד כ"קולוניאליזם מסוג מיוחד".⁶⁰

המוטיבציה התאורטית להמשגה של האפרטהייד כקולוניאליזם מסוג מיוחד הייתה כפולה. פרישתה של דרום-אפריקה מחבר הלאומים הבריטי ב-1961 השלימה לכאורה את תהליך הדה-קולוניזציה של דרום-אפריקה, שמבחינה מוסדית וחוקית הייתה רפובליקה ריבונית ועצמאית (להבריל מרודזיה, שנהפכה עצמאית מבחינה מוסדית אך לא מבחינה חוקית). מבחינה זו, SACP ובת-בריתה ANC התעקשו לשמר את דרום-אפריקה במסגרת המאבק באימפריאליזם; הן גם התעקשו כי אף שהקהילה הבינלאומית הכירה בלגיטימיות של העצמאות הדרום-אפריקנית, מאחר שמדובר במשטר מיעוט של אוכלוסיית צאצאי המתנחלים בלבד, רובה המוחלט של האוכלוסייה בדרום-אפריקה חי עדיין בקולוניה ותחת

56 G.A. Res. 2202 A (XXI) (Dec, 16, 1966).

57 S.C. Res. 392 (June 19, 1976).

58 על דיכוי של המאבק באפרטהייד אחרי 1960 ראו WELSH, לעיל ה"ש 5, בעמ' 110-135; על משפטו של מנדלה ראו JOEL JOFFE, THE STATE VS. NELSON MANDELA (2007).

59 אמנה בין-לאומית בדבר ביעורן של כל הצורות של אפליה גזעית, כ"א 25, 547 (נפתחה לחתימה ב-1966).

60 The Road to South African Freedom, <http://www.sahistory.org.za/archive/road-south-african-freedom-1962>. ראו סקירה של הספרות המחקרית על הקטגוריה של קולוניאליזם מסוג מיוחד: Nicholas Visser, *Postcoloniality of a Special Type: Theory and Its Appropriations in South Africa*, 27 Y.B. ENG. STUD. 79 (1997).

תנאים קולוניאליים. המוטיבציה השנייה להמשגה של האפרטהייד כקולוניאליזם מסוג מיוחד הייתה השאיפה להסביר תאורטית את העובדה שמאז 1948 הסולידריות הגזעית בדרום-אפריקה גברה לכאורה על הסולידריות המעמדית, מאחר שכפי שראינו האינטרסים של מעמד העובדים הלכן קודמו לא רק על חשבון האוכלוסיות הלא-לבנות אלא גם על חשבון הבורגנות הלא-לבנה, מעמד זעיר למדי באותה העת. לשיטתה של SACP, היו אלה התנאים הקולוניאליים במובהק שגרמו להתקה של הקונפליקט המעמדי בדרום-אפריקה לקונפליקט גזעי, ועל כן מבחינה אסטרטגית נדרשה בשלב הראשון התמקדות בפירוק ובחשיפה של המניפולטיביות שבתשתית הקונפליקט הגזעי – לשם הצפה של הקונפליקט המעמדי שהאפרטהייד הצליח להתיק.

כפי שאשוב ואטען בפרק הבא, אין מקום להצעתו של הסוציולוג רן גרינשטיין לשכפל את המהלך שנקטה SACP ב-1962 ולתאר את המשטר בישראל-פלסטין כ"אפרטהייד מסוג מיוחד".⁶¹ מחד גיסא, כעניין אסטרטגי גרינשטיין מבקש לשמר את המאבק בדיכוי ואת נישול האוכלוסיות הפלסטינאיות כחלק אינטגרלי ממאבקה של הקהילה הבינלאומית באפרטהייד, כמו שביקשה SACP לשמר את המאבק באפרטהייד כחלק אינטגרלי ממאבקה של הקהילה הבינלאומית בקולוניאליזם ובאימפריאליזם. נראה כי כשם שפרישתה של דרום-אפריקה מחבר הלאומים הבריטי (כמו גם חזון הבנטוסטנים) יצרה מחזה שווה של דה-קולוניזציה ובכך איימה לנתק את המאבק במשטר הדרום-אפריקני מהמאבק האנטי-אימפריאלי, גם ההגדרה של הגדה המערבית ורצועת עזה ושל האוכלוסיות הפלסטיניות בהן כנתונות זמנית בלבד תחת ריבונות ישראלית (ככוח מחזיק, לא כובש ולא ריבון קבוע בעל יומרה לגיטימיות) יוצרת מחזה שווה שמאיים לנתק את המאבק בדיכוי ובנישול של הפלסטינים ממאבקה של הקהילה הבינלאומית במשטרי אפליה על בסיס גזעי.

מאידך גיסא, כלל לא ברור מדוע בכלל נחוץ להעתיק את המהלך של SACP מ-1962: מדוע אין די להגדיר את המשטר בישראל-פלסטין עצמו כמקרה של קולוניאליזם, ואפילו לא מסוג מיוחד? מדובר בקולוניאליזם שאינו זהה למשטר האפרטהייד אך גם אינו מודיפיקציה של משטר האפרטהייד. נקודה חשובה יותר היא שכלל לא ברור שאפשר להשוות בין מחויבות המאבק הבינלאומי בקולוניאליזם – שאכן הצליח בתוך פחות מארבע עשורים לחסל כמעט כליל 500 שנה של קולוניזציה – לבין המאבק הבינלאומי במשטרי אפליה על רקע גזעי. משטרים מפורשים ומוצהרים של אפליה גזעית, שמלכתחילה היו נדירים וספורים במחצית השנייה של המאה העשרים, אכן כמעט נכחדו; משטרי אפליה לא פורמליים – שהגיון האפליה הנהוג בהם הוא אתני, דתי, פוליטי ובעיקר מגדרי – היו ונותרו נפוצים למדי במערכת הבינלאומית בת-זמננו.⁶² אם כן, לא ברור מדוע עצם הגדרתו של המשטר בישראל-פלסטין כמשטר אפרטהייד (מסוג מיוחד) תהיה אפקטיבית יותר לשינויו מהגדרתו כקולוניאליזם.

Ran Greenstien, *Israel/Palestine and the Apartheid Analogy: Critics, Apologists and Strategic Lessons*, in *THE CASE FOR SANCTIONS AGAINST ISRAEL* 149 (Audrea Lim ed., 2012).

62 ניסיון שיטתי (כל שכן ממצה) להשוות משטרי אפליה לא פורמליים על רקע גזעי, אתני, דתי ומגדרי ברחבי העולם חורג כמובן מגבולותיו של מאמר זה. אפליה שיטתית חריפה על רקע מגדרי שוררת כיום, למשל, באפגניסטן, ברפובליקה הדמוקרטית של קונגו, בעיראק, בנפאל, בסודאן, בגוואטמלה, במאלי, בפקיסטן, בערב הסעודית ובסומליה; אפליה שיטתית חריפה על

הדהיקולוניזציה הגוברת מאז שלהי שנות החמישים גם שינתה את הרכב העצרת הכללית של האו"ם, ככול שעוד ועוד מדינות חדשות הצטרפו לארגון. בין אמצע שנות השישים לאמצע שנות השבעים איבדו ארצות־הברית ומערב אירופה את מעמדן ההגמוני בעצרת הכללית בקצב הולך וגובר, ולמעשה נדחקו לעמדה של מיעוט אפוזיציוני. המאבק במשטר האפרטהייד נהפך באותו עשור לסוגיה הקונקרטי, שדרכה ביקשו המדינות הפוסט־הקולוניאליות – בשיתוף פעולה עם המדינות הקומוניסטיות – להשפיע על הסדר הבינלאומי. מעניין לציין שעל פי רוב דווקא נטו אותן מדינות להדגיש את קדושת הריבונות ואת חובת אי־ההתערבות בענייניה הפנימיים של מדינה. מבחינה זו, המאבק במשטר האפרטהייד וניסוחו כפשע נגד האנושות דרש מהן למסגר את האפרטהייד כזוועה מובהקת ומופלטת שמצדיקה להשהות את עקרון אי־ההתערבות כשם שהג'נוסייד נתפס כיוצא מהכלל המצדיק את הכלל עשרים שנה קודם לכן.

מסגור האפרטהייד כזוועה מובהקת ומופלטת לא היה עניין של מה בכך. בהינתן אימי המלחמות בדרום־מזרח אסיה בתקופת המלחמה הקרה על מיליוני קרבנותיה, תוך כדי הפרות פרועות ושלוחות רסן של החוק הבינלאומי ומעשי זוועה שהתרגשו על המדינות החדשות של אפריקה, היו אלימותו ועוולותיו של משטר האפרטהייד – כעורים ונתעבים אידאולוגית ככול שהיו – מתונים למדי. מנקודת מבטה של ממשלת NP, הצביעות של המערכת הבינלאומית היא שהייתה מובהקת ומופלטת. NP פירשה את הצביעות החשופה הזו כהוכחה לכך שהמאבק הבינלאומי נגד האפרטהייד לא היה אלא מזימה קומוניסטית שהשמאל הליברלי במערב נפל לה קרבן. כאמור, ועדת האמת והפיוס ראתה לנכון להכיר בעובדה שלפחות חלק מבכירי משטר האפרטהייד אכן האמינו בכך.

ב־1968 קבעה האמנה הבינלאומית הפוטרת פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות מהגבלות סטטוטוריות כי "מעשים בלתי־אנושיים הנובעים ממדיניות האפרטהייד" ייחשבו כפשעים נגד האנושות.⁶³ השימוש במונח "מעשים בלתי־אנושיים" שנובעים ממשטר האפרטהייד, שכאמור לעיל שוכפל בהגדרתו של האפרטהייד בחוקת בית הדין הבינלאומי מ־1998, הותיר לא רק מרחב פרשני ניכר אלא גם ספק ניכר באשר לפליליותו של האפרטהייד עצמו, להבדיל ממעשים בלתי־אנושיים שינבעו ממנו. על רקע זה, בראשית שנות השבעים של המאה העשרים, החלה העצרת הכללית של האו"ם לנסח אמנה בינלאומית בדבר חיסול וענישה של פשע האפרטהייד.

בדיון על טיוטת האמנה שהוגשה לעצרת הכללית⁶⁴ טענה ארצות־הברית שהאמנה פסולה משום שהיא מנסוּחַת כאילו האפרטהייד כבר נתפס כפשע כנגד האנושות. ארצות־הברית הבהירה שהיא מגנה את האפרטהייד כהפרה מזעזעת של זכויות אדם אך היא איננה מסכימה שמדובר בפשע כנגד האנושות; לדידה ההגדרה היחידה למושג היא זו שהתקבלה

רקע דתי שוררת כיום, למשל, באיתראה, באיראן, בערב הסעודית, בסודאן ובאזובקיסטאן; אפליה בוטה על רקע אתני־גזעי שוררת כיום, למשל, בהודו, בפקיסטן, ברואנדה, ברוסיה ובערב הסעודית.

Convention on the Non-Applicability of Statutory Limitations to War Crimes and 63
Crimes Against Humanity, Nov. 26, 1968, 754 U.N.T.S. 73

U.N. GAOR, 28th Sess., 3d Comm., 2003d mtg. at 140, U.N. Doc. A/C.3/SR.2003 64
(Oct. 22, 1973)

- בחוקת בית הדין של נירנברג. המבוא לגרסה הסופית של האמנה פירט את המקורות לקביעה שאפרטהייד הוא פשע נגד האנושות:
- מגילת היסוד של האומות המאוחדות, שלפיה התחייבו כל המדינות החברות לשתף פעולה עם הארגון לשם כיבוד ושמירה על זכויות אדם וחירויות יסוד לכול, ללא אפליה על רקע גזע, מין, שפה או דת.
 - ההצהרה לכל באי עולם בדבר זכויות האדם, המכריזה שכל בני האדם נולדו בני חורין ושווים בכבודם ובזכויותיהם ושכל אחד זכאי לכל הזכויות והחירויות המפורטות בהצהרה, בלא הבחנה כלשהי כגון גזע, צבע או מוצא לאומי.
 - ההצהרה על מתן עצמאות לארצות ולעמים קולוניאליים [1960], שבה הכריזה העצרת הכללית של האו"ם כי תהליך ההשתחררות (the process of liberation) הוא בלתי־ניתן לעצירה ובלתי־הפוך, וכי כבוד האדם, הקדמה והצדק תובעים את סיום הקולוניאליזם ואת כל הפרקטיקות של הפרדה ואפליה הכרוכות בו.⁶⁵
 - האמנה הבינלאומית בדבר ביעור כל צורות האפליה הגזעית [1965],⁶⁶ שלפיה המדינות מגנות במיוחד הפרדה גזעית ואפרטהייד והן נחושות למנוע, לאסור ולחסל פרקטיקות כאלו בטריטוריות שתחת שיפוטן.
 - האמנה למניעתו וענישתו של פשע הג'נוסייד (השמדת עם, לפי התרגום העברי הרשמי), שלפיה מעשים מסוימים שאפשר לראותם כנופלים תחת הגדרת פשע האפרטהייד הם פשע תחת החוק הבינלאומי.⁶⁷
 - האמנה הפוטרת פשעי מלחמה ופשעים נגד האנושות מהגבלות סטטוטוריות [1968],⁶⁸ שלפיה "מעשים בלתי־אנושיים הנובעים ממדיניות האפרטהייד" נחשבים כפשעים נגד האנושות.
 - העצרת הכללית של האומות המאוחדות אימצה החלטות המגנות צורות מדיניות ופרקטיקות של אפרטהייד ורואות בהן פשע נגד האנושות.
 - מועצת הביטחון הדגישה שאפרטהייד – החרפתו והתפשטותו – מערערים ומאיימים על השלום והביטחון הבינלאומיים.
- אזכורה של מועצת הביטחון מהווה למעשה טענת־נגד, שכן רק ב־1976 התייחסה כאמור מועצת הביטחון לאפרטהייד כפשע נגד האנושות. עד אז גונה משטר האפרטהייד (ולמעשה לא הוא עצמו כי אם החרפתו והתפשטותו) כאיום על השלום והביטחון הבינלאומי – הקשר פרשני שיונה בתכלית מהגדרתו כפשע נגד האנושות. מבחינה זו אפשר לומר שבעוד ניסוחה הסופי של האמנה עדיין מניח שאפרטהייד זכה להכרה זה מכבר כפשע נגד האנושות, רשימת המקורות מתעדת את האמביוולנטיות שעדיין הייתה בעניין ב־1973.

65 G.A. Res. 1514 (XV) (Dec. 14, 1960)

66 לעיל ה"ש 59.

67 אמנה בדבר מניעתו וענישתו של הפשע השמדת עם, כ"א 1, 65 (נפתחה לחתימה ב־1948).

68 לעיל ה"ש 63.

טענה נוספת שהעלה נציג ארצות־הברית בדיון הייתה שהאמנה נגד האפרטהייד מיותרת משום שכל היבטיה מכוסים זה מכבר על ידי האמנה לביעור כל צורות האפליה הגזעית או על ידי אמנת הג'נוסייד.⁶⁹

תומכי האמנה טענו שמתקיים מרחב ביניים של מעשים שאינם ג'נוסייד אך גם אינם פשוט אפליה גזעית. לכאורה, מנקודת מבטה של האמנה לביעור כל צורות האפליה הגזעית, משטר האפרטהייד איננו אלא צבר של חוקים ופרקטיקות של אפליה גזעית, שאיננו מכונן שלם העולה על סך חלקיו המצדיק המשגה משפטית נפרדת. אפשר להקביל זאת לאופן שבו אפשר, ברמת העיקרון, לנסח את פשע הג'נוסייד כצבר של פשעי מלחמה ופשעים כנגד האנושות – אך בכך נשמט הממד שלפיו ג'נוסייד הוא מעשה כולל, הנעשה בכוונת מכוון העולה על סך הפשעים הקונקרטיים המרכיבים אותו.

הנציג המזרח־גרמני טען נגד העמדה האמריקנית⁷⁰ כי באותו אופן שבו אמנת הג'נוסייד עוסקת בסוג ספציפי של פשעים כנגד האנושות – חיסול של קבוצה אנושית – כך אמנת האפרטהייד מתייחסת לריכוזי שיטתי ומכוון של קבוצות גזעיות. הנציג המזרח־גרמני הציג למעשה תפיסה שונה מזו השגורה בקרב משפטנים, שלפיה ג'נוסייד, פשעים כנגד האנושות ופשעי מלחמה הן קטגוריות חוקיות מובחנות. הנציג המזרח־גרמני הציג פרשנות חלופית, שלפיה פשעים נגד האנושות היא מעין קטגוריית־על: כל פגיעה בישות, אינדיבידואלית או קולקטיבית, שאינה סובייקט שווה זכויות של הקהילה הבינלאומית (כלומר: מדינה ריבונית לגיטימית). בעוד שפשע הג'נוסייד התייחס לניסיון מכוון להכחיד ישויות קולקטיביות מסוג מסוים (גזעיות, אתניות, לאומיות ודתיות), פשע האפרטהייד אמור להתייחס לניסיון לכוון ולשמר קבוצה גזעית אחת כעליונה ושליטה על קבוצה גזעית אחרת, תוך כדי דיכוי השיטתי. בשונה מאמנת הג'נוסייד, הדורשת שהמעשים ייעשו בכוונה (with the intention) להגשים את המעשה הכולל, אמנת האפרטהייד איננה דורשת כוונה כזו; די להצביע על אחד המעשים המפורטים בסעיף II של האמנה:

א. שלילת הזכות לחיים ולחירות מחבר או מחברי קבוצה או קבוצות גזעיות:

(1) באמצעות רצח של חברים בקבוצה או בקבוצות גזעיות;

(2) באמצעות גרימת נזק גופני או נפשי חמור לחברים בקבוצה או בקבוצות גזעיות, פגיעה בחירותם ובכבודם, עינויים, ענישה או טיפול אכזריים בלתי־אנושיים או משפילים;

(3) באמצעות מעצר שרירותי ומאסר בלתי־חוקי של חברים בקבוצה או בקבוצות גזעיות.

ב. כפייה מכוונת של תנאי חיים המיועדים לגרום להרס פיזי, מלא או חלקי,

של קבוצה או קבוצות גזעיות;

ג. כל אמצעי חוקי או אחר שנועד למנוע מקבוצה או מקבוצות גזעיות להשתתף בחיים הפוליטיים, החברתיים, הכלכליים או התרבותיים של המדינה; יצירה מכוונת של תנאים המונעים את התפתחותן המלאה של

U.N. GAOR, 28th Sess., 3d Comm., 2003d mtg. at 140, U.N. Doc. A/C.3/SR.2003 69
(Oct. 22, 1973)

קבוצות גזעיות; במיוחד באמצעות שלילת זכויות אדם בסיסיות מחברי קבוצה או קבוצות גזעיות לרבות הזכות לעבודה, הזכות להקים ארגוני עובדים, הזכות לחינוך, הזכות לעזוב ולשוב לארצם, הזכות לאזרחות לאומית (the right to a nationality), הזכות לחופש תנועה ומגורים, הזכות לחופש דעה וכיטוי והזכות לחופש ההתכנסות וההתארגנות הבלתי אלימה;

ד. כל אמצעי, לרבות אמצעים חוקיים, המיועד לפצל את האוכלוסייה לקבוצות גזעיות באמצעות יצירת שמורות נפרדות וגטאות לחברי הקבוצה או הקבוצות הגזעיות, איסור על נישואי תערובת, והפקעת קרקעות השייכות לקבוצה או לקבוצות גזעיות או לחברים בקבוצה או בקבוצות כאלה;

ה. ניצול כוח העבודה של חברים בקבוצה או בקבוצות גזעיות, במיוחד באמצעות עבודות כפייה;

ו. רדיפת ארגונים ויחידים באמצעות שלילת זכויות וחירויות יסוד משום התנגדותם לאפרטהייד.

מחד גיסא, יסוד הכוונה הוא אכן אחד ההבדלים היסודיים בין קטגוריית הג'נוסייד לקטגוריית הפשעים נגד האנושות: האחרונים אינם דורשים הוכחה של כוונה מכוון כפי שאמנת הג'נוסייד דורשת. מאידך גיסא, בלי יסוד הכוונה – מה בעצם מקנה למעשים את אותו אופי כולל, השלם העולם על סך חלקיו, שמצדיק ניסוח של אמנה מיוחדת נגד אפרטהייד בהינתן קיומן זה מכבר של אמנה נגד אפליה גזעית ואמנת הג'נוסייד?

זו בדיוק הייתה ההודמנות, שלא נוצלה, לנסח במפורש את העיקרון המבדיל – את ליבתו המהותית של משטר אפרטהייד כפשע על פי החוק הבינלאומי, המצדיק המשגה משפטית מפורשת ונפרדת. מאחר שאמנת האפרטהייד אינה דורשת יסוד של כוונה, בעצם אי-אפשר למצוא יסוד זה באיכויותיו הגזעניות בגלוי ובמפגיע של משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני. כך, אף שלעתים מזומנות זה הרושם הרווח – גם בקרב מומחים מובהקים כמו ריצ'רד גולדסטון.⁷¹ למעשה, בהיעדר דרישה לכוונה, משטרים שגזענותם סמויה ומשתמעת בהשוואה למשטר האפרטהייד הדרום-אפריקני יכולים בחלט להיות מוגדרים כאפרטהייד על פי האמור באמנת האפרטהייד; קל וחומר אם מסתמכים, כפי שהציע גרינשטיין,⁷² על ההגדרה המרחיבה של גזע באמנה הבינלאומית לביעור האפליה הגזעית.

אפשרות אחרת לניסוח עיקרון מבדיל – ליבתו המהותית של משטר מסוג אפרטהייד – היא אזרחות דיפרנציאלית, כלומר: חלוקה של כלל האוכלוסייה שתחת ריבונותו בפועל של המשטר לכמה קטגוריות של אזרחות שאינן שוות בזכויותיהן (לרבות, כמובן, כלל הכינויים

71 דוגמה מובהקת היא Richard J. Goldstone, *Israel and the Apartheid Slander*, N.Y., Times, Oct. 31, 2011, at A27, שבו מוקד הטיעון הוא היעדר גזענות בוטה במקרה הישראלי-פלסטיני. לתגובה לא פחות סימפטומטית ראו Ali Abunimah, *Answering Judge Goldstone's Defense and Denial of Israeli Apartheid*, ELECTRONIC INTIFADA (Nov. 1, 2011), <http://electronicintifada.net/blogs/ali-abunimah/answering-judge-goldstones-defense-and-denial-israeli-apartheid>.

72 לעיל ה"ש 61.

המבדלים כגון תושב קבע, מהגר עבודה, שוהה בלתי-חוקי וכו', שעה שאלה אינם מציינים מצב חולף קצר-מועד כי אם מצב קבע).

חשוב לזכור שהגזענות הייתה האידאולוגיה שאפשרה והצדיקה, בנסיבות היסטוריות מסוימות, הענקה של סלי זכויות שונים לקבוצות אוכלוסייה שונות במגוון של קולוניות ומדינות שהיו במקורן קולוניות מתנחלים (colonies and settler colonies). מכאן, שאם נקבע את האזרחות הדיפרנציאלית כעיקרון המבחין של פשע האפרטהייד, נוכל לראות בגזענות ובאפליה על רקע גזעי מקרה קונטיננטלי מבחינה היסטורית בלבד של עיקרון כללי יותר. מובן שאמנת האפרטהייד אינה טוענת כך (למעט אזכור צדדי של הזכות לאזרחות לאומית). אפשרות אחרת היא להגדיר את משטר האפרטהייד ככל ניסיון להסדיר ולייצב מצב ביניים שבין הדרתן המוחלטת של אוכלוסיות לא רצויות (אם באמצעות ג'נוסייד או עקירה וגירוש ואם באמצעות פרישה מרצון לשם הקמה של מדינת לאום נפרדת ועצמאית), לבין הכללתן והטמעתן בלאום – מדיניות שכמוזכר לעיל עשויה להיות דכאנית ומנוגדת לשאיפתן של אותן אוכלוסיות, כמו במקרה של האוכלוסיות הכורדיות והלאומיות הטורקית, או מגוון המיעוטים הלאומיים שהוטמעו בכפייה לתוך הלאומיות הסינית. "עיקול למחצה" זה של אוכלוסיות לא רצויות מתבצע באמצעות ייסוד של מעין "חוקי" פנימי (inclusion by means of externalization), שאותו זיהו חוקרים במשטר האפרטהייד כמו גם במציאות המשטרית של ישראל-פלסטין.⁷³

האמנה איננה מספקת קריטריון מבחין מובהק לפשע האפרטהייד, אך המבוא לגרסתה הסופית מספק הסבר מסוג אחר לצורך באמנה: "אמנה בינלאומית בדבר חיסולו וענישתו של פשע האפרטהייד תאפשר נקיטת אמצעים יעילים יותר הן ברמה הבינלאומית והן ברמה הפנים-מדינית לשם חיסולו וענישתו של פשע האפרטהייד". אם כן, גם אם אמנת האפרטהייד מיותרת מבחינה משפטית גרדא – במובן זה שהמעשים אסורים זה מכבר על ידי אמנות קודמות – יצירת האמנה כאקט פומבי של הוקעה והפלה מפורשת תועיל לעצם המאבק במשטר האפרטהייד.

הנציג האמריקני הסתייג מגישה זו בטענה שבהיעדר בית משפט בינלאומי פלילי (שארצות-הברית היא שהתנגדה ומנעה את הקמתו בשנות המלחמה הקרה), ובהיעדר מערכת אכיפה בינלאומית, לא תועיל יצירת האמנה במאום. טיעון זה הותיר לאמנה רק תועלת פוליטית – מצב הסותר את עמדת ארצות-הברית, שלפיה אין לנסח אמנות המבקשות להשיג מטרות פוליטיות. הנציג האוסטרלי הביע בהקשר הזה את הסתייגותה של אוסטרליה (כמו גם של מדינות דומות אחרות כגון קנדה) מההשלכות של האמנה על מדינות אחרות שאוכלוסייתן כוללת מיעוט גזעי. אכן, יצירת שמורות והפקעת קרקעות היו (ובמובנים מסוימים גם נותרו) מאפיינים של מגוון של מדינות שנוסדו כקולוניות של מתנחלים (Settler colonies).

שני הסעיפים הראשונים בפירוט המעשים המגדירים אפרטהייד הם למעשה מעשים שבצירוף כוונה מוגדרים כג'נוסייד אמנת הג'נוסייד, וארבעת הסעיפים שאחריהם מנסחים מרחב רחב למדי של פרקטיקות הדרה ואפליה על רקע גזעי. בהיעדר רכיב של כוונה, ואם נוסיף לכך את ההגדרה הרחבה של "גזע" באמנה לביעור האפליה הגזעית מ-1965 ("כל הבחנה, הוצאה מן הכלל, הגבלה או העדפה המיוסדים על נימוקי גזע, צבע, יחוס משפחתי,

73 לדוגמה, אזולאי ואופיר, לעיל ה"ש 20; YOUNIS, לעיל ה"ש 3.

מוצא לאומי או אתני"), נגלה כי משטרי אפרטהייד עדיין שוררים במגוון מדינות ברחבי העולם.⁷⁴

אחד הטיעונים החוזרים והנשנים של ממשלת NP היה יישומו הסלקטיבי והמפלה של החוק הבינלאומי נגדה, תוך התעלמות מעוררת השתוממות או חשד (הסברה השגורה הייתה שמדובר במזימה סובייטית) ממקרים דומים ועל פי רוב גרועים בהרבה. אחד הציודקים המרכזיים שהועלו בהקשר למוסר הכפול כביכול של הקהילה הבינלאומית היה יומרתה המערבית-דמוקרטית של דרום-אפריקה.⁷⁵

דרום-אפריקה גינתה בכל פה את מה שהיא ראתה כניסיון לחוקק אמנה בינלאומית החפה מכל יומרה כנה לאוניברסליות, אמנה שכוונה בגלוי ובמפגיע נגד דרום-אפריקה שתחת שלטון NP. בדיון עצמו צוינה מדינה נוספת שאמנת האפרטהייד לכאורה ישימה לגביה ודרושה לשם המאבק בה. ב-22 באוקטובר 1973 נפתח הדיון בטיוטת האמנה בנאום של נציג תימן שטען, בין השאר:

יש ברית קולוניאלית וגזענית בין דרום-אפריקה, פורטוגל והמשטר הבלתי-חוקי של דרום רודזיה, ואליה שותפה גם ישראל. הקשרים הכלכליים והפוליטיים בין דרום-אפריקה למשטר הציוני הם חזקים מאוד, ולאחרונה הצהיר המשטר הדרום-אפריקני על תמיכתו במשטר הגזעני של ישראל נגד הערבים הנאבקים לשחרר את אדמותיהם הכבושות. על כן, אך טבעי שמדינות אפריקניות רבות ניתקו את הקשרים עם ישראל, ההולכת בדרכיה של דרום-אפריקה ביישום של מדיניות גזענית נגד העם הפלסטיני והעמים הערביים של השטחים הכבושים ובשילית זכויותיהם של הפלסטינים. מדיניותה של ישראל גרמה למלחמות במזרח התיכון ומאיימת על השלום והביטחון הבינלאומי; מדיניות האפרטהייד בדרום-אפריקה, אם לא תחוסל, תביא לאותן תוצאות.⁷⁶

הצהרתו זו של הנציג התימני מתעדת את הניסיון – שזכה להצלחה מוגבלת במחצית הראשונה של שנות השבעים של המאה העשרים – לכרוך יחד את המאבק בדרום-אפריקה ואת מדינת ישראל. ב-14 בדצמבר 1973 גינתה העצרת הכללית בהחלטה 3151 את "הברית הטמאה בין דרום-אפריקה, גזענות וציונות".⁷⁷ ב-1 באוגוסט 1975 הכריז הארגון לאחדות אפריקה (כיום האיחוד האפריקני) כי "למשטר הגזעני בפלסטין הכבושה, בזימבבואה [אז עדיין רודזיה] ובדרום-אפריקה יש מקור אימפריאליסטי משותף, הם מהווים חלק משלם אחד והם בעלי מבנה גזעני זהה".⁷⁸ הניסיון הגיע לשיאו המפורסם בהחלטה 3379 של העצרת הכללית מה-10 בנובמבר 1975, שקבעה כי "הציונות היא צורה של גזענות ואפליה על

74 לעיל ה"ש 59, ס' 1(1).

75 רוגמה קלאסית היא Rhoda E. Howard, *Human Rights in South Africa Versus Human Rights in Black Africa: An Illegitimate Comparison*, 5 TRANSAFRICA F. 39 (1987).

76 U.N. GAOR, 28th Sess., 3d Comm., 2003d mtg. at 140, U.N. Doc. A/C.3/SR.2003 (Oct. 22, 1973) (תורגם על ידי המחבר).

77 G.A. Res. 3151 G (XXVIII) (Dec. 14, 1973).

78 Org. of African Unity, Assembly Res. A/10297, annex II (1975).

רקע גזעני".⁷⁹ כריכתן של ישראל ודרום-אפריקה כאובייקט מאבק משותף החלה להתמוסס במחצית השנייה של שנות השבעים של המאה העשרים; גם אם דרוש מחקר מדוקדק כדי להבין איך קרה הדבר, אפשר לציין כמה גורמים כלליים.

תנועת ההתנגדות בדרום-אפריקה, שנדמתה כמנוצחת, הרימה את ראשה שוב עם פריצתן של מהומות סוּטו ב־1976. המהומות הובילו את מועצת הביטחון לכנות את משטר האפרטהייד "פשע כנגד האנושות" (וכמובן להטיל אמברגו נשק מחייב על דרום-אפריקה). מהצד האחר, ביקורו של סאדאת נשיא מצרים בישראל כמה חודשים אחר כך הוביל לחתימה של הסכם שלום שניתק את מושגי הסכסוך היהודי-פלסטיני מהסכסוך הערבי-ישראלי הכללי. שני האירועים הציבו את שתי המדינות על נתיבים שונים ומנוגדים בתכלית. דרום-אפריקה החלה מסתבכת בשורה של מלחמות אזרחים לכאורה במוזמביק, באנגולה ובנמיביה (כפועל דובר בזירה של המלחמה הקרה לאחר סיום המערכה בדרום-מזרח אסיה). מהפכת זכויות האדם, החל במחצית השנייה של שנות השבעים, שינתה את דמותו של המאבק באפרטהייד ממאבק מדינתי בגוש המדינות הבלתי-מזדהות ובגוש הקומוניסטי למאבק של החברה האזרחית הגלובלית שהעדיפה, כפי שאשוב ואטען, להגדיר את משטר האפרטהייד כתועבה מובהקת ומופלגת המצדיקה התגייסות יוצאת-דופן בממדיה וברחיפותה, ולא כדוגמה אחת מגי רבות. כאמור, בראשית דרכו של האו"ם נוסחה ההתנגדות הבינלאומית למשטר האפרטהייד, אף טרם ייסודו הרשמי ב־1948, במונחים של "הגנת מיעוטים" שנקט חבר הלאומים בין מלחמות העולם. מונחים אלה הוחלפו בשפתו של המאבק הבינלאומי בגזענות ובקולוניאליזם, ובשנות השבעים נהפכה שפת זכויות האדם לאמצעי המועדף להוקעתו של משטר האפרטהייד. הניסיון לנסח משפטית, במובהק וביעילות (ובראש ובראשונה באופן הניתן ליישום שיטתי על מקרים נוספים ברחבי העולם) מהו פשע האפרטהייד – לא צלח. זאת, כפי שראינו, לא משום שאי-אפשר לזקק עיקרון מברל של אפרטהייד כתצורה משטרית פושעת מנקדות המבט של הקהילה הבינלאומית; אדרבה, כפי שראינו, אפשר למצוא עיקרון מברל כגון אזרחות דיפרנציאלית או ייצוב ארוך-טווח של מצב ביניים בין הכלה מלאה להדרה מלאה. דיוני הניסוח של אמנת האפרטהייד עמדו על ספו של עיקרון כזה.

לעומת הנרטיב הרווח של המאבק באפרטהייד – סיפור ההצלחה המובהק של קהילת המצפון הבינלאומית בארבעים השנים שלאחר מלחמת העולם השנייה – חשוב להצביע על ממד הכישלון הנוכח בסיפור זה: הכישלון ללכת אל מעבר לשימוש שעיקרו רטורי בלשון החוק הבינלאומי לשם הדה-לגיטימציה הספציפית של דרום-אפריקה. מבחינה זו, ייתכן שהניסיון בן-זמננו ליישם את פרדיגמת האפרטהייד על המשטר השורר בישראל-פלסטיני – שאלה שאליה אנו פונים כעת – יציף את אותו כישלון נשכח.

ג. "אפרטהייד מסוג מיוחד", קולוניאליזם סטנדרטי ודמוקרטיה הסדרית

הראשון שהקביל מפורשות בין משטר האפרטהייד למשטר במדינת ישראל היה ראש ממשלת דרום-אפריקה מ־1958 עד 1966 ואדריכל האפרטהייד עצמו, הנדריק פרוורד (Hendrik

79 .G.A. Res. 3379 (XXX) (Nov. 10, 1975)

80. (Verwoerd). ב־1961 טען פרוורד כי "ישראל כמו דרום-אפריקה היא מדינת אפרטהייד".⁸⁰ שנה מאוחר יותר, ב־1962, הוא טען: "אנשים מתחילים לשאול, מדוע זה שאם ישראל ורבינה חשים מחויבות לתקוף את מדיניות הפיתוח הנפרד (Separate development) [בדרום-אפריקה], מדיניות הפיתוח הנפרד בישראל איננה גם בעייתית בעיניהם".⁸¹ כוונתו של פרוורד בתחילת שנות השישים של המאה העשרים הייתה להצביע על המוסר הכפול, להשקפתו, של הקהילה הבינלאומית, שבעת ובעונה אחת איתרגה את ישראל כדוגמה ומופת למימוש לגיטימי, רב-תושייה ויוזמה של זכות ההגדרה העצמית של עם פליטים מוכה אסון – והוקיעה את העם האפריקני על ניסיונו לממש את זכותו להגדרה עצמית בארצו, על רקע הזוועות שהיו מנת חלקו מידי הבריטים במלחמה האנגלו-בורית בתחילת המאה העשרים.

עד מהרה הפסיקה ההקבלה בין המשטר בדרום-אפריקה לזה שבישראל-פלסטין לשמש כלי בידי המוחים נגד גינויו של משטר האפרטהייד, ואומץ בידי מי שביקשו לכוון יחד את המאבק במשטר האפרטהייד בדרום-אפריקה ובמציאות המשטרית בישראל-פלסטין; להשוות את נחישותו וחריפותו של הלחץ הבינלאומי על ישראל לזה שהוטל באותה עת על דרום-אפריקה; לתעל את אופוריית ההצלחה שלאחר הדמוקרטיזציה של דרום-אפריקה לחישולו של מאבק דומה בישראל; ומאז ראשיתה של המאה העשרים ואחת – לשכפל את בידודה והחרמתה של דרום-אפריקה – שלכאורה הביאו לפירוק של משטר האפרטהייד – בהקשר של ישראל.

טרם נכתבה היסטוריה אינטלקטואלית של תיאור וניתוח המשטר בישראל-פלסטין, על מגוון הניסיונות לתארו ולנתחו כאפרטהייד. במידה רבה, טרם בשלו התנאים שיצדיקו כתיבה של היסטוריה כזו, בעיקר משום שהדיון עודנו פתוח וכעת הוא סוער ורב-משתתפים וקולות מאי-פעם. כמו כן, כפי שהראינו, היסטוריה כזו לא בהכרח תועיל מבחינת האינטרסים של חלק מהמעורבים בדיון. הייתה זו ממשלת NP ששבה והצביעה בשנות המאבק על משטרים נוספים דמויי אפרטהייד בעולם, תוך שהיא מגנה את המוסר הכפול של המערכת הבינלאומית ואת האופן הסלקטיבי במפגיע שבו החוק הבינלאומי נאכף. בד בבד, תנועת ההתנגדות לאפרטהייד עצמה הייתה אמביוולנטית מאוד בשאלת המאבק במשטרים דומים אחרים בעולם בתקופה שבהם עדיין התקיים משטר האפרטהייד בדרום-אפריקה (להבדיל, כאמור לעיל, מהתקופה שאחרי הדמוקרטיזציה, שבה נהפך המאבק במשטרי אפרטהייד אחרים לחלק מתחזוק המיתוס המכונן של האומה הדרום-אפריקנית החדשה).

מחד גיסא שאפה ANC מאז שנות השבעים לבנות את הקואליציה הרחבה ביותר האפשרית ולפיכך טוותה בריתות ורשתות סולידריות עם כל בן-ברית פוטנציאלי, ממסקבה ועד ארגונים כנסייתיים. מאידך גיסא, הצלחת הצגתו של משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני כתועבה המובהקת והמופלגת היא שהצדיקה את החריפות חסרת התקדים של הצעדים שנקטו נגדו ואת התגייסותה של החברה האזרחית הגלובלית כולה. מבחינה זו, קיום משטרי דומים נוספים ברחבי העולם הייתה מערערת את תזת התועבה המובהקת והמופלגת ומחלישה את נכונותה של המערכת הבינלאומית וארגוני החברה האזרחית הגלובלית להתגייס נגד דרום-אפריקה.

80. RAND DAILY MAIL, Nov. 23, 1961

81. מצוטט אצל J. PALESTINE STUD., Autumn 1973, 172, at 172. *South Africa and Israel*

במאמרו מ-2004 טען ראיף זריק (בצדק) כי בעוד שהאנלוגיה בין ישראל-פלסטין למשטר האפרטהייד בדרום-אפריקה שימשה אמצעי רטורי, מאז שנות התשעים החל התיאור והניתוח של המציאות המשטרית בישראל-פלסטין כמשטר מסוג אפרטהייד לשמש מודל פעולה עבור תנועת ההתנגדות.⁸² גם היום, עשרים שנה אחרי הדמוקרטיזציה של דרום-אפריקה, ברוב הפעמים שבהם המשטר בישראל-פלסטין מוצג כאפרטהייד או כנתון בסכנה אימננטית להיחפך למשטר כזה (ובגרסה אחרת: להיחפך ממשטר אפרטהייד דה-פקטו למשטר אפרטהייד דה-יורה) אם לא תוקם מדינה פלסטינית על שטחי הגדה המערבית ורצועת עזה – הכוונה היא רטורית, כלומר: הוספה של סימני קריאה כביכול שימחישו עד כמה חמור, נואש ורחוף המצב. עד ראשית שנות התשעים בעצם לא היה מי שטען בתוקף שהמשטר בישראל-פלסטין הוא אפרטהייד במלוא מובן המלה, ושזו בעצם המסגרת התאורטית ההולמת ביותר לניתוחו של המצב ולביסוסו של מודל פעולה פוליטית; אולם, מאז שנות התשעים החלה פרדיגמת האפרטהייד מתחרה בפרדיגמת "הכיבוש ושלילת זכות ההגדרה העצמית" כמסגרת המושגית להבנת המצב.⁸³

הפרדיגמה של מדינת לאום פלסטינית בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה בצד מדינת לאום יהודית (שכחמישית מאוכלוסייתה הם אזרחים פלסטינים חסרי זכויות לאומיות אך בעלי זכויות אזרח שוות), התגבשה כחזון הדומיננטי על רקע הסכם השלום עם מצרים. לפיכך, המצב הקיים התפרש במונחי היעדרו ומניעתו של חזון זה, דהיינו: שלילת זכותם של הפלסטינים להגדרה עצמית במדינת לאום משל עצמם, בטריטוריה שמבחינה זו הייתה כבושה רק מהמדינה הפלסטינית העתידה לקום. עקרונית, מדינת ישראל טוענת מאז 1968 שהגדה המערבית ורצועת עזה אינן שטחים כבושים משום שלא נכבשו משום ריבון לגיטימי (מצרים אינה תובעת ריבונות על רצועת עזה וריבונות ירדנית על הגדה המערבית מעולם לא זכתה להכרה בינלאומית). יתר על כן: תושבי הרצועה לא היו בעלי אזרחות מצרית

Raef Zreik, *Palestine, Apartheid, and the Rights Discourse*, J. PALESTINE STUD., Autumn 82
2004, at 68

83 לדוגמה, הפרסומים שפורטו לעיל, בה"ש 10; אזולאי ואופיר, לעיל ה"ש 20; ALI ABUNIMAH, ONE COUNTRY: A BOLD PROPOSAL TO END THE ISRAELI-PALESTINIAN IMPASSE (2006); VIRGINIA TILLEY, THE ONE-STATE SOLUTION: A BREAKTHROUGH FOR PEACE IN THE ISRAELI-PALESTINIAN DEADLOCK (2005); BEN WHITE, ISRAELI APARTHEID: A BEGINNER'S GUIDE (2009); BEN WHITE, PALESTINIANS IN ISRAEL: SEGREGATION, DISCRIMINATION AND DEMOCRACY (2012); ILLAN PAPPÉ, THE FORGOTTEN PALESTINIANS: A HISTORY OF THE PALESTINIANS IN ISRAEL (2011); TIKVA HONIG-PARNASS, FALSE PROPHETS OF PEACE: LIBERAL ZIONISM AND THE STRUGGLE FOR PALESTINE (2011); URI DAVIS, APARTHEID ISRAEL: POSSIBILITIES FOR THE STRUGGLE WITHIN (2003); THE NEW INTIFADA: FIGHTING ISRAEL'S APARTHEID (Roane Carey ed., 2001); MARWAN BISHARA, ISRAEL/PALESTINE: PEACE OR APARTHEID (2001); OCCUPATION: ISRAELI TECHNOLOGIES OF RULE AND GOVERNANCE IN PALESTINE (Michal Givoni, Sari Hanafi & Adi Ophir eds., 2013); NEVE GORDON, ISRAEL'S OCCUPATION (2008); OREN YIFTACHEL, ETHNOCRACY: LAND AND IDENTITY POLITICS IN ISRAEL/PALESTINE (2006); EYAL WEIZMAN, HOLLOW LAND: ISRAEL'S ARCHITECTURE OF OCCUPATION (2007);

ורק מיעוט זניה מתושבי הגדה היו בעלי אזרחות ירדנית.⁸⁴ אם כן, המצב דומה לסיטואציה קולוניאלית שבה לכאורה אין לטריטוריה ריבון לגיטימי במובן המודרני, והאוכלוסיות החיות בה מעולם לא היו סובייקטים פוליטיים מודרניים. למעשה אפילו לא מדובר בקולוניאליזם מסוג מיוחד, שכן בשונה מהמצב בדרום-אפריקה – שבו הוגדרה כל הטריטוריה כחלק לגיטימי מהמדינה הדרום-אפריקנית העצמאית, ולכן היה צורך לנמק תאורטית כיצד עדיין מדובר בסיטואציה קולוניאלית – מדינת ישראל מעולם לא סיפחה את רוב הגדה (למעט מזרח ירושלים) והרצועה, ולכן דובר בקולוניה במובן המדויק והסטנדרטי של המלה.

בין 1972 ל-1991 הורשו פלסטינים חסרי אזרחות (דהיינו: תושבי הגדה והרצועה) להיכנס לשטחי ישראל (אך לא לשהות בה בלילה ללא אישור מיוחד). בתקופה זו הועסקו בישראל כשליש מהפלסטינים חסרי האזרחות ונהפכו לרכיב חשוב בכוח העבודה ובמבנה המשק. חוקי העבודה של מדינת ישראל לא חלו עליהם ובפועל נמנע מהם להצטרף לארגוני העובדים הקיימים או לייסד ארגוני עובדים יציגים משל עצמם. בתקופה זו פרדיגמת האפרטהייד, לרבות תנאי הניצול שמשטר זה מכונן, התאימה במיוחד למציאות המשטרית בישראל-פלסטין. כאמור לעיל, בדרום-אפריקה התרחש רוב-רובו של הנישול הקרקעי אדיר-ההיקף בטרם נוסד משטר האפרטהייד. לכן משטר האפרטהייד עסק בעיקר בניצול וכמעט שלא בנישול – שכבר נעשה (והדמוקרטיזציה של דרום-אפריקה הותירה על כנה; למעשה אחוז האדמות בבעלות לבנה בדרום-אפריקה גדול כיום משהיה בזמן האפרטהייד). לא הוא הדין במציאות בישראל-פלסטין, שבו תהליכי הנישול רק התגברו לאחר שניצול כוח העבודה של הפלסטינים חסרי האזרחות נהפך להיבט כמעט זניה של המשטר.

גיב גורדון טען שבין 1967 ועד להפקדתה של הרשות הפלסטינית על ניהול חיי הפלסטינאים בגדה בשנות התשעים של המאה העשרים, נהגה מדינת ישראל ככוח קולוניאלי המשתלט על קרקע תוך כדי ניהול חיי האוכלוסיות הילידיות. לעומת זאת, מאז שנות התשעים מדינת ישראל עוסקת בהפרדה בין אוכלוסיות ושטחים. מאחר שמבחינת מדינת ישראל האוכלוסיות הילידיות הן מיותרות לחלוטין, והניהול הריבוני של חייהן הוא עול שאין עמו יתרון, ההולך ומכביד מאז פרצה האנתיפאדה ב-1987. עם זאת, התנאים הבינלאומיים הקיימים אינם מאפשרים למדינת ישראל לסלק את האוכלוסיות המיותרות והמכבידות הללו – ולכן התפתח הגיון שליטה חדש, שמהותו הפרדה מדוקדקת ומתוחכמת בין אוכלוסיות וקרקעות.⁸⁵ משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני פעל גם הוא על פי עיקרון של הפרדה, כפי שתואר בפרק הראשון. להבדיל מהמקרה של ישראל-פלסטין, ההפרדות המרחביות שיצר משטר האפרטהייד נעשו כדי להפריד בין כוח העבודה גרדא לבין האוכלוסיות שמתוכן הוא חולץ. לעומת זאת, בישראל-פלסטין ההפרדה המרחבית איננה אמצעי כי אם המטרה עצמה – השתלטות על אדמות ללא האוכלוסיות שחיות בהן.

למעשה, אין לומר שהעיקרון הקולוניאלי הוא בהכרח השתלטות על קרקעות תוך כדי ניהול חיי האוכלוסיות הילידיות, ושלכן מרגע שהמדינה זונחת את ניהול חיי האוכלוסיות היא כבר לא מפעילה את העיקרון הקולוניאלי הנושן. קולוניאליזם מתנחלים (Settlers colonialism)

Rex Brynen, *Perspectives on Palestinian Repatriation, in* PALESTINIAN REFUGEE 84
 .REPATRIATION: GLOBAL PERSPECTIVES 63 (Michael Dumper ed., 2006)

GORDON, לעיל ה"ש 83, פרק שמיני. 85

הוא מהצורות הנפוצות והקלאסיות של הקולוניאליזם בצפון אמריקה, באוסטרליה, בניו זילנד, בארגנטינה, בצ'ילה ובמדינות נוספות, והתבסס על השתלטות על קרקעות תוך כדי גירוש או הכחדת האוכלוסיות הילידיות. הקולוניאליזם ששעבד את האוכלוסיות הילידיות ככוח עבודה (כמו, למשל, באמריקה הספרדית והפורטוגזית, באינדונזיה ולמעשה בכל הקולוניות האפריקניות לרבות דרום-אפריקה) היה כמובן אף הוא צורה דומיננטית של קולוניאליזם. אם כן, אין לטעון שהעיקרון הקולוניאלי מבוסס במהותו על ניהול החיים של האוכלוסיות הילידיות או על השאיפה לאיינן (to annihilate) בדרך זו או אחרת. שני הדגמים מתקיימים זה בצד זה ואין האחד מהותי מזולתו. מבחינה זו, מדינת ישראל שלאחר הסכמי אוסלו לא חדלה מלהיות כוח קולוניאלי בגדה המערבית, ואפשר לראות את משטר ההפרדה בין קרקעות ואוכלוסיות שגורדון זיהה וניתח כטכניקה קולוניאלית, ואפילו לא מסוג מיוחד. למעשה, דרום-אפריקה הייתה תמיד קולוניאליזם מתנחלים מסוג מיוחד, שכן בשונה מהקולוניות שהתבססו על ניצול של כוח העבודה הילידי, האוכלוסיות האירופיות שהיגרו לדרום-אפריקה היו גדולות דיין כדי להיהפך לאומה לבנה מודרנית (רודזיה הדרומית, לימים זימבבואה, היא מקרה גבול מרתק, שכן המתנחלים האירופים בה היו מעטים מכדי להצליח בפרויקט של בניין אומה לבנה, אבל רבים דיים כדי לחלום אותו, בשונה מכל קולוניה דלת-מתנחלים אחרת). על כן, משטר האפרטהייד התפתח כהמשכו של אותו קולוניאליזם מסוג מיוחד שבו האוכלוסיות הילידיות אינן מודרות לחלוטין (מסולקות או מוכחדות) ואינן מוכלות באומה הלבנה האקסקלוסיבית שנהפכה לאומה ריבונית עצמאית המוכרת על ידי הקהילה הבינלאומית.

כשם שחזון שתי המדינות לשני העמים בין הירדן לים יצר את היעדרו (כיבוש ומניעת זכות להגדרה עצמית) כמסגרת לתיאור המצב ולניתוחו, כך פרדיגמת האפרטהייד מציבה כניגודה את חזון המדינה האחת בין הירדן לים. כפי שטענתי בפרק השני, אם אנחנו מבינים את העיקרון המבדל – ליבתו המהותית של משטר אפרטהייד – כמצב הביניים שבין הכלה להדרה (לא לבלוע ולא להקיא), אזי בעצם אין הכרח תאורטי להציב את המדינה האחת כניגוד של משטר האפרטהייד.⁸⁶ למרות זאת, רוב הכותבים שמתארים ומנתחים כיום את המשטר בישראל-פלסטין כמשטר אפרטהייד מקדמים חזון של מדינה אחת. חלקם עושים זאת בעקבות ה"נס" הדרום-אפריקני, ולכן הם מקדמים את חזון המדינה אחת כי זה הפתרון שהושג שם וזה המודל המשטרי ש-ANC מבקשת לבצר ולהצדיק.

גרינשטיין⁸⁷ מציב את מאמרו החשוב של עזמי בשארה מ-1993 כנקודת ציון בהתפתחות החזון של מדינה אחת, שתהיה דמוקרטיה הסדרית דו-לאומית,⁸⁸ בשונה מהדמוקרטיה הפשוטה שנוסדה בדרום-אפריקה בשנות התשעים של המאה העשרים. עם זאת, גרינשטיין איננו מציין שמודל הדמוקרטיה ההסדרית היה אופציה משטרית שנדחתה בדיונים בין NP ל-ANC ואף במהלך ניסוחה של החוקה בהמשך שנות התשעים. ביקורת רבה נמתחה

86 זו למעשה התזה בספרו המפורסם של ג'ימי קרט: JIMMY CARTER, PALESTINE: PEACE NOT APARTHEID (2006). ראו דיון אצל William B. Quandt, *Palestine, Apartheid, and Jimmy Carter: Reading Past the Title*, J. PALESTINE STUD., Spring 2007, at 89 (book review).

87 לעיל ה"ש" 61.

88 עזמי בשארה "על שאלת המיעוט הפלסטיני בישראל" תיאוריה וביקורת 3, 7 (1993).

בעשור ומחצה האחרונים על כישלוננו של וילם דה קלרק להגשים את אופציית הדמוקרטיה ההסדרית, בעיקר בקרב אינטלקטואלים דוברי אפריקנס. בצד המחאה על אופיו הנאו-ליברלי של המשטר הדרום-אפריקני, זו הסוגיה המרכזית בביקורת על תזת ה"נס" של הדמוקרטיזציה של דרום-אפריקה.⁸⁹

למעשה, האיום הפוליטי העיקרי מבחינת ANC בשלהי שנות השמונים היה התפתחותו המואצת של חזון הדמוקרטיה ההסדרית (Consociationalism) – הסדר מוסדי המבוסס על חלוקה מורכבת של הריבונות בין מגוון קבוצות שיוגדרו על בסיס אתני במדינה. חזון זה, שקנה לו תומכים רבים בקרב האוכלוסיות שקוטלגו כלכנות דוברות אפריקנס, אך גם בקרב נאמני לאומיות הזול, ביקש לפתור את הסכסוך בדרום-אפריקה באמצעות מערכת פוליטית מורכבת המשלבת ממשל עצמי חלקי של קבוצות שיוגדרו כאתניות; משקל חוקתי שווה לזכויות קולקטיביות ולזכויות אינדיבידואליות; מנגנוני איוון בין זכותו של הרוב למשול לזכויות וטו של קבוצות מסוימות בנושאים שיוגדרו מראש; ייצוג מובטח של כל הקבוצות האתניות הן ברשות המחוקקת והן ברשות המבצעת; ייצוג פרופורציוני של כלל הקבוצות האתניות בכל המשרות בשירות הציבורי; והשקעה פרופורציונית של משאבי הציבור בכלל הקבוצות האתניות.⁹⁰

שאלת הגדרתן של הקבוצות האתניות נותרה פתוחה ומטרידה: האם תיקבע ההשתייכות לקבוצה על בסיס הגדרה עצמית ולונטרית או שמא על בסיס גיאולוגי קשיח (ולעתים תכופות ברזי) כפי שהיה בימי האפרטהייד? האם יתאפשרו ייסודן של קבוצות אתניות חדשות ואיחודן של קבוצות קיימות? כיצד תוסדר בעיית ההשתייכות ליותר מקבוצה אחת? תומכי הדמוקרטיה ההסדרית נטו לאמץ תפיסה מהותנית של הקבוצות האתניות ולכן המעיטו בחשיבותן של השאלות הללו (לכאורה היו אלה סוגיות זניחות הרלוונטיות רק לאוכלוסיות שוליים קטנות). מתנגדי הדמוקרטיה ההסדרית אימצו גישה הבנייתית שהציבה את השאלות הללו במרכז הסוגיה וראתה בהן הוכחה לגזענות המשתמעת של עצם הרגישות ל"אתניות". הדמוקרטיה ההסדרית, כפי שיושמה בצורה מסוימת בבוסניה-הרצגובינה עם אימוץ החוקה ב-1995, מחייבת מנגנון מדינה גדול במיוחד ומורכב במיוחד. מחד גיסא מנגנון כזה הוא יקר מאוד, מאידך גיסא יצירה של משרות במגזר הציבורי – עובדי מדינה – היה במשך כל המאה העשרים אחד הכלים העיקריים ליצירה של מעמד בינוני ביותר מ-150 המדינות החדשות שנוסדו באותה מאה. בדרום-אפריקה החדשה, תחת שלטון ANC, הוענקו משרות אלו בעיקר לאנשי שלומם של בכירי המפלגה לפי המבנה הקלאסי של רשתות פטרון-קליינטים; לעומת זאת, דמוקרטיה הסדרית הייתה מחייבת חלוקה פרופורציונלית של משרות אלה לכלל הקבוצות האתניות.⁹¹

אף שהדמוקרטיה ההסדרית מבוססת על שאיפה לאיוון מוסדי בין היסודות האנטי-דמוקרטיים שבשלטון רוב פשוט (Majoritarianism), עצם המנגנון הסבוך שהיא מחייבת מנכר את ההמונים מהשלטון. הקושי להבין את המבוך הבריורקטי – ודאי בחברה שעדיין

89 לדוגמה, הפרק על דה קלרק בספרו החשוב של GILIOMEER, לעיל ה"ש 4.
 90 Arend Lijphart, *South African Democracy: Majoritarian or Consociational?*, 5
 .DEMOCRATIZATION, no. 4, 1998, at 144
 91 HART ; ADAM HABIB, SOUTH AFRICA'S SUSPENDED REVOLUTION (2013), לעיל ה"ש 47.

נדרשת לסגור את פערי ההשכלה האדירים שחולל האפרטהייד – מייאש את האזרח הפשוט שנידון לחוות את מנגנון המדינה כפרודיה מסויטת. מבחינה זו הדמוקרטיה ההסדרית חושפת את המדינה לאיום שבתנועות פופוליסטיות, שבהן מנהיג כריזמטי מבטיח להמונים המנוכרים לעקוף את הפרוצדורות, על הביורוקרטיה הכרוכה בהן, וכביכול לחבר אותן ישירות אל הריבונות.

להבדיל מזכויות אדם אינדיבידואליות – שכאמור לא היו גורם דומיננטי במסורות הפוליטיות של דרום-אפריקה – זכויות קולקטיביות ניצבו במרכזה של הפוליטיקה הדרום-אפריקנית במשך כל המאה העשרים. עם זאת, הרעיון של הגנה זהה לכל הזכויות הקולקטיביות של כל קבוצות האוכלוסייה מעולם לא עלה על דעתה של NP לפני המחצית השנייה של שנות השמונים של המאה העשרים.

למעשה, הדמוקרטיה ההסדרית הציעה אלטרנטיבה להבין את האפרטהייד ולהיחלץ ממנו. להבדיל מההבנה הליברלית הסטנדרטית של האפרטהייד כגזענות ממוסדת – הבנה שאכן באה לידי ביטוי בהגדרת האפרטהייד כפשע נגד האנושות – הדמוקרטיה ההסדרית קיבלה את הנחת היסוד של האפרטהייד בדבר קיומן של קבוצות אתניות רבות בטריטוריה הדרום-אפריקנית. יתר על כן, היא אימצה את השאיפה (ואפילו את ההכרח) לשמר את קיומן של הקבוצות ועל כן להיאבק (או לפחות למתן ולהאט דרמטית) תהליכי אינטגרציה, שבשפת הדמוקרטיה ההסדרית נתפסים כהתבוללות או הטמעה.

על פי הדמוקרטיה ההסדרית, היסוד הבעייתי באפרטהייד היה אי-השוויון המשווע בהגנה על הזכויות הקולקטיביות של הקבוצות השונות. במילים פשוטות: הבעיה הייתה הנחת היסוד שלפיה האינטרס האפריקני מצדיק כמעט כל פגיעה בקבוצות אחרות (למעט זו של המקוטלגים כלבנים דוברי אנגלית, שמעולם לא הוכרו ולא ביקשו להיות מוכרים כקבוצה נפרדת מזו של הלבנים דוברי האפריקנס), ושמטרתו של מנגנון המדינה הוא קידום בוטה של האינטרס האפריקני תוך נישול וניצול של כל האוכלוסיות האחרות.

ANC, שדגל מאז הקמתו ב־1912 באומה כלל-דרום-אפריקנית, דחה על הסף פוליטיזציה של זהויות גזעיות, שבטיות, אתניות, דתיות וכו'. על כן הוא שלל את הדמוקרטיה ההסדרית וגינה אותה כהמשכו של האפרטהייד בדרכים אחרות. אימוץ דמוקרטיה הסדרית כפתרון מוסדי לסכסוך היה מחליש מהותית את ANC ומחזק את המפלגה הלאומית של הזולו – האינקת'ה, בהנהגתו של הצ'יף בותולוזי,⁹² וכן מביא לייסוד של מפלגות רבות בעלות הזדהות אתנית – במקרים רבים על בסיס האליטות הפוליטיות המושחתות להפליא של הבנטוסטנים.⁹³

92 האינקת'ה (IFP) (מילולית, באיסי-זולו: כתר) נוסדה ב־1975 על ידי מונגסותו בותאלזי (Mangosuthu Buthelezi), מחשובי הצ'יפים של אומת הזולו וראש ממשלת מדינת קוואזולו (הבנטוסטן של אומת הזולו) לאחר פרישתו של בותאלזי מ־ANC. מפלגת האינקת'ה דגלה בבדלנות של אומת הזולו (הקבוצה האתנית הגדולה ביותר בדרום-אפריקה) וערערה על חזון המדינה הסוציאליסטית של כלל אזרחי דרום-אפריקה שקידמה ANC. בשלהי שנות השמונים ובראשית שנות התשעים של המאה העשרים שררה מלחמת אזרחים בעצימות נמוכה בין תומכי האינקת'ה ל־ANC כפרובינציית נטאל שהייתה למעשה האפיזודה הרצחנית ביותר שהתחוללה במשך ארבעת העשורים של שלטון האפרטהייד.

93 HABIB, לעיל ה"ש 91.

למעשה, ANC התנגדה כאמור עד אמצע שנות השמונים לשפת זכויות האדם, חלק מהבנטוסטנים דווקא השתמשו בחוקותיהם בשפה זו.⁹⁴ מנקודת המבט של ANC – בטרם אימצה בעצמה את שפת זכויות האדם באמצע שנות השמונים – נכונותם של הבנטוסטנים לאמץ את שפת זכויות האדם הייתה הוכחה בוטה לטבע הראקציונרי או האנטי־מהפכני של שפה זו. מצד שני, העובדה שהבנטוסטנים השתמשו בשפת זכויות האדם בחוקותיהם יכולה הייתה לשמש בסיס פוטנציאלי ללגיטימיות של הסדר החדש.

אימוץ הדמוקרטיה ההסדרית היה פוגע בדימוי הדמוני של האפרטהייד – המשטר המגונה והשנוא ביותר בעולם באותה עת. דימוי זה היה ההישג הבינלאומי העיקרי של ANC בשנות המאבק וגדול נכסיה הסמליים בזמן המשא ומתן – הילת הקרבן המובהק של אותם ימים. בשלהי שנות השמונים שוב לא היה זה עצם שרידתו של משטר האפרטהייד שנדונה כי אם התנאים שבמסגרתם יובן וימוסגר פירוקו. האם אכן היה האפרטהייד פשע נגד האנושות? האם אכן היו האוכלוסיות שלא קוטלגו כלבנות – קרבנותיו? שמה היה זה רק סכסוך נוסף בין עמים (וודאי לא הנורא שבהם)?

משטר האפרטהייד טען מעל כל במה שהמאבק נגדו מתקיים כאילו דברים איומים ומחרידים בהרבה אינם מתרחשים בשלל מדינות ברחבי העולם; שרמת החיים הממוצעת של האוכלוסיות שקוטלגו כלא־לבנות תחת האפרטהייד הייתה גבוהה במידה ניכרת מרמת החיים הממוצעת באפריקה – אך ללא הצלחה. גם אם היו משטרים פוגעניים ומתעללים ממנו, משטר האפרטהייד נתפס כמשטר המביש מכולם.

לייצוב של דימוי זה בתודעת הקהילה הבינלאומית הייתה חשיבות מכרעת, ולא רק משום שהוא הניע את הקהילה הבינלאומית להשית על דרום־אפריקה את משטר החרמות והסנקציות החריף ביותר עד אותה עת בהיסטוריה. היה זה בזכות אותו דימוי בינלאומי חד־משמעי של משטר האפרטהייד, בו יכול היה מנדלה לצאת לחופשי כשעל שפתיו חיוך רחב ובשורה של מחילה ופיוס. אילולא שוכנע העולם בנתעבותו המוסרית של האפרטהייד ובעומק העוול שהאוכלוסיות שקוטלגו כלבנות גרמו לכל שאר האוכלוסיות בדרום־אפריקה, היה מנדלה נאלץ לאמץ שיח תוקפני ונוטר טינה הרבה יותר: הוא היה נאלץ להשמיע את קולו הזועם של קרבן התובע הכרה בעוול הנעשה לו. הקונצנזוס האוניברסלי בנוגע לזוועת האפרטהייד אפשר למנדלה לדחות את שיח הקונפליקט המקטב שנהפך באותה עת לחלק מהמובן מאליו שאפשר ללכת אל מעבר לו.⁹⁵ על רקע הקונצנזוס הגורף בדבר נתעבותו המוסרית של משטר האפרטהייד התפנה מנדלה להשמיע את קולם של הסליחה והפיוס.

למרכה האירוניה, אימוצו של שיח זכויות האדם האינדיבידואליסטי הוביל לכך שעיקר העוול שחולל האפרטהייד – המחיר האמתי של האלימות המבנית המחרידה של אותו משטר – נותר כמעט בלתי־ניתן לביטוי. כפי שחשף דוח ועדת האמת והפיוס (על כ־37

94 Dubow, לעיל ה"ש 27.

95 הסוציולוג יוהן גלטונג, שייסד את תחום חקר פתרון הסכסוכים (בעברית ראה אור ספרו להתיר את הפלונטר (רונית סלע מתרגמת, 2010)), מציב את תהליך ההתמרה של שיח הקונפליקט המקטב – את החלפתו המיטיבה בשיח חלופי מאחה ומפייס במוקד פתרון הסכסוך. עם זאת, גלטונג איננו מייחס חשיבות מספקת לכינונה המקדים של אחת הגרסאות של שיח הקונפליקט כקונצנזוס כתנאי מקדים לאותה התמרה של שיח.

אלף הפרות זכויות האדם שהוועדה הצליחה לאתר בארבעים שנות אפרטהייד), ברמת האינדיבידואל לא היה משטר האפרטהייד פוגעני במיוחד בהשוואה לשכניו ליבשת באותה עת, קל וחומר בהשוואה לחלק ממשטרי הזוועה שידעה המאה העשרים כולה. ממדי העוול שחולל האפרטהייד מתברר בעיקר ברמה הקולקטיבית, בפערים המחיריים בין קבוצות האוכלוסייה בגיל התמותה, באחוזי תמותת התינוקות, במספר הקלוריות הנצרכות לנפש, בפערי ההכנסה, בהוצאה הציבורית לנפש, בחינוך, בתנאי המגורים, בביטחון האישי ועוד.

סיכום

המתנגדים להחלתה של פרדיגמת האפרטהייד על המשטר בישראל-פלסטין נוטים על פי רוב לשכפל דימוי של משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני כתועבה מובהקת ומופלגת, שהמאבק להפלתה היה מרגעיה היפים והמוצדקים של קהילת המצפון הבינלאומית. הדבר שונה מאוד ממורכבותה רבת-הפנים ותלוית-ההקשר של המציאות בישראל-פלסטין, שכלל שהיא עגומה מוסרית אינה היא בת-השוואה לחשכתו החד-משמעית של האפרטהייד בדרום-אפריקה. הפרק הראשון של המאמר ניסה להדגים עד כמה מורכב, רב-פנים ותלוי הקשר היה משטר האפרטהייד הדרום-אפריקני, ובמשתמע להצביע על הפערים בין קיומו ההיסטורי על סתירותיו וסכסוכיו לבין הדימוי שיצירתו הייתה אחד מהישגיה הגדולים ביותר של תנועת ההתנגדות לאפרטהייד. כפי שהצגתי, רבים מהטיעונים של מתנגדי האנלוגיה בין ישראל-פלסטין לדרום-אפריקה של ימי האפרטהייד כבר הוצגו בזמנו על ידי ממשלת NP, במידה לא פחותה של צדק. הפרק השני של המאמר הציג היסטוריה ביקורתית קצרה על תהליך ניסוחו של האפרטהייד על ידי המערכת הבינלאומית כפשע נגד האנושות. הניתוח הדגיש את הבעיות, ההסתיוגויות והספקות שעלו במסגרת התהליך, את עצם העובדה שעדיין כלל לא ברור אם אפרטהייד הוא אכן פשע נגד האנושות על פי החוק הבינלאומי, ואת כישלונה של המערכת הבינלאומית לנסח עיקרון מברל – ליבתו המהותית של משטר אפרטהייד. טענתי שאפשר היה לנסח עיקרון מברל זה כקיומו של מוסד אורחות דיפרנציאלית כצורה משטרית קבועה, או כניסיון לייצב ולהסדיר מצב ביניים שבין הדרה מוחלטת לבין הכלה של אוכלוסיות מסוימות. הפרק השלישי טען כי לא ברור מדוע בכלל יש צורך בהגדרת המשטר בישראל-פלסטין כאפרטהייד מסוג מיוחד, אם הגדרתו כקולוניאליזם (סטנדרטי למדי, אפילו לא מסוג מיוחד) נדמית תקפה והולמת. בהמשך הצבעתי על כך שחזון הדמוקרטיה ההסדרית הדו-לאומית, המתפקדת על פי רוב כניגודו המתבקש של משטר האפרטהייד בישראל-פלסטין, הוא למעשה האופציה שנדחתה בהקשר הדרום-אפריקני; חזון המביא עמו קריאה רוויזיוניסטית למדי של נרטיב ה"נס" הדרום-אפריקני שממשלת ANC מקדמת מאז הדמוקרטיזציה של דרום-אפריקה.

אם כן, נראה ששאלת תקפותה של פרדיגמת האפרטהייד למשטר השורר בישראל-פלסטין נותרת בעיקר שאלה אסטרטגית. בייסודו של המאבק במשטר האפרטהייד הדרום-אפריקני ניצבה ההצלחה לכוננו בתודעה הבינלאומית כתועבה מובהקת ומופלגת, שגונתה על ידי הגוש המזרחי והמערבי כאחד. שפת זכויות האדם, ביומרתה להציב גבולות נורמטיביים א-פוליטיים כביכול, השתלבה היטב עם מוקד זה של קונצנזוס מקיף בעידן שעייף מהמאבק הבין-גושי. יתר על כן: הקונצנזוס המוחלט בדבר כיעורו המוסרי של האפרטהייד אפשר

למנדלה לאמץ שיח של פיוס וסליחה, שכן עומק העוול שהתחולל נוסח והובהר זה מכבר. ספק אם משתנים אלה מתקיימים בתקופתנו ובמיוחד בהקשר של מציאות המשטרית בישראל-פלסטין.

מאידך גיסא, המשך שכלולה של מציאות משטרית המבוססת על הפרדה ואפליה מרחבית, אזרחות דיפרנציאלית כמצב חירום מתמשך לעד והפיכתן של יותר ויותר אוכלוסיות ברחבי העולם ממנוצלות למיותרות משום האוטומציה של הייצור – כל אלה הופכים את שאלת ההפללה הבינלאומית של משטרי אפרטהייד לדחופה במיוחד. מבחינה זו ייתכן כי ראוי לחדש את הפרויקט שננטש באמצע הדרך בראשית שנות השבעים ולנסח מחדש – והפעם כראוי – אמנת אפרטהייד, שבסיסה התמודדות מעמיקה ויעילה עם ההבדלים בין המקרה הדרום-אפריקני לבין המציאות בישראל-פלסטין.

