

# לאומיות

## וביטחון בין לאומי

גילו ואשינגטון ומוסקווה התנגדות מסורתית להסגות גבול גיאורפולטיות סמוך לגבולותיהן. בזירה העולמית התבהר, כי כשמדובר בשינויים במפה הפוליטית ובמפה הטריטוריאלית, אין לצפות לגדולות ונצורות מדב, שאינו אלא דובון-צעצוע, או מנשר קירח, שהפך למומיה. דומה, כי המלחמה הקרה עצמה, ולא דווקא סיומה – כפי שטען פרנסיס פוקויאמה – שמה קץ להיסטוריה<sup>1</sup>. בעיית הלאומיות – שהטרידה את החברה הבין-לאומית מאז המהפכה הצרפתית, והטילה את העולם לשתי מלחמות עולם במאה העשרים – נפתרה לכאורה. כיבוש אירופה המזרחית בידי כוחות סובייטיים הביא בכנפיו עימות בין מזרח למערב באירופה, שהאפיל על כל דבר אחר. בשאר חלקי העולם התעמעמה הלאומיות בעקבות נסיגת הכוחות האימפריאליסטיים האירופיים מאסיה, מאפריקה, מהאזור הקריבי ומהאוקיינוס השקט. ועתה, משהסתיימה המלחמה הקרה, ראוי לשאול, האם, אכן, הגיעה הלאומיות לקצה דרכה, כפי שטען לא מכבר היסטוריון מכובד<sup>2</sup>.

אם המלחמה יילדה את ההיסטוריה, הנה המלחמה הקרה הפכה את ההיסטוריה לפוחלץ. התיק"ו הגרעיני הבטיח, כי הסיכונים העלולים לצמוח מכל קריאת-תיגר על הסטטוס-קוו, יהיו גדולים מכדי להעלותם על הדעת. בשני המחנות האידיאולוגיים, שהעימות ביניהם עיצב את פני הפוליטיקה העולמית בשנים 1945-1989, ניתן היה למצוא פה-ושם עקבות של מדיניות חוץ לאומית טהורה יותר, מן הסוג הישן – באירופה המזרחית, או באפגניסטן מצד אחד, ובחצי הכדור המערבי מצד שני. חרף ההסתמכות על עקרונות אנטי-קומוניסטיים מחד גיסא ועל עקרונות אנטי-אימפריאליסטיים מאידך גיסא

1. Francis Fukuyama, "The End of History," *The National Interest*, No. 16, Summer 1989, pp. 3-18.
2. H.J. Hobsbawm, *Nations and Nationalism Since 1780* (Cambridge: Cambridge University Press, 1990).



סיום המלחמה הקרה  
הנשיא ג'ורג' בוש והנשיא מיכאיל גורבצ'וב סיימו את  
המלחמה הקרה. האם הבעיה הלאומית הגיעה לקץ דרכה  
עם תום המלחמה הקרה?

## ג'יימס מייאול\*

## הגדרה עצמית לאומית בעידן הבתר-מלחמתי

מאז מלחמת המפרץ נשמעו דיבורים רבים על "סדר עולמי חדש", שבו יכובדו זכויות האדם, לרבות זכות ההגדרה העצמית הלאומית. רבים מקווים, כי מועצת הביטחון של האו"ם תצליח לשמור על שלום ועל ביטחון בין-לאומיים במתכונת, שלשמה הוקמה מלכתחילה. אך לפני שנפנה במישורין לבעיית הלאומיות בזמננו, מן הראוי להזכיר את המעמד של עקרון ההגדרה העצמית הלאומית בחברה הבין-לאומית בשנים 1945-1989.<sup>3</sup>

הופעת הרעיון על בימת הדיונים בוועידה השלום בפאריס בשנת 1919 נודעה לשמצה בבעייתיות שגרמה. כדי להתמודד עם העובדה הקשה, כי אין חפיפה בין המפות הלאומיות למפות הפוליטיות של אירופה החדשה, קבע **ספר הברית של חבר הלאומים**, כי יש להגן על מיעוטים לאומיים. אולם, אחרי שנוצלה לרעה בידי היטלר, לא הועתקה עוד התפיסה של זכויות המיעוט למגילת האו"ם. במקומה, הוכרה זכות ההגדרה העצמית כזכות בלתי-מעוררת של כל עמים. רוב חברות האו"ם חתמו גם על **הצהרה האוניברסלית על זכויות האדם**, ואשררה. בניסוח, שאומץ במגילת האו"ם, חגגו המדינה הריבונית והיחיד בעל הזכות להגדרה עצמית את ניצחונם; הרעיון, כי מיעוט יכול להגן על זכויותיו, הושלך ככלי אין חפץ בו. בנוסף, לא היתה כל התייחסות לאפשרות של עיון מחדש בגבולות טריטוריאליים, כפי שהופיעה בזמנה בטיטה המקורית של סעיף 10 בספר הברית של חבר הלאומים, שניסח וודרו וילסון.<sup>4</sup>

כיצד אפוא הובן עקרון ההגדרה העצמית בסדר העולמי הבתר-מלחמתי?

אם נתבונן בהתנהגות המדינות בפועל, ברור, כי הקהילה הבין-לאומית נטתה לפירוש שמרני מאוד. הגדרה עצמית לאומית נתפסה כשם נרדף לדה-קולוניזציה של המדינות, שהיו בשליטת אירופה המערבית, ולמעבר לשלטון הרוב בדרום-אפריקה. קבוצות לא-מרוצות בתוך מדינות קיימות

לא יכלו להיעזר ברעיון, לפחות לא מתוך תקווה כלשהי לזכות בתמיכה בין-לאומית נרחבת. הרעיון, כי המדינות הללו – שרובן היו, למעשה, רב-לאומיות – כבר מיצו את זכותן להגדרה עצמית אי-פעם בעבר, זכה לתמיכה נמרצת של ממשלות של מעצמות גדולות ושל מעצמות קטנות כאחת. זו היתה אחת הטענות הבודדות, שזכתה לתמיכה בבירות מערביות ובבירות מזרחיות גם יחד.

אכן, מנסחי מגילת האו"ם לא התייחסו במישורין לזכות ההגדרה העצמית הלאומית, והעדיפו תחת זאת תפיסה מעורפלת יותר, ואולי גם רגשנית קצת פחות, של "עם". אולם, לא היה בכוחה של ההתחמקות הלשונית לפתור את בעיית ההגדרה. אם אי-אפשר לקבוע, מלכתחילה, אילו קבוצות לאומיות זכאיות להגדרה עצמית, אין כל סיבה להניח, כי הגדרת "עם" תהיה קלה יותר. מכל מקום, לבד מן ההפרדה בין סינגפור למלאזיה חודשים ספורים אחרי הקמת הפדרציה ולבד מהתפוררות הקהילייה הערבית המאוחדת (קל"ם), שהתקיימה ממילא רק על הנייר – הפרישה המוצלחת היחידה בשנים 1945-1991 היתה בשנת 1971, כאשר בנגלה-דש ניתקה מעל פקיסטן. כמקרה הזה ניצבו שתי מעצמות-העל משני עברי המתרס, אך נמנעו מהתערבות פעילה. הודו ראתה את עצמה חופשית לאחר מכן להגשים את האינטרסים שלה. הנסיבות, שהובילו לתבוסה לביתורה של פקיסטן, היו ייחודיות במינן. לא נקבע שום תקדים. ואמנם, עד 1991 לא היה כל סימן, כי הקהילה הבין-לאומית מעודדת פירוק של מדינות קיימות.\*\*

סיום "המלחמה הקרה" לווה בתחיית הלאומנות, ובעצם אף נגרם על-ידה במובנים מסוימים. ברוב חלקי העולם קיימות מדינות, שכבר התפלגו, או עומדות על סף פילוג. כיוון שברוב המקרים הללו (בקוויבק ובאריתריאה לא פחות מאשר בליטא ובאוקראינה) טוענים הלאומנים, כי הם דמוקרטים, הפירוש המקובל של עקרון ההגדרה העצמית נתון היום ללחצים כבדים מאשר אי-פעם מאז מלחמת העולם השנייה.

ספק אם ההכרה ברפובליקות הבלטיות, בקרואטיה,

\* פרופ' ליחסים בין-לאומיים בבית-הספר לכלכלה ולמדעי המדינה בלונדון. עובד לפי מאמר מתוך Survival, אביב 1992.

3. פסקה זו ערוכה מתוך מאמר קודם, שבו פיתחתי את הטיעון בהרחבה: James Mayall, "Non-intervention, Self-Determination and 'The New World,'" *International Affairs*, Vol. 67, No. 3, July 1991, pp. 421-9.

4. Alfred Cobban, *National Self-Determination*, (Oxford: Oxford University Press for The Royal Institute of International Affairs, 1945.

\* גם התפרקות צ'כוסלובקיה לשתי מדינות – צ'כיה וסלובקיה – בסוף שנת 1992 עברה יחסית בשקט – המערכת.

בסלובניה ובאוקראינה תגרום להתפרצות מגפה עולמית של פרישות מוצלחות ולגל של הקמת מדינות חדשות. אין להקל ראש בשמרנות של הקהילה הבין-לאומית. רעיון הלאומיות התאים את עצמו, אך לא נמחק כליל, באמצעי הפשוט של השוואתו עם המדינה עצמה, בכל התקופה שאחרי המלחמה. אפשר שאחרי שישקע האבק, שעלה מן התפוחות, שחוללה ההתפוררות המהירה של ברית המועצות, לא תהיה הנוסחה החדשה שונה בהרבה. מכל מקום, אין ספק, תחיית הלאומיות המיליטנטית, הרעיון שהמפות הפוליטיות והמפות התרבותיות של העולם חייבות להיות חופפות, מהווה אתגר רציני להסדרים הפוליטיים והכלכליים של החברה הבין-לאומית ולבטחון חברותיה. פוליטית, האתגר מוצג בפני הסטטוס קוו הטריטוריאלי. אם יוקמו מדינות חדשות, כיצד יבססו את הלגיטימיות שלהן? כלכלית, תחיית הלאומיות ניזונה מכישלוננו של התכנון המרכזי, ופרדוקסלית, מלחצים להנהיג כלכלת שוק. בפועל, יש להניח שהתפוררות של מדינות תעורר סכסוכים על חלוקת הנכסים, על האחריות לחובות ועל חלוקת העלויות הגבוהות, הכרוכות בתקופת המעבר משיטה כלכלית אחת למשנה. צבאית, קוראת הלאומיות תיגר על הסדר העולמי בשתי דרכים. ראשית, הצדדים לסכסוכים הבין-לאומיים בתוך המדינות הרב-אתניות השונות במדינות השכנות יפעילו לחצים על ממשלותיהם, כדי שיתערבו. הסכנות חמורות במיוחד ברפובליקות הסובייטיות לשעבר. אם ההסכם בין מדינות חבר-העמים החדש בדבר הקמת פיקוד אסטרטגי משותף לא יעלה יפה, עלולות אוקראינה, ביילרוס וקזחסטן להתגלות כמעצמות גרעיניות, למרות שחלק הארי של הנשק הגרעיני הסובייטי מצוי ברוסיה. שנית, שיתוף הפעולה חסר-התקדים במועצת הביטחון, שהחל בימי מלחמת איראן-עיראק, והגיע לשיאו במלחמת המפרץ, עורר מחדש את השאלה של התערבות חיצונית לגיטימית, ולא רק כדי להרתיע מפני תוקפנות מעבר לגבולות בין-לאומיים מוכרים, אלא, כנראה, גם במקרה של הפרה המונית של זכויות האדם.

## קצה של אימפריה והקמת מדינות

המפה הפוליטית הנוכחית של העולם היא במידה רבה תוצר של התמוטטות אימפריות. מאז קונגרס וינה (1815) עברו על העולם שלושה גלים גדולים של הקמת מדינות: הראשון היה במאה התשע-עשרה באמריקה הלטינית, עם נסיגתה של המעצמה הספרדית מהחלק הזה של העולם, השני היה באירופה ובמזרח התיכון, אחרי התמוטטות האימפריה העות'מנית, בית הבסבורג ובית רומאנוב בעקבות מלחמת העולם הראשונה. הגל השלישי התפתח אחרי 1945, כאשר ממשלות מערב אירופה העבירו את סמכויות השלטון לשטחים, שהחזיקו מעבר לים. בהחלטה 1514 של העצרת הכללית של האו"ם (1960) קבעה הקהילה הבין-לאומית, כי אימפריות אינן עוד ישות פוליטית מותרת. ההסכם בשאלה זו יתאפשר,

כמובן, רק מפני שאימפריות, שהגדירו את עצמן ככאלו, לא יתקיימו עוד. סביר אפוא להניח, כי התמיד שייך לאומות, או לפחות למדינות (הנקראות אומות), שנולדו בתהליך דה-קולוניזציה.

כיום מתחוויר, כי הנחה זו לקתה משני טעמים. ראשית, ניצחון האידיאולוגיה של הלאומיות על זו של האימפריה נבלם ברוסיה על-ידי הבולשביקים. לאחר נפילת שושלת בית רומאנוב הבטיח לנין את עתיד המהפכה בפנייה לעקרון ההגדרה העצמית; הוא אפילו כלל את זכות הפרישה בחוקה הסובייטית. באותם ימים הצליחו רק חלקים מעטים מתחום שלטון הצאר לחמוק, ולהכריז על עצמאותם. בשנת 1940 סיפח סטאלין את הרפובליקות הבלטיות לברית-המועצות, והקים שוב את האימפריה תחת שלטון קומוניסטי. החריג החשוב היחיד היה פינלנד, שהצליחה להבטיח את המשך עצמאותה לאחר מלחמת החורף (1939-1940), כאשר הסכימה לחתום עם מוסקוה על הסכם של ניטרליות קבועה ושל אי-התקפה.

דומה, כי ברוב תקופת המלחמה הקרה פתר הקומוניזם את בעיית הלאומים בחברות רב-אתניות, יהיו אשר יהיו פגמי האחרים. האימפריה הצארית לשעבר אורגנה בברית של רפובליקות סוציאליסטיות באופן, שהסתיר במידה מסוימת את המציאות של שלטון סובייטי. הברית עצמה נבנתה לפי תוואים לאומיים רחבים, וכך גם הפדרציה של רוסיה. בדרך כלל, המזכירים הראשונים של המוסדות המפלגתיים המקומיים היו אזרחים אתניים, אבל הכוח האמיתי היה נתון בידי סגניהם, שהיו תמיד רוסים. יתר על כן, באסיה המרכזית התקשר המשטר הקומוניסטי עם השקעות ועם פיתוח בממדים, שלא היו מתקבלים כלל על דעת צארים; המנהיגים המקומיים שולבו במערכת, ולפיכך לא היתה להם שום סיבה למרוד במוסקוה. מאמצי התעמולה של קבוצות לאומנים גולים זכו לתמיכה של מעצמות המערב, ובייחוד של ארצות-הברית, אך המאבקים הללו לא נועדו לגרום להתפוררותה של המדינה הסובייטית. הלחצים הפוליטיים והלחצים הכלכליים על ברית-המועצות נעשו, למשל, בעזרת אמברגו אסטרטגי נרחב, שארגנה ועדת התיאום לפיקוח על ייצוא רב-צדדי (COCOM), אך אלה היו לחצים במסגרת כלל המלחמה הקרה בין המערב לברית-המועצות. לא היה להם דבר וחצי דבר עם שאלת הלאומים.

התפוררות ברית-המועצות חשפה באיזו מידה היתה ברית-המועצות אימפריה בתחפושת, שכרעה, כמו רבות לפנייה, תחת הנטל המשולש של עוצמה, שנמתחה מעבר לגבולות יכולתה, של כישלון כלכלי ושל אבדן אמון ומחויבות אינטלקטואלית של הממסד השולט. אין ספק, התהליך החל כתוצאה מנסיגת הכוחות הסובייטיים מאירופה המזרחית ומהגשמת השאיפות הלאומיות באזור הזה ולחופי הים הבלטי. במדינות הללו, שהיו חשופות מאז ומתמיד להשפעות מערביות, לוו הדרישות הלאומיות בדרישות לבחירות חופשיות ולהנהגת דמוקרטיה רב-מפלגתית. הדרישות להגדרה עצמית לאומית ולזכויות דמוקרטיות באירופה המזרחית ובאירופה המרכזית,

מונופולין על הגישה לשוקי הנשק הבינלאומיים הלגיטימיים, ולא יכלו לזכות במאבק על הכרה בזכויותיהם. פקיסטן המזרחית, היוצאת מן הכלל היחידה מהכלל הזה, לא שוחררה בעקבות מאמצים של תושבי בנגלה-דש, אלא בידי הצבא ההודי, שהתערבותו יצרה את הנסיבות המיוחדות במינן. ממשלת הודו התנגדה בעבר, וממשיכה להתנגד גם היום, ובעוונות רבה, להקניית ממד בין-לאומי כלשהו לשאיפות לפרוש מתחום שלטונה – באחרונה של חבל קשמיר ושל חבל פנג'ב. במקומות אחרים יצאו

לאומנים רוסיים בהפגנה במוסקווה



וכעבור זמן – גם בברית-המועצות עצמה, הציבו בפני מעצמות המערב דילמה חמורה, שטרם נפתרה. כיצד יתמוך המערב בתהליך הרפורמות בתוך האימפריה הסובייטית לשעבר בעודו ממשיך לתמוך בפיקציה, שהגדרה העצמית הלאומית כבר מומשה ברוב חלקי העולם? בימינו מרבים לשמוע את הטיעון, שאם רצונה של רוסיה להפוך לדמוקרטיה תעשייתית מודרנית, עליה לעבור דה-קולוניזציה. כך או כך, ברור, כי מאז 1985 היו ממשלות במערב מעוניינות לסייע למיכאיל גורבצ'וב להנהיג רפורמות בברית-מועצות לפי תפיסותיו הוא, יותר משהיו מעוניינות לעודד פרישה מן הברית, דמוקרטיה ככל שתהיה. הן מעולם לא הכירו בחוקיות הסיפוח של הרפובליקות הבלטיות על-ידי סטאלין, ועובדה זו העמידה אותן במצב מביך. ובכל זאת, אפילו זה לא היה בכוחו להניע את מדינות המערב להכיר בעצמאות של אסטוניה, של ליטא ושל לטווייה עד שנאלצו לעשות זאת בעל כורחן בעקבות הפיכת-הנפל באוגוסט 1991: המערב תירץ את התנהגותו בטענה, כי יש צורך לבסס את השליטה הסובייטית באזור הבלטי, כדי למנוע את התפוררות המדינה בעקבות חתימת האמנה החדשה, שהיתה אמורה להיערך מיד לאחר שובו של גורבצ'וב מחופשתו בחצי-האי קרים.

הפיכת-הנפל באוגוסט הבלטיה את העובדה, שאי-אפשר יהיה לשמור על קיומה של החברה הבינלאומית אם זו לא תגדיל את מספר חברותיה. רק מעט מאוד נעשה כדי להבהיר מה יהיו התבחינים להגשמת המטרה. אוקראינה, שהחליטה על עצמאותה במשאל-עם בנובמבר 1991, התקבלה כבר כחברה בא"ם; אבל מעצמות המערב חששו שעצמאותה עלולה ליצור במחירי-דמיון מעצמה גרעינית חדשה. בנוסף, שליטת אוקראינה בחצי-האי קרים (שסופח אליה על-ידי ניקיטה כרושצ'וב בשנת 1954), שבו מצויים נמלי הבית של צי הים השחור, עלולה להפוך על נקלה מטרה לשאיפות סיפוח של רוסיה. בדומה לכך, החרדה מפני מלחמת אזרחים ממושכת ביוגוסלביה, ולא דווקא מחויבות לעקרון ההגדרה העצמית, הניעה את ממשלות המערב להכיר בעצמאות של סלובניה ושל קרואטיה. לגרמניה ולאיטליה היו סיבות משלהן להגיע למצב הזה, אבל בריטניה, צרפת וארצות-הברית, החברות הקבועות המערביות במועצת הביטחון, החלו להשלים בא-רצון רב עם הרעיון, כי יוגוסלביה תחדל להתקיים כישות פוליטית.

הפגם השני בהנחה, כי הדה-קולוניזציה של אירופה פתרה אחת ולתמיד את בעיית המפה הטריטוריאלית, כרוך בסבירותה ההיסטורית. אם מערכת המדינות האירופיות אינה יכולה לעמוד בפני תחיית הלאומיות לאחר סיום המלחמה הקרה, מדוע צריך להניח, כי ההסדרים הבת-ר-קולוניאליים יחזיקו מעמד זמן ממושך יותר?

ההסדרים הבת-ר-קולוניאליים החזיקו מעמד בימי המלחמה הקרה, בעיקר, מפני שהתנועות, שדגלו בפרישה, התקשו להתמודד צבאית עם ממשלות, שהחזיקו בידיהן

תמיד הממשלות השולטות כשידן על העליונה, אפילו כאשר לא היה אפשר לדחות כלאחר-יד האשמות בדבר השמדת-עם, או השמדה אתנית – כמו בתחילת מלחמת האזרחים בניגריה, כאשר בני שבט איבו בצפון המדינה נטבחו בהמוניהם, או בעיראק בשנת 1988 כאשר צדאם חוסיין דיכא באכזריות את התקוממות הכורדים בעודה באֶה. הממשלות הללו זכו בדרך כלל בתמיכתן של רוב המדינות, החברות בא"ס.

יבשת אפריקה יצקה את הדפוסים לבניין הזה. לפני קבלת העצמאות גינו הלאומנים האפריקניים, כדבר שבשגרה, את הגבולות הבין-לאומיים המלאכותיים באפריקה, ששורטטו בוועידת ברלין (1884), כשלנגד עיני המשתתפים בוועידה היו האינטרסים האירופיים, ולא האינטרסים האפריקניים. אבל אחרי קבלת העצמאות, הגיעו מנהיגי אפריקה למסקנה, כי על המשטרים הקיימים מאיימים כוחות פולשים חיצוניים וחתרנות פנימית, והאיומים האלה גדולים עד כדי כך, שניתן יהיה לשמור על היעד המשותף של אחדות אפריקנית רק במסגרת הגבולות, שהורישו המעצמות הקולוניאליות.

העיקרון, *uti possidetis* ("המצוי בידך כרגע"), התקבל על דעת ממשלות במערב ובמזרח כאחת; לא רק כפתרון הגיוני לבעיה פוליטית מסובכת, וכך המצב ברוב המקרים, אלא גם כאיסור על דיון כלשהו בשינוי גבולות, בלי כל קשר לסבל האנושי, שגורמים הגבולות הקיימים.

מחצית מפליטי העולם מצויים באפריקה, ומרביתם קרבנות של מלחמות בין-אתניות באתיופיה, בסומליה ובסודן. מסיבות גיאופוליטיות, עורבה קרן אפריקה במלחמה הקרה מאז ומתמיד יותר מחלקים אחרים ביבשת, לרבות דרום אפריקה. אולם, בשום מקרה לא זכו השאיפות לפרישה, או לסיפוח, של המדינות הללו, או של יריבותיהן, בעידוד ישיר כלשהו של ברית-המועצות, או של ארצות-הברית. ואמנם, גם אם אריתריאה עצמאית כעת, ויש סיכוי, שתזכה בהכרה בין-לאומית אחרי משאל-עם, שיערך בשנת 1993, אין זה משום שהחברה הבין-לאומית גילתה לפתע סובלנות כלפי פרישה. הסיבה לכך היא, שכדי לשים קץ למלחמת האזרחים, ולהדיח רודן, שהיה עד לא מכבר בן-חסותם של הסובייטים, נאלצה ארצות-הברית לתוך בהשגת הסכם, שהכיר ב"חזית השחרור של טיגרה" (TPLF), תנועה חלשה יותר צבאית מ"חזית השחרור העממית של אריתריאה" (EPLF), הצריכה להיות אסירת-תודה לה מבחינה פוליטית. מעצמות המערב הגיבו על השינויים בקרן אפריקה בעקבות סיום המלחמה הקרה, כמו שהגיבו על המתרחש באזור הבלטי ובמרכז אירופה: חרף הדיבורים הרמים על "סדר עולמי חדש", לא החל המערב לעיין בכובד-ראש בעקרונות, שעליהם מושתת הסדר הזה, או על הדרך לקיימו.

## דמוקרטיה והסדר העולמי החדש

האשמה זו נשמעת קשה מדי, ולכאורה לא מוצדקת. בקרב הקהילה הבין-לאומית גוברת ההסכמה, כי להתמוטטות הקומוניזם ולמשברים המקומיים במדינות



בתר-קולוניאליות כה רבות בעולם השלישי יש שורשים משותפים: כולם צמחו מתוך האופי הלא-ייצוגי של ממשלות בעולם הקומוניסטי ובעולם השלישי, וכתוצאה מכך – מחוסר לגיטימציה פנימית. מגני הסדר העולמי החדש יכולים לציין, ובצדק, כי הנהגת דמוקרטיה רב-מפלגתית היתה אחת התכונות העיקריות, שהביאה ליישוב סכסוכים אזוריים, שנפתרו מאז סיום המלחמה הקרה – בנמיביה, באנגולה, באתיופיה ובקמבודיה. מנקודת-ראות זו, חשוב, כי אריתריאה תזכה בהכרה רק אחרי שיתקיים משאל-עם, יותר מן העובדה ש-EPLF הגיעה למצב, שהיא יכולה לקיים משאל-עם כזה, אחרי שלושים שנות מאבק צבאי נגד אדיס-אבבה.

אולם, לאחר עיון מדוקדק יותר, יש הצדקה לספקנות מסוימת בקשר לסדר העולמי החדש. העברת השלטון מידי בריטניה ומידי צרפת למושבותיהן לשעבר בשנות החמישים ובשנות השישים נעשתה בדרך כלל אחרי הקמת מוסדות פרלמנטריים ואחרי בחירות, שהתיימרו להיות דמוקרטיות. הדבר לא היה אפשרי בוויטנאם ובמקומות אחרים בדרום-מזרח אסיה, שבהם היה המאבק על השלטון מלכתחילה מאבק צבאי בממדיו המקומיים והגלובליים גם יחד. במובן מסוים אפוא ההתעקשות על כרטיס כניסה דמוקרטי בכל פעם שהמעצמות הגדולות, הא'ם, או שניהם, נוטלים חלק בהסדר שלום אזורי, אינה אלא המשך הנוהג, שנקבע בגלים האחרונים של הדה-קולוניזציה. אבל השאלה החשובה היא, מה קורה אחר-כך?

ידוע מה קרה בחלקים רבים של העולם השלישי אחרי העברת הסמכויות: הבחירות התקיימו פעם אחת בלבד. אופוזיציה גונתה כמותרות, שממשלות, השקועות ראשן ורובן בבניית אומה ובפיתוח כלכלי מהיר אינן יכולות להרשות לעצמן. משטרים חד-מפלגתיים הופיעו במדינות בלתי-מזדהות רבות ובמדינות קומוניסטיות כאחת, והשלטון מרוכז ברוב המקרים בידי נשיא, שמונה לכל ימי חייו. אבל ההתפתחויות לא השפיעו על החברה הבין-לאומית, מפני שממשלים אוטוקרטיים ודמוקרטיים גם יחד מוגנים רשמית על-ידי מגילת הא'ם מפני התערבות בענייניהם הפנימיים. ניתן להפעיל אמצעי אכיפה רק כדי להרתיע תוקפנות מעבר לגבולות בין-לאומיים, או להודפה. אם הסדר העולמי החדש אמור להיות מושתת אפוא על דמוקרטיה, יש לקבוע מה יהיו המנגנונים הבין-לאומיים, שאפשר יהיה להפעיל כשלא אותר שום איום על שלום העולם ועל ביטחונו.

אולם, סופו של חשבון, הרבה תלוי בכוחה של דעת-הקהל הבין-לאומית. אמנם, אין זה מנגנון רבי-כוח, אבל במידה שהוא זוכה לחיזוק ביוזמות דיפלומטיות וביוזמות מעשיות, אין להתעלם ממנו כליל. התמוטטות הקומוניזם מקשה עוד יותר על ממשלות אוטוריטריות להצדיק את קיומן בהסתמכות על עיקרי הריכוזיות הדמוקרטית. בנוסף, ארגונים בין-לאומיים, כמו הקהילה האירופית וכמו א'ם, וארגונים לא-ממשלתיים, כמו קרן קרטר, השקיעו מאמצים דיפלומטיים גדולים בסיוע לממשלות

קומוניסטיות לשעבר ולממשלות בעולם השלישי בניסיונותיהן לכונן שוב מוסדות דמוקרטיים. גם החשיבות, שמייחסים כיום מוסדות פיננסיים בין-לאומיים, לממשל יעיל ותכליתי בתכניות לרפורמות כלכליות, שמדינות רבות בעולם השלישי נאלצו להנהיג, עשויה להיות בלם מפני חזרה לשלטון אוטוקרטי.

אולם, השאלה, מה תהיה עוצמתה האמיתית של תנועה זו, מותנית במידה רבה בכינון זיקה חיובית בין דמוקרטיה ללאומיות. במובן הזה, האופטימיות מייצגת את ניצחון התקווה על הניסיון, ולא דווקא ניתוח מפוכח של השאלה, כיצד תפעל מערכת יחסים מורכבת זו הלכה למעשה. קונור אוברייאן ציין לא מכבר, כי "לאומיות ודמוקרטיה הם שני מושגים שונים מבחינה איכותית, שאינם עולים בקנה אחד", כיוון שדמוקרטיה היא שיטת ממשל, ולאומיות היא תערובת של רגשות.<sup>5</sup> יש טוענים, כמו אינון פאוול, כי הדמוקרטיה תחזיק מעמד רק במקום, שבו השתיים מתלכדות באקראי, מפני שהמיעוט חייב להשלים עם רצון הרוב, לפחות כל עוד ממשלה נבחרת מחזיקה בשלטון.<sup>6</sup> מעטים חוקרי הלאומיות, שיחלקו על הדעה, כי רק עמים מעטים, יחסית, היו בניימזל דיים כדי למצוא את עצמם בנסיבות כאלו.

בספרו, **ממשל של הנציגים**, הטיף ג'ון סטיוארט מיל לעיקרון של הגדרה עצמית לאומית משני טעמים עיקריים. הראשון היה הצורך לכבד את הערך הראשוני של חירות אישית (קריאה, שהנשיא ג'ורג' בוש התקשה להתנגד לה כאשר קרא לסדר עולמי חדש, המבוסס על ערכי המערב). הטעם השני היה, שאם מדינה מכילה שתי קבוצות לאומיות שוות, פחות או יותר, לא תהיה הדמוקרטיה יציבה; כל קבוצה תחתור להשתלט על המדינה באמצעים דמוקרטיים, כדי להפלות לטובה את חבריה. האידיאל הדמוקרטי של אזרחות שווה יסבול, באופן בלתי נמנע, מהתהליך הזה.

לטיעון הזה, שהושמע בראשונה בשנת 1861, היתה תהודה ברורה בימינו. גם אם אין הוא מהווה הסבר מספק להקמה המהירה של מדינות חד-מפלגתיות באפריקה בשנות השישים, לאפליה השיטתית נגד המיעוט שווה-הזכויות, אבל הקתוליק בצפון אירלנד, או לחוסר האמון, שרוחש המיעוט הסרבי להבטחות הקרואטיות בדבר אזרחות שווה. אין ספק, הטיעון הזה הנו חלק חיוני בכל הסבר שיינתן. פרשנות זו מובילה למסקנה עגומה: אם הסדר העולמי אמור להישען על מבנה מסוים, ולא על הכרה בריבונות מדינית, בשעה שהנסיבות החברתיות והפוליטיות במדינות רבות טרם התפתחו לנקודה, שבה ניתן לצפות, כי המחויבות לדמוקרטיה תעמוד בפני התקפה אתנית, או לאומנית, כי אז העולם לא עומד להיות מקום יציב במיוחד. לפנינו תקופה ממושכת של אנרכיה בין-לאומית, או שצריך יהיה לקבוע כללים מתירניים יותר בדבר התערבות בין-לאומית לגיטימית. וכדי שלהתערבות כזו תהיה משמעות, יהיה על המעצמות הגדולות להפגין נכונות גדולה יותר לתמוך בסדר הקיים באמצעות פעולה קיבוצית.

5 - Conor Cruise O'Brien, "Nationalists and Democrats," *New York Review of Books*, 15 August 1991.  
6 - Enoch Powell, "Nationalism Debate," *BBC 2*, 29 October 1991.

אחד מעיקרי האמונה של החותרים להנהגת סדר עולמי חדש הוא, כי דמוקרטיה (ומכאן – ביטחון) מותנית בשגשוג, וכי הביטחון מחייב, כי הממשלה תמשוך ידה מן השוק. לפני שנפנה לסכנות של אנרכיה מכל עבר ומן הסבירות של ערובות מצד המעצמות הגדולות, מן הראוי לשאול, האם יש להניח, כי ההתפתחויות בכלכלה העולמית ילבו את האש של הסכסוכים הלאומיים, או שמא יפעלו כרצועות בידוד מפני מגפת הפרישות.

## המסגרת הכלכלית של החברה הבינלאומית

הסדר הבינלאומי, שהוקם בשנת 1945, הושתת על דפוסים פרלמנטריים ועל ערכים סוציאלי-דמוקרטיים, ולא דווקא על ערכים ליברליים קלאסיים. בראשונה הוקמה מסגרת של מוסדות בין-ממשלתיים כדי לשרת את כלכלת השוק הבינלאומית (קרן המטבע הבינלאומית – IMF; הבנק הבינלאומי לשיקום ולפיתוח – IBRD; הבנק העולמי; הסכמי המכס והסחר – GATT; והארגון לשינוף פעולה כלכלית ולפיתוח – OECD). המוסדות האלה ניתצו את המיתוס, שהיה נפוץ בחברות ליברליות, כי הכלכלה שייכת אך ורק לחברה האזרחית, ולא למדינה. אמנם, היעדים, שהמוסדות הללו נועדו להגשים – התנועה החופשית ביותר האפשרית של טובין ושל שירותים מעבר לגבולות הבינלאומיים – היו ליברליים ללא רבב; אך, בפועל, נעשו ויתורים משמעותיים לטובת הלאומיות, או, לפחות, לטובת תביעות קודמות של מדינות-אומה בסכסוכים כלכליים. לפי הסכמי GATT, שומרות המדינות על זכותן להנהיג מחסומי סחר מפלים בנסיבות שונות, לרבות כל איום, הנשקף, לדעתן, לביטחונן, או לאינטרסים חיוניים אחרים שלהן. בדומה לכך, ממשלות, המבקשות סיוע מקרן המטבע הבינלאומית, מעבר לשווי תרומתן לקרן, חייבות, אמנם, להסכים להתערבות בעניינים הכלכליים הפנימיים, אך שומרות על זכותן לסרב לתנאי, ולהפסיד את הסיוע.

על אף יומרותיהם, נתפסו המוסדות הללו במשך כל ימי המלחמה הקרה כתשתית הכלכלית של הברית המערבית, ובמובנים חשובים תפיסה זו היתה נכונה. בשנות השבעים ניסו מעצמות המערב לשלב את מדינות מזרח אירופה במסגרת הסכמי GATT, חרף העובדה, שההסכמים היו מכוונים לכלכלות שוק, ולא למשקים, המתנהלים לפי פקודה. הרעיון היה להזרים לגוש הסובייטי אוטונומיה כלכלית. בשנת 1986, כשברית-המועצות עצמה גילתה עניין בהצטרפות למוסדות הכלכליים של המערב, נתקלה בהתנגדותה העזה של ארצות-הברית; עמדה זו השתנתה רק בשנת 1990.<sup>7</sup>

עם סיום המלחמה הקרה קמו לתחייה לא רק הלאומיות, אלא גם ההתלהבות לשוק חופשי. ראוי לזכור אפוא מה היתה ההנמקה הפוליטית לעשיית השלום הכלכלי בתום מלחמת-העולם השנייה. הדבר היה מבוסס על אמונה איתנה, כי המיתון הגדול גרם לכך שממשלות

התגוננו בעזרת כל האמצעים המפלים, שעמדו לרשותן (מכסים, מכסות, סובסידיות, תמרוני מטבע), וכי לא זו בלבד שמדיניות "רושש את שכנך" לא הצליחה לפתור את הבעיות הכלכליות בעולם, אלא תרמה למשבר הפוליטי באירופה ולהיסחפות לעבר מלחמה. שיעורי האבטלה בעולם הקפיטליסטי גבוהים כיום מאשר אי-פעם מאז סוף שנות הארבעים; האין זה נאיבוי אפוא לשאול, מה יהיו התוצאות האפשריות של הלאומיות החדשה בתקופה של מיתון כלכלי מתמשך?

מוסדות ברטון וודס\* פעלו במיטבם בתקופה של צמיחה כלכלית חסרת-תקדים, בין שנות החמישים הראשונות לשנת 1973. אז בוטל לבסוף שער החליפין הקבוע. המוסדות האלה הצליחו למנוע נסיגה אל הלאומיות הכלכלית התחרותית של שנות השלושים, עמדו בראש תהליכי ליברליזציה מתקדמים ושילוב של הכלכלה העולמית, ואפשרו לממשלות לחתור להשגת יעדיהן החברתיים והכלכליים הלאומיים בהתערבות חיצונית מזערית. הבעיה, הכרוכה בניסיון להישען על הערכה זו, כדי שתעמוד בצורה מיטיבה כל כך גם בראש חידוש הלאומיות של המערכות הפוליטיות בברית-המועצות לשעבר ובאירופה המזרחית, ותנהיג את הליברליזציה של כלכלות העולם השלישי, היא בכך, שאין מערכת זו פועלת עוד בצורה תכליתית. זאת, כיוון שהמדינות איבדו חלק ניכר מיכולתן לשלוט במשקיהן הלאומיים נוכח הייצור הבינלאומי והסרת הפיקוח מזרימת ההון. סיבה נוספת לפרדוקסליות היא, שהממשלות פונות יותר ויותר לעבר צורות חדשות של לאומיות כלכלית (ולהחייאת צורות ישנות), במאמציהן להתחרות על נתחי שוק, ובייחוד בתחומי טכנולוגיה מתקדמת. הכישלון המתמשך של המעצמות התעשייתיות המובילות להביא את "סיבוב אורוגוואי" של דינוי הסחר לידי סיום מוצלח אינו מבשר טובות לגישה הגלובלית והרב-צדדית לפתרון סכסוכים כלכליים.

בנסיבות הללו קשה לומר דבר-מה מוסמך על התוצאות הכלכליות האפשריות של הלאומיות החדשה. אך אין פירוש הדבר, שלאומיות זו תחתור תחת כלכלת השוק הבינלאומית, כפי שעשתה בשנות השלושים.

לא יכול להיות ספק, שבהתפרצות הלאומיות האתנית באירופה המזרחית ובאימפריה הסובייטית לשעבר טמונים זרעי סכסוך כלכלי. כישלון התכנון הכלכלי המרכזי היה כה מקיף, עד כי החלו לתלות תקוות מופרזות בכוחו של השוק החופשי להביא לרווחה ולשגשוג. ייתכן, שהסרת הפיקוח מעל המשקים הלאומיים תביא לתוצאה זו בטווח הארוך, אבל יש להניח, כי בעתיד הקרוב תתווסף לכישלון הכלכלי גם מבוכה כלכלית. אין ספק, בכל מקום, שבו מתרחשת התפוררות פוליטית מתוספים חילוקי-הדעות הבלתי-נמנעים על חלוקת הנכסים הכלכליים לבעיות החמורות ממילא, הקשורות במעבר משיטה כלכלית אחת לרעותה. עם אתגרים כאלה קשה להתמודד גם בתקופות של שגשוג, אולם בתקופה של קשיים כלכליים חמורים, הם עלולים לפגוע בתהליך החזרה לממשל

\* קרן המטבע הבינלאומית והבנק לשיקום ולפיתוח הנזכרים לעיל, שהוקמו ביולי 1944 מכוח ההסכמים שנחתמו בוועידת האו"ם לענייני מטבע וכספים, שהתכנסה בעיירה ברטון וודס, ניר-המפשייר, בארצות-הברית – המערכת.

7. James Mayall, "The Western Alliance, GATT and East-West Trade," in David Balbwin and Helen Milner (eds.), *East-West Trade and the Atlantic Alliance*, (New York: St. Martin's Press, 1990), pp. 21-45.



### תחיית הלאומיות בחבר המדינות היתה פועל-יוצא של סופם של ברית-המועצות ושל הקומוניזם

כי אי אפשר לבטל את הפחדים האלה כלאחר-יד, כמשהו לא-מצויאותי.

אין ספק, הרבה מאוד תלוי במדיניות, שיאמצו לעצמן מדינות הקהילה האירופית, אבל אי אפשר להניח מראש, כי הקהילה תספק סיוע כספי, או תעניק גישה לשווקים, בהיקף הדרוש כדי לשכך את הלהט הלאומני המתפרץ באימפריה הסובייטית לשעבר. לבד מן הוויכוח המתנהל בתוך הקהילה האירופית גופא בין "המרחיבים" ל"מעמיקים", יש להניח, כי מי שייצא וידו על התחנתונה מן התחרות הפנימית הגוברת בין מדינות הקהילה יתבע פיצוי, עם התקרב השלב של איחוד השוק האירופי, בסוף 1992. כיוון שפיצוי כזה אינו בא בחשבון במסגרת הקהילה, כל הסיכויים, שהוא ינתן על חשבון מדינות אחרות. ברור, כי ההגירה המתגברת מארצות המזרח נתפסת כבר היום בעיני ממשלות רבות כאיום, והיא מהווה נושא שנוי במחלוקת בתוך הקהילה האירופית עצמה. כבר עכשיו

קונסטיטוציוני, ולפתוח פתח לכוחות לאומניים, שונאי זרים.

אמנם, הקהילה האירופית החליטה, שתישא-ותיתן על הצטרפות מדינות נוספות רק אם ייוסדו על עקרונות דמוקרטיים, אבל קשה להעלות על הדעת, שמשאי-ומתן כזה יתנהל ללא יציבות פוליטית סבירה. ככל שהאווירה הפוליטית מסוכסכת ומבלבלת יותר, כך סביר יותר להניח, כי ממשלות יאלצו להגיב מיד על לחצים להגנה לאומית, בלי כל קשר לתוצאות בטווח הארוך. אחרי ככלות הכל, רוב הממשלות, שעסקו בלוחמה כלכלית של "רושש את שכנך" בשנות השלושים, הצהירו, כי הן הודרכו על-ידי עקרונות כלכליים ניאוקלסיים; הן נאלצו לנטוש את העקרונות האלה כתוצאה מהסיכונים הפוליטיים, הנובעים מאבטלה המונית, ולא כתוצאה מאימוץ דוקטרינה חדשה. אבדן התמיכה בארגון "סולידריות" בפולין ובמפלגות אופוזיציה אחרות במזרח אירופה מלמד,



יש חצי מיליון פליטים ביוגוסלוויה; אם הסכסוך יתפשוט למקומות נוספים באזור, או אם סכסוכים דומים יציפו חלקים מברית-המועצות לשעבר, ההגירה למערב עלולה לצאת מכלל שליטה. מגמה כזו תביא למדיניות מחמירה יותר לקליטת מהגרים במערב, וזו עלולה להחריף את הסכסוכים הלאומיים, המתחוללים כבר עתה.\*

חלק מהסכנות הללו, ובייחוד הסכנה האחרונה, עלולות להתממש כתוצאה מהסרה מהירה מדי של הפיקוח על המשק בעולם השלישי. האתגר העיקרי, שמציב העולם השלישי כיום לביטחון הבין-לאומי, הוא, שהנאמנות הבין-לאומית לתיקונים מבניים ולצמיחה כתוצאה מייצוא תיפגע, בייחוד במדינות העניות יותר. כישלון כזה יכול לגרום, במקרה הטוב, להמשך ההתדרדרות של מדינות העולם השלישי לעבר התנוונות מבית ולהידחקותן לשולי הזירה הבין-לאומית. במקרה הגרוע, הקשיים הכלכליים יחמירו את המחלוקות האתניות בנוגע למשאבים ולנשיאה שווה בנטל. יש להניח, כי התוהו-והואו שישתרר יביא להתערבות חיצונית.

הסדר הבין-לאומי הבתר-מלחמתי אפשר לממשלות העולם השלישי להמשיך במאבק האנטי-קולוניאלי גם לאחר שזכו בעצמאותן על-ידי ניצול מוסדות בין-לאומיים לתמיכה בטיעונן בזכות שדה משחק כלכלי שווה לכל נפש. כל עוד נמשכה המלחמה הקרה היה למדינות הללו קהל מאזינים. ביצירת המשוואה בין התפתחות ללאומיות ובניסיון להשתלט על שתייהן כמונופולין, עלה בידי ממשלות אסיאניות ואפריקניות להסיט את תשומת-לבו של העולם מבעיותיהן הפנימיות. בנוסף, הטענה, כי הפיגור בהתפתחות נובע מסיבות חיצוניות, שמקורן בכלכלת העולם הקפיטליסטי, שימשה משענת איתנה למנהיגים, שהלגיטימיות שלהם מבית היתה מפוקפקת. זו היתה דוקטרינה משחיתה במובנים רבים, אבל אפשר לומר, כי היא סייעה לייצוב הסדר הבין-לאומי. לא זו בלבד שהשמרנות החדשה - שלפיה אין התפתחות ללא דמוקרטיה - אינה נכונה, אלא שבנסיבות מסוימות היא עלולה להחיש את התפוררות המדינה עצמה; הפוליטיקה בעולם הבתר-קולוניאלי סבבה בדרך כלל סביב ההשתלטות על המדינה, והפרס היה ראוי, שייאבקו למענו, משום חלוקת טובות הנאה, שנלוותה לניצחון. עדיין יש להמתין ולראות כמה תוהו-והואו כלכלי בעולם השלישי מסוגל הסדר הבין-לאומי לסבול.

אם יתברר, כי אפילו חלק מן החששות האלה מבוסס כל צורכו, לא זו בלבד שרמת הנימוסין והאדיבות ביחסים הכלכליים הבין-לאומיים תדרדר, אלא שהשקיעה הכלכלית תלבה גם סכסוכים בין-אתניים. אולם, אפשר לראות את ההתפתחויות בכלכלה העולמית גם באור חיובי יותר. יש מקום מסוים לתקווה, כי הלאומנים החדשים ילמדו משהו מן ההיסטוריה. אין זה נכון, כפי שטוענים לכללנים שמרניים רבים, כי הצלחה כלכלית היא תמיד תוצאה של הימנעות הממשלה מהתערבות בשוק. רוב המדינות המצליחות מבחינה כלכלית, החל מארצות-הברית, או גרמניה במאה התשע-עשרה, ועד דרום קוריאה בימינו,

הקימו תחילה את השוק המקומי ואת בסיסן התעשייתי באימוץ גישה בדרנית מאוד להשקעות זרות ולייבוא. התקופה הממושכת ביותר של צמיחה כלכלית ושגשוג, שידע העולם, התרחשה במשטר של כלכלת שוק ליברלית ופתוחה מאוד. זאת ועוד: כישלונה של הכלכלה המתוכננת מן המרכז נטל ממנה את יוקרתה כחלופה כלכלית אפשרית. לא יהיה בזה די כדי למנוע ממשלות לאומניות מלנקוט אמצעים, כמו מדיניות הגנה, אבל לא יכולות להיות להן שום אשליות בדבר היתכנותה של אוטורקיה לטווח הארוך. הלאומיות הכלכלית התחרותית בשנות השלושים התגלתה כתהליך, ההורס את עצמו מבפנים, ואין להניח, כי תהליך כזה יצליח עכשיו, כאשר המשקים הלאומיים תלויים הדדית במידה גדולה הרבה יותר.

קיימות שתי סיבות נוספות, המחזקות את הדעה, כי הכלכלה הבין-לאומית עשויה להקים רצועת בידוד מפני הצורות ההרסניות יותר של הלאומיות. הסיבה האחת קשורה לקשיים המעשיים, הכרוכים בהתרת הסבך של התשתית של משקים לאומיים, שהיו משולבים קודם לכן. ככל שמתברר, כי המעבר מכלכלה נשלטת לכלכלה ולמנגנוני מחירים, הנקבעים על-ידי כוחות השוק, יהיה תהליך מייגע מאוד ומכאיב. כך מתחזקת הטענה בזכות קיום שיתוף-פעולה תפקודי כלשהו (למשל: רשתות חשמל, צינורות גז ורשתות של מסילות ברזל). מנקודת-ראות זו, מעודד להיווכח, כי מנהיגי רוסיה, אוקראינה וביילורוס



פעלו במהירות כה רבה כאשר הכריזו על מעמד "חבר העמים" שלהם.

הסיבה השנייה היא, שהמשך אבדן השליטה של המדינה בכלכלה מקל על השלמה עם תביעות לאוטונומיה מקומית של קבוצות אתניות, הסבורות, כי מפלים אותן כיום לרעה. השימוש בדגם של הקהילה האירופית עבור כל העולם כרוך בסכנה: רוב הניסיונות להקים איגודי מכס ואזורי סחר חופשי במקומות אחרים נכשלו. עם זה, מעניין לציין, כי רוב המיעוטים האתניים באירופה המערבית, המאורגנים מבחינה פוליטית – הסקוטים, הברטונים והקטלנים – תומכים בהפיכת הקהילה האירופית לאיגוד פדרטיבי, או קונפדרטיבי. טענתם הבסיסית – המדינה המודרנית קטנה מכדי להתמודד עם בעיות מסוימות, וגדולה מכדי להיות מסוגלת לדמוקרטיה משתפת ולקבוצות בעלות זהות. בעיקרון, אין כל סיבה מדוע האצלת סמכויות למטרות מסוימות לא תמצא לה אוזן קשבת מחוץ לאירופה (כמו בתוכה), כפתרון סביר למתחים הפנימיים והבלתי-ימנעים בין הטוענים לצדק ולסדר בחברה הבינלאומית. ויטען, מנקודת-ראות זו, כי התפתחות גושי הסחר האזוריים, אם "סיבוב אורוגוואי" יכשל, אחת ולתמיד, עלולה להניב תוצאות חיוביות יותר מכפי שמקובל לחשוב.

## התערבות לגיטימית

אין צורך לתלות תקוות רבות מדי בהשערה כזו. הבעיה המעשית המובנת מאלה היא, שלא ניתן לחזות מראש את הצורה שילבש חזון הסדר העולמי הפוליטי המבוזר; הדלי בול מכנה אותו, "מי הביניים החדשים"<sup>8</sup>. בינתיים, עלינו להמתין ולראות אם ההוכחות, שהצטברו מאז סיום המלחמה הקרה, מלמדות, כי הפירוש המקובל של הגדרה לאומית שונה ותוקן, כדי לעודד תפקידי שיטור פעילים של המעצמות הגדולות, שיפעלו בתיאום ביניהן, למען הסדר הבינלאומי, יותר מאשר למען תועלת פרטית. האופטימיסטים בתומכי הסדר העולמי החדש פירשו את פעולת בעלות-הברית, שהקימו מקלט בטוח לכורדים אחרי מלחמת המפרץ, כהוכחה, כי ההבנה המקובלת של סעיפי אי-ההתערבות במגילת האר"ם, אכן, זכתה לפירוש חדש. ומנגד, הממשלות של המעצמות הגדולות היו להוטות תחילה ליישם את כללי אי ההתערבות בצורה קפדנית ומחמירה ביותר ברגע שהכוחות העיראקיים נהדפו מכוויית.<sup>9</sup> המעצמות נאלצו לפעול להגנת הכורדים, לא משום איזו חשיבה יסודית מחודשת בשאלת ההתערבות הלגיטימית, אלא מפני שדעת-הקהל איימה לנטוש אותן דווקא בשיא הצלחתן. הרדיפות של הקהילה הכורדית בצפון עיראק לאחר מכן מלמדות, כי בבגדאד אין מתייחסים ברצינות יתירה לערובות המערביות. הלכח מן המשבר הכורדי אינו, כי בעתיד ההתערבות תהיה קלה יותר מאשר בעבר, אלא שכאשר יוסכם להקים כוח כדי להרתיע תוקפנות, או להודפה, חייבים המשתתפים העיקריים להסכים, כי אחריותם אינה מסתיימת עם הגשמת המטרה העיקרית. ואין לזלזל בלקח הזה. אם

החברה הבינלאומית מתכוונת להקים מבנים, שיתמכו בביטחון הבינלאומי חשוב, כי אדריכלי המבנים האלה יבינו את ההשלכות האנושיות והמוסריות של מעשיהם. אל להם לנסות ולהגשים את המשימה העקרה של תיקון מגילת האר"ם כך, שתתיר התערבות למטרות הומניטריות. מוקדם עדיין לומר, האם הלכח הזה נלמד. במנשר, שפורסם אחרי ועידת הפסגה של "שבע הגדולות" (G-7) ביולי 1991, קראו מנהיגי המדינות המתועשות הגדולות להתוות קווים מנחים ברורים יותר בקשר להתערבות האר"ם, לרבות הזכות לחצות גבולות בין-לאומיים כאשר יש הוכחות להפרות רציניות של זכויות האדם.<sup>10</sup> ייתכן, אמנם, כי יש כיום נכונות חדשה לשקול התערבות כזו, בעיקרון, אך ההוכחות מצביעות על כך, שזו עדיין תגובה לאירועים, המתרחשים כאשר הדפוסים הישנים קורסים תחתיהם, ולא דווקא מאמץ רציני לנקוט יוזמה. גם אין זה ברור, האם המעצמות הגדולות יהיו מוכונות להיענות לקריאות עזרה כאשר האינטרסים הביטחוניים שלהן עצמן אינם נתונים בסכנה מיידית. במחצית דצמבר 1991 פנו הסיעות היריבות בסומליה לאר"ם, לקהילה האירופית ולארגון לאחדות אפריקה (OAU), וביקשו לשים קץ ללחימה, שהן עצמן אינן מסוגלות לסיימה.<sup>11</sup> כשהכריז נשיא סומליה, כי "האנרכיה מתפשטת ללא מעצורים, אנו זקוקים לכל עזרה, שנוכל לקבל", לא היו לחברה הבינלאומית תקדימים רבים להסתמך עליהם. בשנים האחרונות התחמקו המעצמות הגדולות משאלת הריבונות המדינית בהסתמך (ואולי יתר על המידה), על ארגונים לא-משלתיים, שיושעו את קרבנות מלחמת האזרחים. אבל בעתיד, יש להניח, כי המעצמות יידרשו למלא תפקיד פעיל וישיר בעצמן. מעטים הסימנים, כי הן מתלהבות לכך.\*

כיוון שהאיזומים על הביטחון, המתעוררים כתוצאה מסכסוכים לאומיים, הם, בעיקר, איזומים אזוריים, ייתכן, כי יהיה הגיוני להחיל עיקרון של תמיכה בטיפול בסכסוכים האלה בכל מקום אפשרי. אולם, במקומות, כמו אפריקה, יש להניח, כי מחסור כללי במשאבים יקטין את התכליתיות של הגישה האזורית. גם באירופה, שבה המשאבים אינם מהווים בעיה, אין שום הסכמה על הדרך ליישב את האינטרסים של הביטחון האזורי עם הזכויות להגדרה עצמית לאומית. הקהילה האירופית ומועצת אירופה קבעו את התנאים, שבהם יצטרכו לעמוד מדינות המבקשות הכרה, ובוודאי כאלו, המבקשות להתקבל לקהילה. התנאים האלה כוללים דמוקרטיה, הגנת המיעוטים וזכויות האדם ומחויבות ליישב סכסוכים פוליטיים וסכסוכי גבולות בדרכי שלום. התנאים האלה כשלעצמם ראויים להערצה, אבל קל הרבה יותר לנסחם מאשר ליישם.

המשבר ביוגוסלביה הוא דוגמה חיה לסכנות ולדילמות, הכרוכות בעניין. הקהילה האירופית והאר"ם טיפלו במשבר בזהירות רבה ביותר. האשמה אינה רובצת על צד אחד בלבד – לסרבים בקרואטיה יש סיבות היסטוריות טובות לחוסר אמונם בהבטחות הקרואטיות – אבל אין

8. בול כינה זאת: "...גלגול חדש וחילוני של סמכויות חופפות, או של סמכויות מפוצלות, שאפיינו את הנצרות של ימי הביניים". ראה: Hedley Bull, *The Anarchical Society*, (London: Macmillan, 1977), pp. 264-76.
9. גיימס מייאול, שם, עמ' 421-429.
10. *Keessing's Contemporary Archives*, Vol. 37, Nos. 7-8, 1991, p. 38321.
11. טיימס, 16 באוקטובר 1991.

\* ואכן, באמצע דצמבר 1992, נחתו כוחות ארצות-הברית בסומליה, כדי לאבטח את חלוקת המזון בה – המערכת.

תהיה הצורה, שתלבש המפה המדינית, אשר תהיה, שאלת זכויות המיעוטים תמשיך לעמוד בראש סדר-היום הבין-לאומי עד סוף המאה.



## ההונאה במבצעי אלנבי

(המשך מעמוד 27)

לורנס שלח סוכנים לסביבות רבת-עמון, ובידיהם הוראות לנהל שם משא-ומתן לרכישת כמויות גדולות של מזון לסוסים כהקדמה לפעילות רכובה רבת-ממדים. פעולות ההונאה, ההסתרה וההטעיה השתלבו ברושם, שהותירו פעולות הפשיטה מעבר לירדן בחורף 1918, ובנוכחות של יחידה מובחרת – דיוויזיית אנד'ק – בעמק הירדן. העובדות רמזו על כיוון המתקפה העיקרית. בפועל, אין הוכחות ברורות, שהפעולות הביאו להעברת יחידות תורכיות ממערב הירדן למזרחו, אך ברור שלא ננקטו צעדים מחויבי-מציאות לקידום מתקפה באזור החוף. יחד עם זאת מוכיחה מפת המודיעין התורכית-גרמנית, שנמצאה בנצרת, כי בהערכת המודיעין בשבעה-עשר בספטמבר, ערב פתיחת המתקפה הבריטית, לא אותר ריכוז הכוח בחוף. מכאן, שתכנית ההונאה עשתה את שלה. הדיווח היחיד שהגיע הועבר ממטוס סיור, ותוכנו היה: "מספר יחידות פרשים נראות בכנפו השמאלית של האויב", וזאת באזור, שבו רוכזו 301 תותחים במקום 70 קנים, שהיו בו לפני כן. מפקדת אלנבי באזור החוף אותרה בסיוור התורכי כמחנה ח'ר, ובו כשני גדודים. כדי למנוע שינויים בהערכת-המצב התורכית, ולזרוע בלבול ואי-הבנה במפקדת הכוחות התורכיים-גרמניים, תקפו מטוסים בריטיים מפקדות וצמתי קשר.

מעט אחרי הזריחה הפציצו מפציצים בריטיים את בנייני מפקדות הארמיות 7 ו-8, את מחנות האוהלים של מפקדות הקורפוס ואת מרכזיית הטלפונים העיקרית של הצבא התורכי בעפולה. בטיסה נמוכה ובפצצות ניתקו חלק מחוטי הטלפון. חלק מקווי הטלפון נותקו על-ידי הצבא הערבי. הקשר הטלפוני בין טול-כרם [מפקדת הגזרה, שבה בוצע המאמץ העיקרי] ובין מפקדת הארמיה חוסל בשבע בבוקר וכן הושבתה תחנת האלחוט של ארמיה 8.

אלנבי הצליח לרכז בגזרת שפלת החוף, שהיתה כרבע מקו החזית כולו, כוח בן 35,000 חיילים, 900 פרשים ו-383 תותחים לעומת 8,000 חיילים ו-130 תותחים בצד התורכי. "למעשה, הוכרעה המערכה לוטבתנ", כתב וייוול, "בטרם נורתה ירייה אחת". בשישה-עשר בספטמבר

כל ספק, הצבא היוגוסלוי פגע בזכויות האדם של הקרואטים בשיטתיות. ההתעקשות כי גם הסרבים וגם הקרואטים יפגינו את מחויבותם להפסקת-אש לפני שכוח השלום של האו"ם ייכנס לשמור עליה, נובעת, ללא ספק, מתוך הערכה מציאותית של העוינות הפראית, שכמעט אינה ניתנת לשליטה, שפרצה כתוצאה ממלחמת האזרחים. התעקשות זו מבוססת גם על הבנה מפוכחת של הדרישות מכוח שלום בדרך כלל. במקרה הזה מחמירים הקשיים עוד יותר עקב הנחת הגרמנים, כי הכרה מוקדמת בקרואטיה ובסלובניה תערער את רצונו של הצבא היוגוסלוי לחוסם, ועקב הבנה של מעצמות גדולות אחרות, כי הדבר רק יחזק את נחישות החלטתה של

טרביה להקים בכוח את "סרביה הגדולה". ייתכן, כי לגישה הבין-לאומית ההסנית למשבר ביוגוסלביה יש סיבה מובנת נוספת, אם כי לא כל כך ערבה לחיך. אם האו"ם יתערב מוקד מדי, הוא עלול לגלות, כי מחויבותו להסדר מדיני של סכסוכים טריטוריאליים נפגעה ללא תקנה: הוא עלול להיעשות צד לשרטוט כפוי של הגבולות החדשים בין הרפובליקות. מצד שני, אפשר, כי הסיכוי לכוונן דמוקרטיה בת-קיימא בקרואטיה יגדל, אם גבולותיה ישורטטו מחדש כך, שיוצאו ממנה האזורים, שבהם הסרבים רוב, כפי שטען קונור קרוז או'בריין.<sup>12</sup>

המחלוקת סביב ההכרה היתה, לכאורה, עניין של הערכה שונה לגבי תוצאותיה; השאלה היתה איזו דרך תִּמְרָב\* את הסיכויים להסדר פוליטי ותמזער את הסכנה, כי הסכסוך יתפשט לבוסניה-הרצוגובינה, ויגלוש להונגריה, לאוסטריה ואולי גם לגרמניה עצמה. למען יציבות אירופה, חשוב שהתקבלה ההחלטה הנכונה, אבל עדיין מוקדם לומר את מי תצדיק ההחלטה להכיר בקרואטיה ובסלובניה – את האופטימיסטים, או את הפסימיסטים.

מסובך לקבל החלטה נכונה משום שברבדים העמוקים יותר היא משקפת מחלוקת, שטרם נפתרה בין שתי תפיסות בנוגע לשאלה מה היחס בין דמוקרטיה ללאומיות. דומה, כי מנהיגי ארצות-הברית, בריטניה וצרפת רוצים בסדר בין-לאומי, המבוסס על עקרונות שעיבד בשעתו אקטון,<sup>\*\*\*</sup> המרוממים את האזרחות על פני הלאומיות. מתברר, כי מקבלי ההחלטות בגרמניה, באוסטריה ובאיטליה מצדדים, כנראה, בתחייה של ההגדרה העצמית הלאומית, המבוססת בדמוקרטיה על זהות תרבותית, כפי שהטיפו מיל ווילסון. לא ברור אם הושגה התקדמות רבה ביישוב המחלוקת בין שתי התפיסות הללו במאת השנים האחרונות. ואכן, אין להניח, כי פתרון כזה עומד על הסף.

כל שניתן לומר בביטחון הוא, כי אין להניח, שיהיה זה שירות טוב לביטחון הבין-לאומי, אם ינסו לכפות תנאים חמורים על חברות בחברה הבין-לאומית. צעד כזה יחייב הומוגניות מבנית, או תפיסה צרה של הגדרה עצמית. הוא הדין ביחס לסיכויים, כי הביטחון הבין-לאומי ישתפר, אם המעצמות הגדולות יקדישו תשומת-לב רצינית יותר לשאלות המיעוטים.

\* יש להניח, כי השקפה זו תשאב עידוד נוסף מהטלת האיסור על טיסת מטוסים עיראקיים מדרום לקו הרוחב 32 בסוף אוגוסט 1992, במטרה מוצהרת למנוע פגיעה במיעוט השיעי – המערכת.

– Conor Cruise O'Brian, "12 Democracy is not Enough," The Times, 28 November 1991.

\*\* למרב – to maximize  
מירוב – maximization  
המערכת.

\*\*\* ג'ון אמריך אקטון (Action) (1834-1902), היסטוריון ומדינאי אנגלי, פרופסור להיסטוריה בקיימברידג'. האמין בחירות דתית ופוליטית ובשלטון העליון של מצפון הפרט – המערכת

ובאשר למקום, שבו יופעל המאמץ העיקרי. במעשיו הביא אלנבי לניצול מיטבי של עוצמתו הקרבית נגד האויב תוך שהוא מונע זאת מהצד שכנגד. בהפעלת כלי ההונאה לקראת המערכות המתוכננות נעזר אלנבי כמעט בכל השיטות ובכל אמצעי ההונאה. אלה הופעלו ברמה האופרטיווית, אך, תוך פיקוח הולם, בדרג הטקטי. הופעלה הונאה סבילה, שהשתדלה לאפשר לאויב לצבור מידע הונאתי בעיקר בכך שאפשרו למטוסי תצפית תורכיים לטוס מדי פעם באזורים, שבהם בוצעה הונאה. הופעלה מערכת הסוואה, שהסתירה והעלימה מתקנים, כוחות וציוד צבא. כן, ננקטו צעדים של הונאה פעילה, שכוונו להדליף לאויב בצינורות שונים מידע הונאתי, ובעיקר הונאה חזותית על-ידי הצגת כוחות בעזרת ריכוזי-דמה בשילוב כוחות אמת. בהפעלת מערך ההונאה ובשילובו בכל צעד מהשלב של כיבוש ארץ-ישראל על-ידי הצבא הבריטי בפיקודו, תרם אלנבי תרומה נוספת לקרב, שהוגדר מאוחר יותר על-ידי רבים, "לא היה זה קרב של חיילים אלא של מפקד". זה היה קרב של מפקד, שהיטיב לנצל את תרומת ההונאה.



פתחו חייליו של פיסל ומטוסי RAF בהתקפות ממזרח לירדן לעבר דרעא. הפריצה בחוף נקבעה לשחר בתשעה-עשר בספטמבר. בערב לפני כן החלה פעולה מוקדמת ממזרח לכביש שכם במטרה לשפר את העמדות בגזרה זו, ולשרת את המאמץ העיקרי כפעולת הטעיה. "כוח צ'יטור" ביצע פעולות הטעיה, שמטרתן לרתק ולמנוע הפעלה של ארמיה 4 התורכית שהושארה ככוח יחיד בבקעת הירדן, אגפו המזרחי של המבצע.

רעם התותחים בשפלה, שהחל בשעה 0430, ונמשך רבע שעה, בישר את פתיחת המתקפה. כוחות חיל הרגלים לכל רוחב שפלת החוף, פרצו את גדרות התיל, וכבשו את ביצורי התורכים. דיוויזיות הפרשים ניצלו את חוף הים לתחילתו של מסע כיבוש מהיר. זה הביא בהמשכו לכיבוש נצרת ב-21 בספטמבר, לכיבוש דמשק באחד באוקטובר, ולכיבוש חאלב ב-26 באוקטובר. בעצם, השיגה המתקפה את כל המטרות של "חיל המשלוח המצרי" בפיקודו של גנרל אלנבי. הקרבות בזירה זו הסתיימו ב-31.10.18 כשנחתמה שביתת-הנשק בין בעלות-הברית לתורכיה.

## סיכום

קצין בריטי כתב אחרי המלחמה, "ההתקפה הבריטית של התורכים היתה כשל נמר חתלתול". אין זו בושה לנצח כשיש עדיפות כוחות. מבחנו של המצביא הוא להשיג ניצחון מרבי בהשקעה מזערית. אין ספק, גם תכנית פחות מתוחכמת מזו של אלנבי היתה עשויה להצליח למוטט את המערך התורכי בכל אחת מהמערכות – אולם, מן הסתם, במחיר גבוה יותר. אלנבי השיג את מטרותיו בשדה הקרב תוך ניצול כל הלקחים והאמצעים האופרטיוויים:

- א. הכנות מושלמות
  - ב. הטעיה, ריכוז-כוח והונאות בקנה-מידה גדול
  - ג. תגבור הצלחה ולא כישלון
  - ד. פיקוח – לוודא, כי ניתן לסמוך על פקודיך, וכי פקודותיך, אכן, מתבצעות.
- בתוך כל הצעדים, שננקטו על מנת להשיג ניצחון שלם, פעל אלנבי רבות בהונאה, בהטעיה ובהסוואה. הוא ניצל את ההונאה המבצעית ברמה האופרטיווית כאמצעי חשוב, העומד לרשותו ולרשות הדרג המסתער, ורתם אותה להצלחת תכניותיו המבצעיות כמעט בכל שלב של תכנון מסודר, בעת ההכנות ובעת ביצוען השלם.
- בבניית תכנית ההונאה בשלבים השונים של כיבוש ארץ-ישראל השתמש אלנבי בכל מרכיבי ההונאה: בראיית הנולד, בהערכות, בשליטה בעוצמת האש, בפיקוח ובאחריות הכוללת. הוא בנה את ההונאה ואת ההטעיה כחלק אינטגרלי, ולפעמים גם כחלק דומיננטי, של המהלכים הצבאיים העיקריים.

אלנבי הפעיל את ההונאה בצורה, שאפשרה לשבש את הערכת מודיעין האויב אודות צבאו והסתתה. הוא הונה את התורכים, ומנע מהם, בעיקר, לגבש את תמונת המצב ועל בסיסה את הערכת-המצב באשר לאזורים, שבהם ריכז את כוחותיו לקראת המערכות העיקריות,