
توافق و گذار آفریقایی در جنوبی

گزیده‌ای از «توافق و گذار در آفریقای جنوبی»
اثر کورتنه یونگ و یان شاپیرو



آموزشکده الکترونیکی
برای جامعه مدنی ایران

پروژه

e-collaborative
for civic education

e-collaborative for civic education

ECCE (E-Collaborative for Civic Education) یک سازمان غیرانتفاعی در ایالات متحده آمریکا، تحت 501c3 است که از فن آوری اطلاعات و ارتباطات برای آموزش و ارتقای سطح شهروندی و زندگی سیاسی دموکراتیک استفاده می کند.

ما به عنوان بنیانگذاران و مدیران این سازمان، اشتیاق عمیق مشترکی داریم که شکل دهنده ایده های جوامع باز است. همچنین برای ما، شهروندی، دانش شهروندی، مسئولیت و وظیفه شهروندی یک فرد در محافظت از یک جامعه سیاسی دموکراتیک پایه و اساس کار است؛ همان طور که حقوق عام بشر که هر شهروندی باید از آنها برخوردار باشد، اساسی و بنیادی هستند. ECCE دموکراسی را تنها نظام سیاسی قادر به تأمین طیف کاملی از آزادی های شهروندی و سیاسی برای تک تک شهروندان و امنیت برابری و عدالت می داند. ما دموکراسی را مجموعه ای از ارزش ها، نهادها و فرایندها می دانیم که مبشر صلح، توسعه، تحمل و مدارا، تکثیرگرایی و جوامعی شایسته سالار که به کرامت انسانی و دستاوردهای انسانی ارجح می گذارند، است.

ما پروژه اصلی ECCE یعنی «آموزشکده توانا: آموزشکده مجازی برای جامعه مدنی ایران» را در سال ۲۰۱۰ تأسیس کردیم. آموزشکده توانا در ارائه منابع و آموزش در دنیای مجازی در ایران، یک نهاد پیشرو است. توانا با ارائه دوره های آموزشی زنده در حین حفظ امنیت و با ناشناس ماندن دانشجویان، به یک جامعه آموزشی قابل اعتماد برای دانشجویان در سراسر کشور تبدیل شده است. این دروس در موضوعاتی متنوع مانند نهادهای دموکراتیک، امنیت دیجیتال، حقوق زنان، وبلاگ نویسی، جدایی دین و دولت و توانایی های رهبری ارائه می شوند. آموزشکده توانا آموزش زنده دروس و سمینارهای مجازی را با برنامه هایی مثل مطالعات موردی در جنبش های اجتماعی و گذارهای دموکراتیک، مصاحبه با فعالان و روشنفکران، دستورالعمل های خودآموزی، کتابخانه مطالب توصیفی، ابزارهای کمکی و راهنمایی برای آموزشگران ایرانی و حمایت مداوم و ارائه مشاوره آموزشی برای دانشجویان تکمیل کرده است. تلاش ما برای توسعه توانایی های آموزشکده توانا متوجه گرد آوردن بهترین متفکران ایرانی و صداهای محذوف است. به همین ترتیب، به دنبال انتشار و ارتقای آثار مکتوب روشنفکران ایرانی هستیم که ایده های آنان توسط جمهوری اسلامی ممنوع شده است.

یکی از نقاط تمرکز تلاش توانا، ترجمه متون کلاسیک دموکراسی و مقالات معاصر در این باره و نیز ترجمه آثار مرتبط با جامعه مدنی، حقوق بشر، حاکمیت قانون، روزنامه نگاری، کنشگری و فن آوری اطلاعات و ارتباطات است. امید ما این است که این متون بتواند سهمی در غنای فردی هموطنان ایرانی و بساختن نهادهای دموکراتیک و جامعه ای باز در ایران داشته باشد. سپاسگزار بازتاب نظرات و پیشنهادهای شما

مریم معمارصادقی

اکبر عطری

Excerpted from: Courtney Jung and Ian Shapiro, "South Africa's Negotiated Transition: Democracy, Opposition and the New Constitutional Order", *Politics and Society* 23(3), pp. 269-308. © 1995 by SAGE Publications. Reprinted by Permission of SAGE Publications.



آموزشکده الکترونیکی
برای جامعه مدنی ایران

<http://www.tavaana.org>

پروژه

e-collaborative
for civic education

<http://www.eciviced.org>

توافق و گذار در آفریقای جنوبی

ناشر: E-Collaborative for Civic Education

گزیده ای از «توافق و گذار در آفریقای جنوبی»

(South Africa's Negotiated Transition)

اثر کورتنه یونگ و یان شاپیرو (Courtney Jung & Ian Shapiro)

ترجمه: آموزشکده توانا (آموزشکده الکترونیکی برای جامعه مدنی ایران)

© E-Collaborative for Civic Education 2012

فهرست مطالب

۷	توافق و گذار در آفریقای جنوبی
۱۰	دینامیک مذاکرات گذار
۱۳	توافق گذار در آفریقای جنوبی
۱۳	مذاکرات مقدماتی اصلاح طلبان حکومتی
۱۴	حکومت اکثریت؛ موضوع اکثریت
۱۵	مذاکرات گذار آغاز می شود
۱۶	از «مردم سالاری عادی» تا تقسیم قدرت
۱۸	عدم تشکیل اپوزیسیون دموکراتیک

توافق و گذار در آفریقای جنوبی^۱

ناظران سیاست هرگز انتظار دیدن روزی را نداشتند که در آفریقای جنوبی، نلسون ماندلا به عنوان رئیس‌جمهور این کشور سوگند یاد کند. هنگامی که چنین رویدادی در ماه می ۱۹۹۴ سرانجام رخ داد، مشکل بود آن را دستاوردی بزرگ برای مردم‌سالاری تلقی کرد. انتخابات ماه آوریل آن سال، توجه عالم را به خود جلب کرد. دموکرات‌ها در سرتاسر دنیا، پایان کار نظام تبعیض نژادی آپارتاید و به قدرت رسیدن کنگره ملی آفریقا (ANC) را شادمانه به چشم دیدند. در کشور و در قاره‌ای که در آن، مردم‌سالاری به ندرت روزگار خوشی را از سر گذرانده بود، دستاوردی این‌چنین به راستی شگفت‌انگیز می‌نمود. در مدت زمانی که به طرز حیرت‌آوری کوتاه می‌نمود، آفریقای جنوبی، کشوری که تا آن هنگام طرد شده و مورد تهمت همگانی بود، به یک مردم‌سالاری پیشرو و چندفرهنگی تغییر چهره داد و در نزد رسانه‌های غربی به عنوان الگویی برای تمامی قاره آفریقا و نمادی از امید برای آنهایی که در چهار گوشه جهان درگیر تلاشی سخت برای برپایی مردم‌سالاری بودند، معرفی شد.

چیزی که کمتر از نتیجه به دست آمده حائز اهمیت نبود، خود فرآیند دستیابی به چنین نتیجه‌ای بود. علی‌رغم خشونت شدید موجود، نه جنگ داخلی شد و نه کودتای نظامی و آن همکاری که میان بازیگران اصلی صحنه لازم و ضروری بود، به طرز تحسین‌برانگیزی به خود جامه عمل پوشاند. با آغاز دهه ۱۹۹۰ میلادی و تصمیم حزب ملی^۲ و حکومت برآمده از آن مبتنی بر آزادی تمامی زندانیان

۱. توافق و گذار در آفریقای جنوبی: مردم‌سالاری، اپوزیسیون و نظم نوین مبتنی بر قانون

South Africa's Negotiated Transition: Democracy, Opposition and the New Constitutional Order

2. National Party

به ویژه متضاد برای بر پا داشتن یک نظام سیاسی مبتنی بر تقسیم قدرت» و «(حق) و تو برای اقلیت‌ها»، در ادبیات سیاسی آفریقای جنوبی مردود است، نظام سیاسی که در این کشور به وجود آمده است، با توجه به بسیاری از شاخص‌های مهم آن، کانسوسیسیشنال به شمار می‌رود و به همین عنوان نیز به صورتی طراحی شده است که به هر یک از بازیگران مقتدر صحنه سیاسی، سهمی از حکومت را اعطاء کند. نظام انتخاباتی، مقررات کنترل پارلمانی، اختیارات و ترکیب هیأت دولت و قوه مجریه، همه در راستای تحکیم این واقعیت طراحی شده‌اند. در نتیجه، جایی برای یک بازیگر مقتدر که نقش یک اپوزیسیون صادق را که از جان و دل در مخالفت با حکومت و سیاست‌های اتخاذ شده آن فعالیت کند، باقی نمانده است. نظامی که بر اساس سهم‌دهی در حکومت به هر یک از بازیگران مطرح در صحنه سیاسی طراحی شده باشد، دیگر فضایی نهادین برای یک اپوزیسیون صادق در خود باقی نمی‌گذارد.

... ما در اینجا به بررسی این احتمال مشوش‌کننده خواهیم پرداخت که ببینیم آیا فقدان که در آفریقای جنوبی در ارتباط با ابتدایی‌ترین اجزاء یک مردم‌سالاری بادوام به چشم می‌خورد، نتیجه مستقیم فرآیند گذار و نحوه به توافق رسیدن اصلاح‌طلبان حکومتی در حزب ملی با رهبری میانه‌رو ای‌ان‌سی بوده است یا خیر. ما به واکاوی و برآورد این گمانه‌زنی خواهیم پرداخت که مبتنی بر آن، دینامیک گذارهای معامله شده، مانند فرآیند گذار در آفریقای جنوبی، کمابیش هیچ امکانی برای بازیگران اصلی باقی نمی‌گذارد تا در یک نقطه تلاقی به توافقی دست یابند که نقش نیروهای اپوزیسیون را در نظم نوین سیاسی تأمین کرده باشد. اگر تحلیل ما متقاعدکننده باشد، قاعدتا باید به این نتیجه‌گیری ختم شود که اگر چه قانون اساسی موقت آفریقای جنوبی بهترین ابزار برای پایان دادن به تبعیض نژادی بدون جنگ داخلی بود، ولی نباید آن را در قانون اساسی دائمی تکرار کرد. این بدین معنی است که توصیه‌هایی نظیر آنچه از تحلیل‌گرانی همچون آرند لیچپهارت^۱ شنیده می‌شود را باید نادیده گرفت...

آنهایی که گذار به مردم‌سالاری را به مذاکره می‌گذارند، جملگی مطالباتی را سر میز مذاکره می‌آورند که سود و بهای پیامدهای نهادین مختلف (costs and benefits of various institutional outcomes) را به چشمی متفاوت در نگاه هر یک از آنها متجسم می‌کند. در چنین فرآیندی، باید از مذاکره‌کنندگان که به نمایندگی از حزبی که پیش‌بینی می‌شود که در نظم نوین سیاسی در اقلیت به سر برد انتظار داشت که نظامی را ترجیح دهند که تقسیم قدرت در آن به گونه‌ای باشد که در برابر تصمیماتی که منافع اصلی آنان را به خطر می‌اندازند، با قبضه کردن برخی مناصب حساس حکومتی (spoils system) و در اختیار داشتن حق و تو، به مقابله برخیزند. اما از رهبران آن دسته از احزابی که پیش‌بینی می‌شود که در نظام نوین سیاسی بین دو جایگاه حکومت و اپوزیسیون در چرخش باشند، انتظار می‌رود که در برابر این مفاهیم، دیدگاهی میانه‌تر اتخاذ کنند؛ هنگامی که در حکومت هستند، تمام قدرت را برای اعمال سیاست‌های اتخاذی خود خواهانند، ولی هنگامی که در اپوزیسیون به سر می‌برند خواهان چنان امکاناتی هستند که به ایشان این اجازه را بدهد تا برنامه‌های مورد نظر قدرت حاکم را تا آنجا که در توان دارند، خنثی سازند. از احزابی که پیش‌بینی می‌شود که به اکثریت آراء دست پیدا کنند، انتظار می‌رود الگویی از اپوزیسیون را ترجیح دهند که به آنها اجازه خواهد داد با قدرت و اقتدار هر چه تمام‌تر برنامه خود را پیش برده و

سیاسی، قانونی ساختن همه احزاب اپوزیسیون و شروع مذاکرات صریح و صادقانه و واقعی با آنها در راستای تعریف خطوط کلی آفریقای جنوبی نوین، روشن بود که دگرگونی معنی‌داری در افق نمایان است. مذاکرات چندجانبه میان احزاب و طرفین درگیر در حکومت و در اپوزیسیون برای رسیدن به یک قانون اساسی نوین، نمونه‌ای بود بارز از روح یک گذار دموکراتیک به مردم‌سالاری. حتی هنگامی که مذاکرات معروف به «کودزا»^۱ میان تمامی احزاب و طرفین درگیر به بن‌بست انجامید و چانه‌زنی‌هایی محدودتر میان ایلت، جایگزین آن شد، صرف اینکه فرایند مذاکراتی موجود در کلیت آن محکوم به دستیابی به موافقتی میان بازیگران اصلی بود، به عنوان پیش‌نمایی تشویق‌کننده از آنچه آینده در بر خواهد داشت، مورد استقبال همگانی قرار گرفت.

شور و شوق فراگیر همگانی برای گذار دموکراتیک آفریقای جنوبی را باید همسو با عرف غالب در تفکر آکادمیک در سال‌های اخیر در علوم سیاسی قلمداد کرد. از این دیدگاه، گذار دموکراتیک به مردم‌سالاری همراه با مذاکره و توافق چندجانبه، نه تنها مطلوب، بلکه برای بقای مردم‌سالاری ضروری تلقی می‌شود. همان گونه که گیلرمو ادانل و فیلیپ اشمیتر^۲ یادآور می‌شوند، «پیمان‌ها همواره ممکن و یا محتمل نیستند، ولی در آنجا که خصیصه‌ای از گذار هستند، مطلوبند؛ بدین معنی که بر احتمال منتهی شدن فرایند به یک مردم‌سالاری سیاسی ماندنی و بادوام می‌افزایند». پرسشی که هانتینگتون در بررسی موج سوم دگردیسی‌های دموکراتیک میان سال‌های ۱۹۷۴ و ۱۹۹۰ مطرح می‌کند، این است که «مردم‌سالاری‌ها چگونه شکل گرفتند؟» و پاسخی که خود او به این پرسش می‌دهد، از این قرار است که «مردم‌سالاری‌ها با روش‌های مردم‌سالار شکل گرفتند و راه دیگری هم نبود؛ مردم‌سالاری‌ها از طریق مذاکره، مصالحه و موافقت شکل گرفتند». در همین راستا، پرژورسکی بر این دیدگاه دوباره تأکید می‌کند که «مردم‌سالاری را نمی‌توان (از بالا) دیکته کرد؛ مردم‌سالاری از دل مذاکره و چانه‌زنی برمی‌خیزد». از منظر این دیدگاه‌ها، نمونه آفریقای جنوبی را می‌توان به عنوان مثالی آموزشی و زبردستانه در زمینه گذار تلقی کرد و علی‌رغم جست و خیزهای مکرری که در فرآیند مورد بحث مشاهده شد، بازیگران اصلی آن خطایی جدی از خود بروز ندادند و امن و امان کشور را به سوی نخستین انتخابات آزاد خود و از آنجا به کرانه مردم‌سالاری رهنمون شدند.

توجه جهانی به گذار در آفریقای جنوبی و به مذاکرات گذار در دیگر نقاط دنیا، معادل خود را در بررسی دقیق چند و چون این گفتگوها و موشکافی در آنچه طرفین درگیر در مذاکرات گذار بر سر آن به توافق رسیدند و اصولاً چرا چنین موافقت‌هایی به دست آمد، تا به حال پیدا نکرده است. با این حال، پرسش‌های جدی در رابطه با این موضوع که اصولاً نظم‌هایی که مبتنی بر قانون اساسی بوده و از دل چنین مذاکراتی بیرون می‌آیند، تسهیل‌کننده سیاست دموکراتیک در میان مدت هستند یا نه، مطرح است. به طور مشخص، قانون اساسی موقت آفریقای جنوبی از مفادی که یک مردم‌سالاری سالم مستلزم داشته و معطوف به ساماندهی نهادهای اپوزیسیون است، تهی است. با وجود اینکه الفاظ و مفاهیمی همچون «حقوق گروهی»، «کانسوسیسیشنالیسم» (consociationalism) یا «همکاری گروه‌های اجتماعی مختلف و

1. CODESA

2. Guillermo O'Donnell and Philippe Schmitter

بر اساس آن حکومت کنند. در نتیجه، باید از این دسته از احزاب و نمایندگان آنها بر سر میز معامله در دوران گذار و مذاکرات مربوط به آن انتظار داشت که در این فرآیند با قوت هر چه تمام‌تر از یک نظام مبتنی بر رأی اکثریت (majority system) حمایت کنند و با دیگر مذاکره‌کنندگان و بازیگران برای مقابله با تریبالی که منجر به نظامی مبتنی بر تقسیم قدرت شده و یا به هر شکلی کانسوسیستال باشد، به مخالفت برخیزند.

داستان گذار در آفریقای جنوبی، تا حدودی نادرستی این گونه انتظارات را نشان می‌دهد. همان‌طور که پیش‌بینی می‌شد، حزب ملی، در تمامی طول این فرایند، بر دستاوردی کانسوسیستال پافشاری کرده و با دادن کمترین امتیاز نهایتاً فائق آمد. ولی کنگره ملی آفریقای جنوبی، یعنی حزبی با ساختاری مقتدر و ریشه‌دار (grassroot) که انتظار می‌رفت که در انتخابات آتی بدون هیچ مشکلی به اکثریت مطلق آراء در پارلمان دست پیدا کند، بدون کوچک‌ترین گلایه‌ای و با دادن امتیاز در پی امتیاز، نه تنها به تقسیم قدرت با ضمانت قانون اساسی تن داد، که دوام چنین نظامی را نیز حداقل تا پایان قرن قبول کرد. از آنجا که تا ۱۹۹۲ میلادی تقسیم قدرت در ادبیات سیاسی ای‌ان‌سی مفهومی مردود تلقی می‌شد و بسیاری از ناظران داخلی و خارجی مسائل آفریقای جنوبی ظاهراً این‌گونه می‌پنداشتند که این تشکل تمامی کارت‌های بازی را در دست خود دارد، نتیجه‌ای این چنین به دور از انتظار در اینجا به یک توضیح نیاز دارد...

دینامیک مذاکرات گذار

هانتینگتون گذارهای توافق‌شده یا معامله‌شده (negotiated transitions) را transplacements می‌نامد.^۱ از دیدگاه هانتینگتون، ترنسپلیسمنت تنها زمانی به وقوع می‌پیوندد که دو شرط موجود باشد. اول اینکه هر دو طرف معامله، یعنی گروه‌های غالب در اپوزیسیون و در حکومت، باید در عین چانه‌زنی با یکدیگر، به این واقعیت نیز آگاه و پایبند باشند که هیچ یک از آنها نخواهد توانست به تنهایی و یک‌جانبه آینده را تعیین کند. دوم اینکه در شرایط بحرانی و در حالی که در اپوزیسیون نیروهای میانه‌رو بر جریان‌های افراطی غلبه دارند، اصلاح‌طلبان در قدرت باید از محافظه‌کاران تندرو و مقاوم در برابر هر گونه دگرگونی، قوی‌تر باشند. بنابراین، نخبگانی که درگیر مذاکره و معامله برای گذار هستند، تحت دو نوع قید و بند قرار می‌گیرند، یکی محدودیت‌هایی که از دل مذاکرات دوران گذار برمی‌خیزند و دیگری قید و بندهایی ریشه‌دار که برخاسته از پایگاه‌های مردمی هر یک از طرفین درگیر در معامله هستند. (در جریان مذاکرات گذار) نگرانی هر یک از طرفین معامله این خواهد بود که قدرت را در دو بُعد به نفع خود افزایش دهند. نخست اینکه هر یک از دو طرف معامله تلاش خواهد کرد تا در جریان مذاکرات دست بالا را داشته باشد تا بتواند از این طریق و با به دست آوردن قدرتی بیشتر نسبت به طرف معامله و در چشم‌انداز شکل‌گیری دو حزب رقیب و رقابت دموکراتیک آنها در نظام آتی، بر نتایج چانه‌زنی‌ها به سود خود و آینده (حزب متبوع) خود تأثیر بگذارد. دوم اینکه، انگیزه طرفین معامله، یعنی

میانه‌روها در اپوزیسیون و اصلاح‌طلبان در قدرت، بر این خواهد بود تا در راستای خنثی کردن تندروها و افراطیون هر دو جناح، در عین حال که بر حمایت ریشه‌دار از جناح متبوع خود می‌افزایند، جناح رقیب را وادار سازند تا تنها به ارضا کردن حداقل لازم از مطالبات پایگاه مردمی خویش بسنده کند. هر یک از دو طرف به دنبال این هدف خواهد بود تا در بستری تکامل‌یابنده، پایگاه مردمی و ریشه‌دار طرف مقابل از حداقلی که لازمه دستیابی به یک توافق دوجانبه است فراتر نرود. بنابراین، طرفین معامله در راستای دستیابی به توافقی دوجانبه در مذاکرات گذار، تحت سه نوع فشار و قید و بند به سر خواهند برد؛ محدودیت زمانی، فشارهای ریشه‌دار و ناشی از پایگاه‌های مردمی هر یک از دو طرف و همچنین مطالبات دگرگون‌شونده طرف مقابل...

مذاکرات به صورت جدی تنها زمانی آغاز خواهند شد که نخبگان مذاکره‌کننده هر یک از دو طرف به این واقعیت پی ببرند که به نقطه غیرقابل بازگشت (the point of no-return) نزدیک می‌شوند؛ نقطه‌ای که در آن، هر گونه عقب‌نشینی از مذاکرات، فروپاشی حمایت (از هر دو طرف) را با خود به همراه داشته و از آن به بعد ترمیم (شرایط) سیاسی (political recovery) نامحتمل خواهد بود. رهبری هر دو جناح درگیر در مذاکرات و احتمالاً دو حزب متبوع هر یک از آنها، چنان با گذار معامله شده عجز خواهند شد که در صورت فروپاشی مذاکرات، جایگاه غالب و رهبری خود را به احتمال قوی به نفع افراطیون و تندروهای هر یک از دو جناح از دست خواهند داد. از این نقطه به بعد است که بقای سیاسی اصلاح‌طلبان (در قدرت) و میانه‌روها (در اپوزیسیون) در گرو دستیابی به توافقی معامله شده و دوجانبه خواهد بود. چنین توافق موفقیت‌آمیز و دوجانبه‌ای تنها زمانی به وقوع خواهد پیوست که مذاکره‌کنندگان هر دو جناح به این باورها که اولاً قوه تأثیرگذاری خود را تدریجاً از دست می‌دهند و یا اهرم‌های در دسترس هر یک از آنها برای اعمال فشار بر طرف مقابل به حداکثر کارایی خود رسیده، ثانیاً جایگزینی (replacement) و دگرگونی (transformation) کماکان گزینه‌هایی غیرقابل دوام به شمار می‌روند، رسیده باشند. زمانی که نخبگان مذاکره‌کننده هر دو طرف خود را در مقابل واقعیت عینی فرسایش پایگاه‌های مردمی و ریشه‌دار متبوع خود بیابند، باورهایی که در بالا به آنها اشاره شد به هر یک از آنها انگیزه لازم برای سازش و امتیاز دادن در راستای دستیابی به یک توافق دوجانبه را خواهند داد.

ترنسپلیسمنت یا گذار توافق‌شده (یا گذار در پی چانه‌زنی و معامله) با مفهوم هانتینگتونی جایگزینی از این جهت متفاوت است که در transplacement (بر خلاف آنچه در جایگزینی یا replacement اتفاق می‌افتد)، نظام خودکامه کنترل خویش بر نیروهای مسلح را تا زمانی که توافقی دوجانبه حاصل نشده است، به طرف دیگر واگذار نمی‌کند. بنابراین، هم اصلاح‌طلبان در حکومت و هم میانه‌روها در اپوزیسیون به این واقعیت پی می‌برند که از یک سو تندروهایی که در نیروهای مسلح هستند بر ضمانت‌های امنیتی پافشاری خواهند کرد و از سوی دیگر، حمایت ریشه‌ای در میان حامیان اصلاح‌طلبان حکومتی قویا وابسته به توانایی آنان در ارائه تضمینی قابل اطمینان در پاسداری از تمامیت جانی طرفداران خود خواهد بود. بنا بر این استدلال، اصلاح‌طلبان حکومتی، به نسبت میانه‌روهای اپوزیسیون، از یک مزیت ساختاری (structural advantage) در تمام طول روند مذاکرات برخوردار خواهند بود. از این استدلال این نتیجه مضاعف را نیز می‌توان گرفت که اگر توافقی میان دو طرف حاصل شود، دقیقاً به این دلیل که

۱. در دیدگاه هانتینگتونی، منظور از transplacement در انتقال قدرت در دوران گذارهای توافق‌شده، replacement یا «جایگزینی» نیست. مترجم

اصلاح طلبان حکومتی از کنترل ابزار فشار و نیروی قهریه بهرمنند هستند، در طی مذاکرات و در صورت دستیابی به توافقی دوجانبه، فشار برای سازش و مصالحه عمدتاً بر دوش اپوزیسیون خواهد بود. هنگامی که میانه‌روها در اپوزیسیون به این واقعیت پی ببرند که از نقطه غیرقابل بازگشت خویش عبور کرده‌اند و بقای سیاسی آنها در وابستگی شدید به دستیابی به یک توافق دوجانبه است، از مواضع پیشین خود عقب‌نشینی کرده و احتمالاً مطالباتی را که تا کنون از پذیرش آن سر باز زده بودند، خواهند پذیرفت. حتی اگر اصلاح طلبان حکومتی نیز از نقطه غیرقابل بازگشت خود عبور کرده باشند، هر دو طرف به احتمال زیاد به قبول این فرض تن درخواهند داد که اگر مذاکرات به شکست بیانجامد، اصلاح طلبان واگذاری اداره امور به افراطیون و به محافظه کاران مخالف هر گونه دگرگونی را به از دست دادن کامل کنترل اوضاع، در صورت جایگزینی و یا جنگ داخلی، ترجیح خواهند داد.

با این حال، اصلاح طلبان حکومتی نیز در خودداری از اعمال فشار بر میانه‌روهای اپوزیسیون برای وادار کردن آنها به دادن امتیازهایی زیاده از حد، انگیزه و منفعت خواهند داشت. برای اینکه اصلاح طلبان حکومتی نیروهای افراطی جناح خود را همچنان خنثی کرده و در حاشیه نگه دارند و در عین حال توافق به دست آمده را به کرسی بنشانند، ارضا کردن مطالبات حداقلی نیروهای ریشه‌دار طرفداران آنان کافی خواهد بود. در نتیجه، اصلاح طلبان حکومتی می‌بایست هم‌زمان به پایگاه مردمی خود اطمینان دهند که در معامله با اپوزیسیون به سازش و امتیازی که جایگاه این نیروها را در میان حامیان آنها به خطر نیاندازد بسنده کنند، همچنین به شیوه‌ای هر چه قابل اطمینان‌تر رأی‌دهندگان بالقوه و کماکان بلا تکلیف را راضی کنند که توافق به دست آمده بهترین معاهده ممکن برای تضمین منافع آنها است. میانه‌روهای اپوزیسیون نیز با این مأموریت دشوار روبرو خواهند بود که از یک سو متعصب‌ترین هواداران خود را متقاعد سازند که توافق حاصله بهترین معامله ممکن بوده است و از سوی دیگر، امتیازهای داده شده نشان‌دهنده میانه‌روی و خویش‌نشنداری و عدم توصل به تعصب‌گرایی از طرف آنها بوده است.

بنابراین و به طور خلاصه، در گذارهای ناشی از چانه‌زنی و معامله، اصلاح طلبان حکومتی با توجه به کنترل انحصاری آنها بر نهادهای قهریه دولت، با برگ‌های برنده بیشتری به سر میز مذاکرات با میانه‌روهای اپوزیسیون می‌روند. آنها شاید قدرت آن را نداشته باشند تا دگرگونی (transformation) از نوع هانتینگتونی آن را تحمیل کنند، ولی در عین حال، اپوزیسیون نیز از قدرت کافی برای تحمیل گزینه جایگزینی (replacement) برخوردار نیست؛ اگر چنین نمی‌بود، اصولاً مذاکره‌ای در نمی‌گرفت و اگر چنین نیز باقی نمی‌ماند، مذاکرات به توافقی منتهی نمی‌شد.

آزمون زبردستی اصلاح طلبان حکومتی در مدیریت مذاکرات در این مهارت نهفته خواهد بود که تا چه میزان موفق خواهند شد تا با بهره‌گیری از مزیت ساختاری خود، میانه‌روهای اپوزیسیون را به دادن بیشترین امتیاز وادار کرده و در عین حال به آنها این امکان را بدهند تا حداقل لازم مطالبات برخاسته از پایگاه مردمی خود و از نیروهای ریشه‌دار حامی خود را در مذاکرات تأمین کنند. اصلاح طلبان حکومتی باید به چنین مهمی به شکلی جامه عمل بپوشانند که تا آنجا که ممکن است، نیروهای طرفدار خود را هر چه کمتر از خود برانند. آزمون زبردستی میانه‌روهای اپوزیسیون در مدیریت مذاکرات گذار نیز در این مهارت نهفته خواهد بود که تا چه حد خواهند توانست با موفقیت از مزیت ساختاری اصلاح طلبان

حکومتی بکاهند و در عین حال به توافقی دوجانبه با آنها دست پیدا کنند که مورد قبول پایگاه مردمی نیروهای اپوزیسیون هم بوده و در ضمن جذابیت این نیروها را در میان رأی‌دهندگان بالقوه آتی افزایش دهد. اما اینکه چگونه این ضرورت‌های تعامل، در گذار آفریقای جنوبی بین سال‌های ۱۹۹۰ و ۱۹۹۴ عمل کردند، موضوعی است که از این پس توجه ما را به خود جلب خواهد کرد.

توافق گذار در آفریقای جنوبی

رهبران حزب ملی آفریقای جنوبی تقریباً به محض دستیابی به قدرت در ۱۹۴۸ بود که در به اجرا گذاردن طرح بزرگ خویش با محوریت نظام تبعیض نژادی، با مشکل روبرو شدند. هنگامی که ناکارآمدی برخی از اصول بنیادین تفکیک نژادی توسعه (توسعه مجزای نژادی و قومی) به اثبات رسید، بخشی از راهبرد به فراموشی سپرده شد و بخشی دیگر نیز بازبینی و بازطراحی شد. با جست و خیزهای مکرر در جهت آزادسازی، آفریقای جنوبی به مدت ۴۲ سال به نظامی خودکامه و بی‌ثبات تبدیل شد تا اینکه حزب ملی در قدرت به ریاست دی کلرک^۱ سرانجام در سال ۱۹۹۰ تصمیم گرفت تا نظام آپارتاید را رفته رفته از بین برده و به جای آن نظامی مبتنی بر یک نظام سیاسی چندنژادی پدید آورد...

مذاکرات مقدماتی اصلاح طلبان حکومتی

سرعت و قاطعیت دگرگونی که در فوریه سال ۱۹۹۰ به وقوع پیوست، بسیاری از ناظران را در بهت و حیرت فرو برد. رئیس جمهور آفریقای جنوبی، دی کلرک، آفریکانر^۲ محافظه‌کاری که نام و شهرت او با تاریخ آپارتاید یکی شده بود و تا آن زمان از تکیه‌گاه‌های اصلی نظام تبعیض نژادی به شمار می‌رفت، در فوریه آن سال، با رفع ممنوعیت از فعالیت احزاب اپوزیسیون، یعنی از کنگره ملی آفریقا، کنگره پان‌آفریقایی^۳ و حزب کمونیست آفریقای جنوبی که فعالیت آنها از ۱۹۶۰ تا آن زمان ممنوع بود، اپوزیسیون و دنیا را شگفت‌زده کرد. دی کلرک، هم‌زمان دو طرح آزادی زندانیان سیاسی از جمله نلسون ماندلا و آغاز مذاکرات برای رسیدن به مردم‌سالاری را اعلام نمود. با وجود عملکرد تاریخی حزب ملی در رد و منع این تشکل‌های سیاسی و حفظ نظم تبعیض نژادی در پس پرده‌ای از تنظیمات و اصلاحات ظاهری، تصمیمات فوق‌تردیدی باقی نمی‌گذاشت که تغییری جدی و بنیادین در راه است. تصمیم ناگهانی حکومت مبنی بر آزاد کردن ماندلا پیش از آنکه نقش وی در درون‌ای‌ان‌سی با موافقت اعضای آن همراه شده باشد، نشان‌دهنده حرکتی حساب شده در جهت پر و بال دادن به بی‌نظمی تشکیلاتی ای‌ان‌سی و بهره‌برداری حداکثری از آن از یک سو و ارتقاء امتیاز ساختاری اصلاح طلبان حکومتی از سوی دیگر برای تدوین برنامه مذاکرات و موضوعات مورد معامله در روند چانه‌زنی‌های آتی بود...

1. Frederik Willem de Klerk

2. Afrikaner

3. Pan-Africanist Congress

مذاکرات گذار آغاز می‌شود

در ۱۹۹۲، یک سلسله پیروزی‌های محلی در انتخابات مقطعی (by-elections) از سوی حزب محافظه کار در حوزه‌هایی که تا آن زمان از جمله پایگاه‌های اصلی حزب ملی به شمار می‌رفتند، اختطاری به اصلاح‌طلبان این تشکل محسوب شد که مبادا بخش قابل توجهی از سفیدپوستان از پشتیبانی از فرآیند گذار سر باز بزنند. دی کلرک، در پی این رویدادهای انتخاباتی، به فراخواندن یک همه‌پرسی اقدام کرده، از رأی‌دهندگان سفیدپوست خواست تا حمایت یا عدم حمایت خود را از مذاکرات بیان دارند. با چنین اقدامی، دی کلرک دست به یک خطرپذیری عمده سیاسی زد. اگر در این قمار سیاسی نتایج به دست آمده از همه‌پرسی منفی می‌بود، نه تنها دی کلرک مجبور به عقب‌نشینی از سیاست خود می‌شد، بلکه به احتمال قوی از رهبری حزب ملی و از ریاست حکومت نیز عزل می‌گشت، اما وی با به دست آوردن یک پیروزی قاطع مبتنی بر دوسوم آراء، واهی بودن تهدید انتخاباتی سفید-حق (white-right) را برملا کرد...

در پی این پیروزی انتخاباتی، دی کلرک لحظه‌ای را برای اعلام مشروعیت و کالت خویش مبتنی بر همه‌پرسی برای آغاز و پیشبرد مذاکرات گذار از دست نداد و نیز در طول فرآیند گفتگوها و تا انتخابات سال ۱۹۹۴، همواره بر این مهم که هر چه بر سر آن به توافق دست یافته است پیش از این در چارچوب همه‌پرسی به رأی گذاشته شده و در نتیجه پیش‌تر از سوی اکثریت قاطع رأی‌دهندگان سفیدپوست به تأیید رسیده است، پافشاری کرد. با این حال، وی در قبال این موضوع از آزادی عمل کامل هم برخوردار نبود. با اینکه همه‌پرسی فوق به وی اهرم فشار سیاسی لازم را برای دستیابی به یک توافق از سوی جمعیت سفیدپوست اعطاء می‌کرد، در ضمن او را متعهد به رسیدن به نوعی تقسیم قدرت هم می‌کرد. چنین تعهدی به صراحت در پویش انتخاباتی همه‌پرسی به چشم می‌خورد و در واقع قراردادی بود بین اقلیت سفیدپوست و دی کلرک که بر مبنای آن، وی نتواند کل قدرت را به اکثریت سیاه‌پوست واگذار کند. اگر دی کلرک قدمی از مفاد این قرارداد فراتر رفته بود، از حمایتی که تا آن زمان برخوردار می‌بود بی‌نیسب می‌شد و سفیدپوستان افراطی به احتمال زیاد به عنوان یک نیروی جدی در برابر وی قد علم می‌کردند. با این حال، در قالب محدودیت‌هایی که قرارداد فوق برای وی در نظر گرفته بود، دی کلرک از این آزادی عمل برخوردار بود تا با میانه‌روهای کنگره ملی آفریقا مذاکراتی صادقانه را آغاز کند.

انگیزه و توانایی مذاکره در بین رهبران کنگره ملی آفریقا تدریجاً پدیدار شد. در جریان قتل عام ۳۹ تن از هواداران غیرمسلح کنگره ملی آفریقا در ژوئن ۱۹۹۲ در بویاتونگ، ظاهراً توسط اعضای اینکاتا، نیروهای انتظامی بدون اینکه به کوچک‌ترین مداخله‌ای اقدام ورزند، در کناری ایستاده و ناظر ماجرا ماندند. در اعتراض به بی‌میلی نیروهای انتظامی در فرونشاندن آنچه خشونت سیاهان علیه سیاهان خوانده می‌شد و نیز حملات اینکاتا بر علیه کنگره ملی آفریقا، ماندلا بلافاصله پس از قتل عام بویاتونگ از مذاکرات کناره‌گیری کرده، فروپاشی گفتگوهای چندجانبه میان احزاب را موجب شد. کنگره ملی آفریقا با فراخواندن یک حرکت توده‌ای گسترده و اعتراضات سراسری مردمی، در پی آن بود تا به کناره‌گیری پرماجرایی خود از میز مذاکرات، بُعدی جدید بدهد. استفاده از پربهترین برگ برنده کنگره ملی آفریقا در خارج از چارچوب چانه‌زنی‌های نهادین، بدین معنی بود که این تشکل کماکان از قابلیت

ای‌ان‌سی نشانه‌ای از وجود چشم‌انداز اینکه مذاکرات با سرعت پیش بروند از خود نشان نمی‌داد. در حالی که حزب ملی مصرانه خواهان رسیدن به توافقی اصولی و اساسی درباره یک حکومت پساآپارتاید بود، کنگره ملی آفریقا تمرکز خود را روی رسیدن به توافقی‌نامه‌ای گذاشته بود که می‌بایست آیین‌نامه چگونگی تشکیل یک حکومت دموکراتیک را تدوین و تأمین نماید. ای‌ان‌سی برای رسیدن به این هدف، با درخواست تشکیل مجلس مؤسسان و تدوین نخستین قانون اساسی، به دنبال آن بود تا در قالب یک جنبش‌رهایی‌بخش باقی بماند. رهبران ای‌ان‌سی، با به چالش کشیدن نقش حکومت به عنوان طرف مشروع و اصلی مذاکره‌کننده، در پی متزلزل کردن مشروعیت آن و سست کردن امتیاز راهبردی آن در روند مذاکرات بودند. از دیدگاه ای‌ان‌سی در حالی که یک حکومت موقت اداره امور را در دست می‌گرفت، دو طرف در «زمینی بی‌طرف» مذاکرات را آغاز می‌کردند. اضافه بر این، رهبران ای‌ان‌سی چنین استدلال می‌کردند که تنها یک مجلس مؤسسان منتخب است که خواهد توانست فرایندی دموکراتیک را که به تدوین و تصویب یک قانون اساسی از سوی نمایندگان منتخب مردم برسد، منجر شود. رهبران ای‌ان‌سی با اطمینانی که به پیروزی خود در چنین انتخاباتی و به دست آوردن اکثریت آراء داشتند، انتظار داشتند که در این صورت و با در دست گرفتن افسار قدرت، دستی کاملاً باز برای تدوین قانون اساسی نوین و کنترل حکومت خواهند داشت.

حکومت اکثریت؛ موضوع اصلی

بحث بر سر حکومت اکثریت، حتی در جریان مذاکرات مقدماتی، آفت گفتگوها شده بود... پیشنهاد حزب ملی این بود که نمایندگی احزاب اقلیتی که از پایگاهی درخور به‌رمنند هستند در هیأت دولت تضمین شده و ریاست در بین اعضای یک گروه سه تا پنج نفره در چرخش بوده و تصمیمات در هر یک از این دو نهاد به شکلی اجماعی اتخاذ شوند.

همچنان که پیشتر یادآور شدیم، تقسیم قدرت (power sharing) در ادبیات سیاسی ای‌ان‌سی و در تاریخچه این تشکل سیاسی، موضوعی مردود به حساب می‌آمد. به نظر می‌رسید که چنین مفهومی اصولاً چیزی بیش از گرد و غبار لفظی برای پوشاندن تبعیض نژادی در لفافه‌ای از ابهام نبوده و حسن تعبیری از «حقوق ویژه یک گروه خاص» (group rights) بیش نباشد. با توجه به چنین پیشینه‌ای و نظر به اینکه کنگره ملی آفریقا به وسعت پایگاه ریشه‌ای خود در نظر حامیان آگاهی داشت، تعجبی نیست که این تشکل به هر گونه گفتگویی درباره تقسیم قدرت به دیده تابو و حیطه ممنوعه می‌نگریست. نلسون ماندلا در پویش‌های سیاسی اولیه خود و در جریان سفرهای بین‌المللی خود در آن زمان، شدیداً این ادعای حکومت وقت آفریقای جنوبی را که این کشور از آن جهت که ترکیبی منحصر به فرد از اجزاء قومی و نژادی است و در نتیجه به نظامی سیاسی که منطبق با ویژگی‌های خاص آن باشد نیاز دارد، سخت به باد انتقاد و تمسخر گرفت. بنابراین، در مراحل اولیه، کنگره ملی آفریقا تمامی این ادعاها را رد کرده و مصرانه خواهان یک «مردم‌سالاری عادی» (ordinary democracy) - نه بیشتر و نه کمتر - شد.

بنابراین دستیابی به یک توافق موفقیت‌آمیز از این پس در گرو این بود که رهبری میانه‌رو ای‌ان‌سی بتواند خود را از لحاظ تاکتیکی و ایدئولوژیکی در موقعیتی قرار دهد که بدون از دست دادن حمایت اصلی‌ترین نیروهای هوادار خود، تن به قبول طرح تقسیم قدرت بدهد. رهبری ای‌ان‌سی مجبور بود تا با جابجایی سیاست خود، هم تقسیم قدرت را بپذیرد و هم آن دسته از نخبگانی را که در درون و در بیرون این تشکیلات، می‌توانستند جایگاه آن را به عنوان اصلی‌ترین نیروی اپوزیسیون به چالش بکشند، به حاشیه براند. حکومت نیز که از اواسط ۱۹۹۲ آماده انجام مذاکراتی جدی در این باره بود، هر آنچه در توان داشت به کار برد تا در به حاشیه راندن این دسته از نخبگان اپوزیسیون، به کمک رهبری میانه‌رو ای‌ان‌سی بشتابد. هنگامی که در ماه سپتامبر مذاکرات دوجانبه از سر گرفته شد، وزیران دولتی شروع به خاموش کردن انتقادهای عمومی از رهبری ای‌ان‌سی کردند و حکومت نیز تلاش خود را برای به حاشیه راندن نیروهایی که با ای‌ان‌سی در رقابت بودند، به ویژه حزب آیف‌پی، آغاز کرد. این خود تغییری بارز در استراتژی حکومت بود. حتی تا ماه می ۱۹۹۲، استراتژی حکومت مبتنی بر منزوی کردن ای‌ان‌سی از طریق پر و بال دادن به نیروهای رقیب آن بود و در همین راستا نیز از یک سو مثلاً با گروهی همچون پی‌ای‌سی (تشکلی که گفتگوهای کودزا را تحریم کرده بود) در خارج از کشور دیدارهایی را ترتیب داد و از سوی دیگر، ادعای ای‌ان‌سی مبنی بر گسترده‌گی حمایت ریشه‌دار آن را به چالش کشید؛ به عنوان مثال، بر این ادعا پافشاری کرد که ای‌اف‌پی در میان قبایل زولو از حمایت گسترده‌تری از ای‌ان‌سی برخوردار است. به این ترتیب، استراتژی قدیمی که همواره در پی هر چه بیشتر تفرقه انداختن در صفوف اپوزیسیون بود - راهکاری که با راهبرد دگرگونی منطبق بود - به کناری گذاشته شد و راهبرد جدیدی مبتنی بر پیدا کردن و تا حدودی حتی دست‌وپا کردن شریکی برای مذاکره و مستعد دستیابی به یک توافق، جایگزین آن شد.

تا پیش از پایان ۱۹۹۲، از انتقادهایی که از راست و چپ از حکومت و از رهبری ای‌ان‌سی می‌شد چنین برمی‌آمد که اتحادی که برای جامه عمل پوشاندن به توافقی در جهت ترنسپلیسمنت ضروری است، از انسجام و چسبندگی لازم برخوردار بوده و در شرف به وقوع پیوستن است... هر دو طرف به ترتیب دادن حمایت لازم برای پشتیبانی از فرایند مذاکرات اقدام کرده و واقف بودند که چنین حمایتی تا ابد ادامه نخواهد داشت. هر یک از طرفین خود را در موضعی قرار داده بود که از آن، هم رسیدن به توافقی دوجانبه ممکن می‌بود و هم بهای دست نیافتن به چنین توافقی از آن نقطه به بعد، مدام در حال افزایش بود.

از دیگر اجزاء مهم این مرحله، از یک سو ضرورت خنثی کردن جناح تندرو کنگره ملی آفریقا توسط رهبری ای‌ان‌سی و از سوی دیگر، جلب حمایت لازم در صفوف حامیان اصلی آن برای قبول طرح تقسیم قدرت بود...

جدال بر سر به کرسی نشاندن طرح تقسیم قدرت در درون تشکیلات ای‌ان‌سی، چند ماهی به درازا انجامید. تا فوریه ۱۹۹۳ و پایان یافتن مجادله‌ای سه روزه و پرمخاطره میان جناح‌های درگیر بر سر این موضوع، خنثی شدن ضلع رادیکال ای‌ان‌سی امری قطعی نبود. موضوع اصلی مورد جدال این بود که آیا شورای صد نفره حکام ای‌ان‌سی، توافقی را که در این زمینه و از طریق مذاکره با حکومت حاصل

بسیج توده‌ای هواداران خود بر علیه حکومت برخوردار بوده و هر زمان که اراده کند می‌تواند از این برگ بهره بگیرد... اگر چه ماندلا مکرراً خواستار تظاهرات صلح‌آمیز شد، بالاترین میزان از خشونت در دوران گذار در همین ماه‌های پس از رویداد بویپاتونگ تحقق یافت.

سه ماه پس از بویپاتونگ، حکومت سیسکی در برابر یک گروه از پیروان کنگره ملی آفریقا که در حمایت از پویش و حرکت مردمی در بیشو دست به راهپیمایی زده بودند، اقدام به گشودن آتش نمود. این رویداد بخصوص در پرده برداشتن از بهای انسانی گذار و نمایاندن چهره عریان آن به رهبری ای‌ان‌سی، نقش به‌سزایی بازی کرد...

در حالی که می‌رفت تا کنترل آشوب‌های مردمی از دست رهبری ای‌ان‌سی خارج شود، دی کلرک، با تهدید هر دو طرف به روی آوردن به گزینه دگرگونی (transformation)، شدیداً بر میزان فشار بر طرفین مذاکره افزود. وی پس از آنکه بر راست افراطی فائق آمده بود، می‌رفت تا به نقطه غیرقابل بازگشت خود نزدیک شود؛ مرحله‌ای که رسیدن به یک توافق را ضروری می‌کرد. در این دوران بود که به کرات و خطاب به هر دو طرف اعلام کرد که وی یا با هر کسی به مذاکره خواهد نشست و یا با هیچ کس، همچنین اگر لازم باشد خود رأساً اقدام به ترتیب دادن گذار خواهد کرد و اینکه هر چه پیش آید، گذار اجتناب‌ناپذیر خواهد بود...

ماشه دوگانه بویپاتونگ و بیشو و نیز پیامدهای این دو رویداد خونین، رهبری ای‌ان‌سی را وادار ساخت تا با نگاه کردن به ژرفنای خطری که آنان را تهدید می‌کرد، به این مهم واقف شوند که زمان برای رسیدن به توافقی با طرف مقابل از طریق مذاکره، موافقت‌نامه‌ای که در تدوین آن از فرصت تأثیرگذاری به‌سزایی برخوردار بودند، در حال سپری شدن است. به هر ترتیب، بلافاصله پس از قتل عام سیسکی، رهبری ای‌ان‌سی به سر میز مذاکرات با حکومت بازگشت و روند گفتگوهای جدی از همان زمان آغاز شد. بر خلاف دو دور پیشین مذاکرات معروف به میزگردهای کودزا که گفتگوهای عمومی و تزئین شده با بسیاری از بازیگران حاشیه‌ای بودند، دور جدید مذاکرات، در پی حوادث بویپاتونگ، تنها شامل حکومت و ای‌ان‌سی بوده و در خفا و به دور از افکار عمومی پیگیری شد. در این دور، هر دو طرف ظاهراً مصمم بودند تا موضوعات مورد توافق را پیش از آنکه گفتگوهای چندجانبه بار دیگر بتوانند از سر گرفته شوند، به ثبت رسانده و نهایی کنند. این موضوعات در یادداشت تفاهم (Record of Understanding) میان حکومت و ای‌ان‌سی به ثبت رسیده و در فوریه ۱۹۹۳ به آگاهی عمومی رسید.

از «مردم‌سالاری عادی» تا تقسیم قدرت

هنگامی که رهبران ای‌ان‌سی متقاعد شدند که تمام بدیل‌های یک تسویه حساب نسبتاً سریع و مورد توافق طرفین، گزینه‌های بدی هستند، خود را با یک انتخاب هابسونی^۱ مواجه دیدند... در نتیجه، امتیاز ساختاری حکومت در مذاکرات خود را به نحو بارزی آشکار ساخت. تعهد دی کلرک به تقسیم قدرت قابل معامله نبود و این به این معنی بود که امتیاز اصلی را در چانه‌زنی‌ها ای‌ان‌سی باید پرداخت می‌کرد.

1. Take it or leave it

شده بود، به تصویب خواهد رساند یا نه... در قالب طرح ترنسپلیسمنت تقسیم قدرت و بر پایه توافق به دست آمده، قرار بر این بود که صرفنظر از نتایج انتخابات، یک حکومت پنج ساله وحدت ملی با وکالت قانونی و متشکل از مناصب نمایندگی برای همه احزابی که حداقل به ۵ درصد آراء دست یافته باشند تشکیل شده و سهمی از قدرت مجریه برای قوی ترین حزب اقلیت محفوظ نگه داشته شود. حکومت در تعیین آستانه ابراکثریت یا اکثریت صلاحیت دار^۱ (supermajority or qualified majority) تنها به دادن امتیازهایی حاشیه‌ای به ای‌ان‌سی بسنده کرد، ولی برای نخستین بار قبول کرد که رسیدگی به برخی مسائل مربوط با قدرت‌های منطقه‌ای را به پارلمان بعدی موکول کند، ولی در مذاکره بر سر موضوع مرکزی حکومت اکثریت، ای‌ان‌سی از سیاستی که از دهه‌ها پیش به این سو دنبال می‌کرد عقب‌نشینی کرده و به قبول ترتیباتی کانسوسی‌شنال (یعنی همکاری گروه‌های اجتماعی مختلف و به ویژه متضاد برای بر پا داشتن یک نظام سیاسی مبتنی بر تقسیم قدرت)، حداقل تا پایان قرن، تن داد.

برداشت‌هایی که کنشگران و هواداران ای‌ان‌سی از توافق به دست آمده با حکومت به عنوان نوعی حراج مواضع پیشین داشتند، چه درست بوده باشد چه نادرست، در مجبور کردن شورای حکام این تشکل برای برپاداشتن اجلاسی سراسری از اعضاء و بحث پیرامون این موضوع، توفیقی حاصل نکردند. توافق به دست آمده از طریق مذاکرات نهایتاً به تصویب رسید و از آن زمان تا مقطع برگزاری انتخابات، ای‌ان‌سی با چالشی جدی از سوی جناح چپ خود روبرو نشد. با اینکه مذاکرات چندجانبه از ماه بعد آغاز شد، موافقت‌نامه دوجانبه فوریه ۱۹۹۳ مضامین بنیادین قانون اساسی را که پارلمان سفید در واپسین لایحه قانونی خود در دسامبر همان سال به تصویب رساند، در نص خود تعیین کرده بود. در اکتبر این سال، لایحه قانون برپایی شورای موقت اجرایی یا تی‌ای‌سی (Transitional Executive Council) به تصویب رسید؛ نهادی چندحزبی و اجرایی که وظیفه آن نظارت بر عملکرد حکومت تا برگزاری انتخابات آوریل ۱۹۹۴ بود. اگرچه لایحه قانون مذکور اختیارات تی‌ای‌سی را محدود به موضوعاتی مرتبط با ضمانت اجرایی بی‌طرفانه و عادلانه بودن انتخابات می‌کرد، نهاد فوق در عمل سریعاً تبدیل به ابرحکومتی بر فراز حکومت شد. هنگامی که تی‌ای‌سی با موفقیت به نیروهای نظامی دستور داد تا بر علیه گروهی سفید و جدایی طلب که در منطقه بوفوتاتستونا در حمایت از رهبر سیاه محلی و در ضدیت با انتخابات پیش رو برخاسته بود، وارد عمل شده و آن را سرکوب کنند، دو نکته برای نخستین بار به روشنی آشکار شد؛ یکی اینکه ارتش به تی‌ای‌سی وفادار است و دیگر اینکه گذار به حکومت چندنژادی در آفریقای جنوبی، حتی پیش از آنکه کوچک‌ترین رأی سیاهی به صندوق انداخته شده باشد، عملی انجام شده بود.

عدم تشکیل اپوزیسیون دموکراتیک

توصیه هانتینگتون به رهبران نظام‌های خودکامه‌ای که درگیر مذاکرات گذار می‌شوند این است که برنامه‌ریزی برای سیاست اپوزیسیون را نیز آغاز کنند. دی کلرک نه تنها به این توصیه توجه نکرد،

بلکه هنگامی که درگیر مذاکرات با رهبری میانه‌رو ای‌ان‌سی برای گذار به نظامی چندنژادی بود، قادر به پیروی از چنین توصیه‌ای نیز نبود. شرط ضروری برای به حاشیه راندن جناح محافظه‌کار راست و مخالف هرگونه تغییر توسط وی این بود که به الگویی مبتنی بر تقسیم قدرت متعهد شود؛ الگویی که نقشی هرچند ناچیز، برای اقلیت سفیدپوست در ترکیب حکومت بعدی قائل شود. هنگامی که رهبران میانه‌روی ای‌ان‌سی از نقطه غیرقابل بازگشت خود عبور کرده و به دستیابی به یک توافق دوجانبه نیاز مبرم پیدا کرده بودند، چاره‌ای جز قبول این واقعیت نیز نداشتند؛ ضرورتی که هر دو طرف را به سوی یک الگوی تقسیم قدرت سوق می‌داد.

فراتر از محدودیت‌های فوق، هیچ‌یک از طرفین مذاکره انگیزه‌ای برای معطوف داشتن توجه خود به مسئله اپوزیسیون و جایگاه آن در نظم نوین نداشتند، چراکه هیچ‌یک از آنها انتظاری جز عضویت در حکومت در حال تکوین نداشتند. در این مرحله، این پرسش که آیا هر یک از آنها، در صورتی که آینده بلندمدت را مدنظر قرار می‌دادند، ممکن بود که الگویی دیگر را جذاب‌تر تشخیص بدهند، اساساً مطرح نبود؛ هر دو طرف زندانی کوتاه‌بینی شدند، که در تحلیل نهایی، تبدیل به بهای حداقل برای دستیابی به یک گذار مورد توافق دوجانبه شد.

حکومت و رهبری ای‌ان‌سی هر چه به یکدیگر نزدیک‌تر می‌شدند، منفعتی مشترک در به حاشیه راندن هرگونه مخالفت با طرحی که مشترکاً در جامه عمل پوشاندن به آن اقدام می‌کردند، پیدا می‌کردند؛ با این هدف که هیچ صدای مخالفی در اعتراض به برنامه‌های مشترک آنها بلند نشود؛ مثلاً تصمیم تی‌ای‌سی مبنی بر به تعلیق درآوردن الغای برنامه‌ریزی شده بند ۲۹ از قانون امنیت داخلی - به جا مانده از نظام آپارتاید، قانونی که بازداشت افراد را بدون حکم دادگاه مجاز می‌شمرد - به سرعت از سوی دو طرف رد شد.

در بحبوحه سرسام آور ماه‌های پایانی مذاکرات گذار که می‌رفت تا به انتخابات آوریل ۱۹۹۴ منتهی شود، یارگیری و یا حاشیه‌نشین کردن اپوزیسیون از دید بازیگران اصلی درگیر در گفتگوها و نیز از چشم اکثر ناظران، به گزینه‌ای مطلوب تبدیل شده بود. این مسئله قابل فهم است، چراکه اپوزیسیونی که قد علم کرده بود، با پایان دادن به نظام آپارتاید مخالفت می‌ورزید. البته از این جهت که مذاکره‌کنندگان اصلی انتظار داشتند تا به بازیگران کلیدی نظم نوین سیاسی تبدیل شوند، خود را درگیر مسائلی فراتر از ساختن نظام سیاسی جدید نیز کردند و در حالی که درگیر به وجود آوردن تضمین‌هایی برای جلوگیری از بروز هرگونه مخالفت جدی با نظم نوینی که سرگرم تکوین آن بودند، شدند، این را نیز ضمناً تضمین کردند که جای چندانی برای اپوزیسیون دموکراتیک باقی نماند...

۱. یعنی نصف آراء به علاوه میزانی که باید به توافق دو طرف برسد. مترجم

 آموزشکده الکترونیکی
برای جامعه مدنی ایران
<http://www.tavaana.org>

پروژه

e-collaborative
for civic education
<http://www.eciviced.org>
