

# לרקוד עם ענקים – שורשי האינטגרציה האירופית במלאת יובל שנים להקמת השוק האירופי המשותף

שלמה פרלה

משתי מעצמות אלו לחמה את מלחמתה שלה, למען האינטרסים הלאומיים שלה. התוצאה הייתה חלוקת גרמניה בפרט וחלוקת אירופה בכלל, בשעה שכל חלק הופך, בדרגת כורח משתנה, למחובר לטבורה של אחת ממעצמות-העל. כך נוצרו הגוש המזרחי והגוש המערבי.

שני חלקי אירופה זכו ליציבות: הגוש המזרחי היה יציב בכוח הכפייה הסובייטית, אירופה המערבית זכתה לשלווה בכוח הסיוע הכלכלי והמטריה הצבאית של ארצות הברית. אך דא עקא שהסיוע האמריקאי היה מלווה, כמוכן, בהטלת השפעה פוליטית על מערב אירופה, ובעיקר על צרפת ובריטניה, מעצמות העבר, שנותרו מרוטות נוצות ומוגבלות על ידי ידידתן הגדולה, הן ביכולת התמרון שלהן בזירה הבינלאומית והן בהתנהלותן הפנים-לאומית.

מן הצד השני, בהסיטן מבטן מזרחה, מצאו עצמן מדינות מערב אירופה, שהמלחמה התישה את כוחן, נתונות בצלו של הגוש הסובייטי, המאיים בעצם נוכחותו.

כיצד תרקוד מערב אירופה עם שני ענקים אלה?

הבעיה החריפה לנוכח היעלמותה של גרמניה כבלם אפשרי מפני ניסיונות התפשטות סובייטית, והפוליטיקה המערבית התחבטה בשאלה האם יש לאפשר לגרמניה לשוב לאיתנה. הובע חשש ממגמה זו פן תתעצם גרמניה ותופיע שוב בשכונה האירופית כבריון ענק, שמאז 1870 הוכיח את פגיעתו כי רבה. מאידך גיסא, גרמניה חלשה ומפורזת הייתה טרף קל לסובייטים החונים על גבולה בכוחות גדולים.

היחלשותה של מערב אירופה כתוצאה מן המלחמה היא עובדה ברורה, אך יש לציין כי זאת לא רק בשל ההרס,

ראשית המאה ה-20 החל תהליך של תמורות במאזן הכוחות העולמי. עידן ההגמוניה של מעצמות אירופה עמד לפנות מקומו לעלייתה של מערכת עולמית דו-קוטבית בהנהגתן של ארצות הברית ורוסיה. מלחמות העולם, הראשונה והשנייה, שהיו מבחינה מסוימת פרי ניסיון – למצער מצד גרמניה – לעכב תהליך זה, אך החישו אותו.

מאמר זה מבקש להצביע על כך ששורשי האינטגרציה האירופית בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה נעוצים, מנקודת מבט ריאליסטית, בכונת מדינות מערב אירופה למזער את תלותן הכלכלית והפוליטית בארצות הברית, מחד גיסא, ולהגן על עצמן מפני אפשרות של התפשטות סובייטית ולמנוע את התעצמותה המחודשת של גרמניה מאידך גיסא. היבטים תרבותיים של האינטגרציה האירופית הם מחוץ לגדרו של מאמר זה.

במלחמת העולם הראשונה כבשה גרמניה שטחים רבים באירופה. במלחמת העולם השנייה עלו שתי מעצמות וחיסלו את מגמת האימפריאליזם הגרמני. מבחינה מסוימת, ובאורח פרדוכסאלי, חיסול גרמניה הנאצית סימל גם את השלב האחרון בתהליך שקיעתה של היבשת האירופית כשחקן הבינלאומי החשוב ביותר. כל אחת

ד"ר שלמה פרלה הוא מרצה מן החוג ליחסים בינלאומיים באוניברסיטת בר-אילן. ספרו על האיחוד האירופי נמצא בכתובים. מאמרו האחרון של ד"ר פרלה מתייב ראה אור בגיליון מס' 114 (ינואר 2007).

הקטל וההוצאות הצבאיות המרובות אלא גם בשל העובדה שהמלחמה החישה את צמצום כוחן האימפריאלי של מדינות מערב אירופה, ובכך כרסמה באופן ניכר במעמדן הגלובלי. בלגיה, צרפת, בריטניה, הולנד ופורטוגל היו בעלות נכסים קולוניאליים לפני 1939 במשך כ-300 שנה. לעובדה זו הייתה לא רק משמעות כלכלית חשובה אלא גם משמעות של יוקרה בינלאומית. בתקופת האימפריאליזם הופיעו המעצמות האירופיות כנעלות מבחינה תרבותית-כלכלית-טכנולוגית על פני עמי אסיה ואפריקה.<sup>1</sup> והנה המלחמה ניפצה תדמית זו, לא רק בשל ההתפתחויות המלחמתיות ביבשת האירופית עצמה, אלא בשל אובדן של נכסים קולוניאליים, ודווקא למעצמה אסיאתית – יפן. צרפת והולנד, למשל, הובסו לא רק על אדמת אירופה אלא אף איבדו נכסיהן לעם שרק במחצית השנייה של המאה ה-19 החל לאמץ טכנולוגיות ואורחות ממשל מערביים. שוד ושבר! האירופים התגלו עתה כנמרים של נייר. עמדתה האנטי-קולוניאלית המוצהרת של ארצות הברית הייתה גורם חשוב בפירוקן של האימפריות האירופיות, זאת למרות העובדה שהאמריקאים עצמם התנהלו כמעצמה קולוניאלית במקומות כמו פוארטו-ריקו, גואם, קובה, האיטי והפיליפינים. ארצות הברית ניצלה את מלחמת העולם השנייה להאדרת מעמדה האימפריאלי על חשבון אירופה. נוסח האמנה האטלנטית מאוגוסט 1941, שלמעשה נכפה על צרצ'ייל על ידי רוזוולט, קרא, בין היתר, להנהיג סחר חופשי וממשל עצמי לכל עמי העולם. זה כמובן רעיון אנטי קולוניאליסטי, אך ככל הנראה הוא נבע כבר אז מכוונה אמריקאית לפרוץ את גוש הסחר האימפריאלי של בריטניה, באשר גוש זה נעל שווקים בפני ארצות הברית. בין רוזוולט לצרצ'ייל היו חילוקי דעות רציניים באשר לחלוקה האימפריאלית של העולם. ארה"ב רצתה לבסס את מעמדה באוקיאנוס השקט על חשבון יפן, וזאת באמצעות ברית עם סין. רוזוולט היה סבור שמעצמות אירופה הקולוניאליות לא נהגו בסין בהגינות. הייתה תרעומת אמריקאית גם ביחס לדבקותה של בריטניה באחיזתה בהודו והיה לחץ אמריקאי חזק על צרצ'ייל להבטיח להודו עצמאות לאחר המלחמה, בתמורה לתמיכתה המוחלטת במלחמה נגד יפן. צרצ'ייל ניסה לעמוד איתן נגד הלחץ האמריקאי אך לבסוף נאלץ להכריז כי "הודו אבודה", (כפי שהאמריקאים נאלצו להכריז גם הם, מאוחר יותר, כי סין אבודה).<sup>2</sup> הנסיגה הבריטית מאסיה דווקא הגבירה את הנחישות הבריטית להיאחז במזרח התיכון ובאגן הים התיכון, וזו גם הסיבה לזעם הבריטי הרב, ומבחינה זו, גם לזעם הצרפתי, ולחיזוק המגמה של האינטגרציה האירופית בסוף 1956 ותחילת 1957, לנוכח השפלתן של שתי המדינות הללו על ידי ארה"ב בפרשת מבצע סואץ (ראה להלן). צרצ'ייל הבין את המגמה האמריקאית. ב-1942 הוא אמר

בכעס: "לא מוניתי לתפקיד ראש ממשלת הוד מלכותו על מנת לפקח על חיסולה של האימפריה הבריטית".<sup>3</sup> אך מה לעשות? בריטניה נעשתה יותר ויותר תלויה בארה"ב. גם לצרפת ב-1945 לא הייתה כוונה לסיים את שלטונה בהודו-סין. היא ניהלה שם מלחמה במשך עשר שנים שעלתה לה בקורבנות רבים, כסף ויוקרה. היא קיוותה כי תוכל לנצח. היא לא חזתה שהודו-סין תיהפך מסתם אזור של אחיזה קולוניאלית לאחת מזירות המלחמה הקרה. אמנם קיימת מחלוקת בין החוקרים לגבי מידת ההשפעה של הנכסים הקולוניאליים על הכלכלה של מעצמות אירופה בשנים שבין שתי מלחמות העולם, אך גם ללא השפעת אובדן הקולוניות, אין עוררין על העובדה שמלחמת העולם עצמה היוותה מהלומת מחץ לכלכלה האירופית, מה שאילץ את מדינות אירופה להישען על עזרה אמריקאית.<sup>4</sup> הנתונים הבאים הם איור למצבה העגום של אירופה בתום מלחמת העולם השנייה: בריטניה נאלצה למכור זהב ורזרבות של מטבע חוץ לשם רכישת נשק. כבר בסוף 1940 ירד היצוא הבריטי ב-37% ביחס לשנת 1935. ב-1941 העביר הקונגרס האמריקאי את חוק "החכר והשאל". (בריטניה תקבל סחורות ותשלם אחרי המלחמה). חלק מהסכם "החכר והשאל" אסר על הבריטים לייצא מוצרים שיובאו מארצות הברית במסגרת ההסכם ואף מוצרים דומים שיוצרו בבריטניה עצמה. האמריקאים דאגו לשלוח פקידים שיפקחו על הגבלות אלו. לאחר המלחמה נוכחה בריטניה לדעת שתלותה הכלכלית בארצות הברית תמשך עוד זמן רב, וכי כלכלתה תלויה במלווים אמריקאים. המצב בצרפת היה גרוע יותר: כרבע מן הבניינים במדינה נהרסו. יותר ממיליון משפחות נותרו ללא קורת גג. מערכת חלוקת המזון קרסה וייצור הפחם קרס. לפני המלחמה ייבאה צרפת חלק מהפחם שלה מגרמניה, אך עתה גם זה לא הגיע. הייבוא הצטמצם כי היה מחסור במטבע חוץ. הפרנק הצרפתי לא התקבל כמטבע עובר לסוחר בעולם כי שערו התדרדר לשפל. ההכנסה הלאומית ב-1945 הייתה בערך מחצית מזו של 1938.<sup>5</sup> הצרפתים, כמו הבריטים, נאלצו לקבץ נדבות אצל האמריקאים. ב-1946 הם ביקשו מלווה של מיליארד דולר. כל זאת טרם השקתה של תכנית מרשל.<sup>6</sup> איטליה אף היא, כמובן, כיכבה במצעד העוני האירופי. בשנת 1945 חזר התל"ג שלה לרמתו משנת 1911. בהשוואה ל-1938 הוא הצטמצם ב 40% במונחים ריאליים.<sup>7</sup> הולנד סבלה קשות מפעולות אכזריות של הנאצים, שבין היתר הציפו שטחים נרחבים של אדמה פורייה בנסיגתם מפני כוחות הברית. לאחר המלחמה עמדו ההולנדים בסכנת רעב. עוד לפני המלחמה הייתה רמת החיים בהולנד תלויה בסחר עם שווקים בגרמניה ובריטניה, ובעושר שנבע מאינדונזיה. עתה, בתקופה הראשונה שלאחר המלחמה, לא עמדו אלו לרשותה. לעומת מדינות אירופה, ארה"ב עשתה חיל בתקופת



קשה היה לאירופים להשלים עם העובדה שהעוצמה העולמית תשכון לעד בידי נשיא ארצות הברית.<sup>16</sup> הסיוע האמריקאי בדמות תכנית מרשל תרם להתאוששות הכלכלית של אירופה, אם כי יש מחלוקת בין החוקרים לגבי מידת התרומה והשפעתה על ההתאוששות הכלכלית וזאת בעיקר לנוכח העובדה שסימני התאוששות ברורים כבר נראו לפני יישומה של התכנית.<sup>17</sup>

סעיף מפתח בתכנית מרשל בא לידי ביטוי במאי 1947, בנאום של דין אצ'יסון (Acheson), שהיה אז תת-מזכיר המדינה האמריקאי, שבו הוא קבע כי על מדינות אירופה להתחיל בתהליך אינטגרציה מסוים על מנת שהסיוע האמריקאי יהיה יעיל.<sup>18</sup> אך כאן נתעוררה דילמה שחוללה את היסוד המעשי ליצירת השוק האירופי המשותף. כיצד ניתן לאחד פונקציות כלכליות לשיקום כלכלתה של אירופה מבלי לשתף את גרמניה. בתום המלחמה הייתה הארץ עיי חרבות, רחובותיה דחוסים פליטים רעבים וממורמרים ועתידה הפוליטי היה לוט בערפל. אולם היה ברור כי שיקום כלכלתה וכוחה של אירופה באמצעות איחוד של פונקציות כלכליות לא יניב תוצאה משמעותית ללא שיקומה של גרמניה. הייתה זו תובנה בסיסית כי גרמניה חזקה מבחינה כלכלית היא גורם יסוד בכל מבנה כלכלי מערב אירופי. הועלו גם חששות שהמשך המשבר הכלכלי והחברתי בגרמניה והעמקתו עלולים לגרום לאחת משתי תוצאות חמורות. האחת – התגברות הלאומנות הגרמנית כפי שהיה לאחר מלחמת העולם הראשונה. השנייה – היסחפות גרמניה אל עבר הגוש הסובייטי, ובמקרה הפחות גרוע, אי הזדהות עם המערב. אכן, קורט שמאכר (Schmacker) מנהיג הסוציאלי-דמוקרטים בגרמניה, יריבו הפוליטי של אדנאוואר, היה סבור שהאוריינטציה הבינלאומית של גרמניה צריכה להיות באמצע, בין מזרח למערב, ולשם כך על גרמניה להיות מאוחדת.

מצד שני, שיקומה הכלכלי, ואולי גם הצבאי של גרמניה, משול היה לטיפול בנמר פצוע אנושות שעשה שמות בגיוגל האירופי יותר מפעם אחת. צרפת, יותר מכל מדינה אחרת, קידמה בברכה את חלוקת גרמניה ונראה היה שהיא גם מתכננת מהלכים להסרת כל שליטה גרמנית מהאזורים התעשייתיים של הריין ועמק הרוהר. הנטייה הייתה להשאיר את גרמניה במצב של נכות. בשנת 1946 סימנו המעצמות הכובשות 744 מפעלים ותאגידים המיועדים לפירוק, לכאורה כאמצעי למנוע מגרמניה לשוב אל כוחה ההרסני. מפעלים גדולים לפחם, פלדה וכימיקלים היו צפויים להריסה, וזאת, פרדוכסלית, תוך כדי העברת מיליוני דולרים אמריקאים לגרמניה במסגרת תוכנית מרשל.

מיתוס העוצמה הגרמנית המשיך לרבוץ בתודעתם של הצרפתים עוד עשרות שנים. כאשר נפלה חומת ברלין והחל תהליך האיחוד של שתי הגרמניות הופיעו מאמרים

בעיתונות הצרפתית המעלים חשש מפני עלייתו של "הרייך הרביעי" בן שמונים מיליון איש שהופך ל"כוח כלכלי אדיר" ומוביל להקמתה של "אירופה ביסמארקית". ב"לה-מונד" הופיעה קריקטורה (10-11 דצמבר 1989) בה נראה מיטראן אומר לקאנצלר קוהל: "לא הזכרת דבר בעניין קו אודר נייסה", ותשובתו של קוהל: "גם לא הזכרתי את אלזאס לוריי".<sup>19</sup>

היסטוריה: מסוף מלחמות נפוליאון ב-1815 עד מלחמת העולם הראשונה הייתה מלחמה אירופית מקפת אחת ב-1870, בין גרמניה לצרפת. גם מלחמת העולם הראשונה הייתה במידה מרובה תוצאת האיבה בין שתי המעצמות השכנות, אגב השאיפות האימפריאליות של גרמניה הקיסרית, ואין ספק כי גורם איבה זה תרם לפרוץ מלחמת העולם השנייה. בהתייחסות למלחמת העולם הראשונה מעלה הסופר תומס מאן על נס את "רוח 1914" בהתלהבות פטרויטית: "יצאנו לקרב בהתלהבות, מלאים בביטחון שהנה הגיעה שעתה של גרמניה. ההיסטוריה מובילה אותנו אל יעדנו, אחרי ספרד, צרפת ואנגליה, הגיע תורנו להטביע חותמנו על העולם ולהנהיגו".<sup>20</sup> לא לחינם סיפחו הגרמנים את אלזס ולוריי ב-1870. לוריי הייתה עשירה בעפרות ברזל והגרמנים יכולים היו לצרף זאת לפחם שבחבל הרוהר ובשליזה התחתית ולבנות את תעשיית הפלדה הגדולה ביותר ביבשת אירופה.

מלחמת העולם השנייה, על תוצאותיה, הובילה למסקנה כי יש להביא לקץ האיבה בין גרמניה לצרפת וכי האיבה ההיסטורית ניזונה גם מהאינטרסים הכלכליים של שתי המעצמות בכל הקשור לחבלי הרוהר והסאר, וכמובן לאזורי אלזאס ולוריי, עתירי הפחם והברזל. המסקנה: יש להקים איחוד בין שתי המדינות בכל הקשור להפקת מחצבים אלה.

את תחילתו המעשית של האיחוד האירופי ניתן לראות באפריל 1951 עם ייסודה של קהיליית הפחם והפלדה האירופית (ECSC), כשהמטרה הפוליטית המיידית הייתה מניעת סכסוך בין גרמניה לצרפת באמצעות איחוד מפעלי הפקת הפחם והפלדה שלהן. אכן, אדנאוואר הכריז במעמד הווסדה של קהיליית הפחם והפלדה כי "מרגע שהייצור בסאאר יהיה של החבל כולו תוסר סיבה אחת של מתח".<sup>21</sup> שני אישים היו המנוע מאחרי יוזמה זו: רובר שומאן (Schuman), שר החוץ של צרפת, וז'אן ז'אק מונה (Monnet), שהיה יועץ כלכלי ומדיני לממשלת צרפת. מדיניותו הפרו-מערבית של אדנאוואר ומגמתו לחזק את כלכלת ארצו באמצעות יצירת קשרים עם אירופה המערבית הקלו על יוזמתם של שני האישים הצרפתים.<sup>22</sup> הוא עצמו היה מוכן לקדם רעיון כזה, קודם למלחמת העולם השנייה, כבר בשנות העשרים.<sup>23</sup> ליוזמה זו הצטרפו גם איטליה, בלגיה, לוקסמבורג והולנד, שביקשו לקשור את כלכלתן בכלכלת גרמניה וצרפת.



השש במסינה שבאיטליה, לדון במה שעתיד להתפתח לשוק האירופי המשותף ולסוכנות האטום המשותפת, יוראטום (EURATOM). ועידת מסינה קראה להקמת מוסדות משותפים, למיזוג הדרגתי של כלכלת המדינות, ליצירת שוק משותף ולתיאום מדיניות חברתית. בריטניה הוזמנה להשתתף והיא אכן עשתה זאת, אך רק עד סוף 1955. רוב השאלות הקשות הועלו על ידי צרפת שחששה מפני יצירת דומיננטיות של הכלכלה הגרמנית ובאספה הלאומית הצרפתית שוב הועלתה הקריאה להימנע מהצטרפות ליוזמה של שוק משותף אם אין בריטניה חלק מיוזמה זו.<sup>30</sup> ואז, היה זה שוב אירוע חיצוני שהביא לידי ביטוי עז את עוצמת ההגמוניה של ארצות הברית וברית המועצות, ואשר תרם תשומה חשובה להתקדמות תהליך האינטגרציה. בריטניה וצרפת יצאו בסוף 1956 למבצע סואץ אך נאלצו לסגת מיד בשל לחץ אמריקאי. בריטניה וצרפת, הפיקו כל אחת לקחים מנוגדים מכניעתן ללחץ האמריקאי. הראשונה הבינה כי בעתיד לא תוכל לצאת למבצע שיטור בינלאומיים ללא ברכתה של ארצות הברית. השנייה הסיקה מפרשה זו כי לא היא ולא כל מדינה אירופית אחרת תוכל לסמוך באופן אוטומטי על ארצות הברית. מגמתה של צרפת תאמה את ההערכה שהועלתה בוועידת מסינה לפיה האינטגרציה האירופית היא הכרחית אם חפצה אירופה לשמר את מעמדה והשפעתה בזירה הבינלאומית. שנים לאחר מכן נתן לכך ביטוי שר החוץ הצרפתי הרווה דה שארט (de Charette), באומר: "אירופה היא מאגר עוצמה אדיר לכל אחת מהמדינות, הן באשר לכלכלה והן באשר לפעילות בינלאומית...מאחר שאיננו רוצים בעולם הנשלט על ידי מעצמה אחת, אלא בעולם המאורגן על בסיס של ריבוי קטבים. לצרפת יש סיבה לשאוף להיות נוכחת בכל מקום, להיות מעורבת בכל הוויכוחים החשובים בעולם ולהיות שחקן ראשי בעניינים הבינלאומיים".<sup>31</sup>

הסכמי השוק המשותף והיוראטום נחתמו ברומא ב-25 למארכ 1957 ("אמנת רומא"). ההישגים הכלכליים של השוק המשותף היו ניכרים. אירופה הפכה לגוש כלכלי אדיר. היא הייתה היצואנית והיבואנית הגדולה ביותר של חומרי גלם. מבחינת ייצור הפלדה רק ארצות הברית עלתה עליה. בעשר השנים מאז השקת איחוד הפחם והפלדה ועד 1962 נרשמה עליה של 70% בתוצרת התעשייתית של השש. בשש השנים הראשונות מאז אמנת רומא עלה נפח הסחר בין החברות ב-85% והתליג ב-33%.

שני עקרונות חשובים נמצאים בבסיס האמנות של 1951 ושל 1957:

א. תהליך האיחוד יתבצע על ידי "הסכמה פוליטית" של החברות להסכים, בעוד שהסיכוי לפתרון הסוגיות השנויות במחלוקת בין החברות הוא רק משני להסכמה זו. כלומר, אין מתקדמים בתהליך האיחוד אגב פתרון

תהליך האיחוד האירופי מתחיל, אפוא, בהקמת קהילית הפחם והפלדה שהיא הגוף הראשון בעל סמכות על-לאומית. אמנם גוף זה התייחס רק למגזר מצומצם, אם כי חשוב, של הפעילות המשקית ובוודאי לא התייחס להיבטים פוליטיים או צבאיים מובהקים, אבל ההקדמה לאמנת הקהילית קובעת כי "השש... בחותמן על אמנה זו מקימות את הבסיס לאיחוד רחב יותר, ובונות יסודות לייעוד משותף".<sup>28</sup> זהו ניסוח המצביע על כוונה להמשיך באיחוד עמוק יותר.

מאז ואילך נקבע קצב התקדמות האינטגרציה בעיקר על ידי התפתחויות בזירה הבינלאומית. הנה, למשל בתקופת מלחמת קוריאה הייתה ארצות הברית מעוניינת באירופה חזקה ומאוחדת, והיה מובן שאירופה כזו לא הייתה יכולה להתבסס ללא חימושה מחדש של גרמניה. צרפת התנגדה, וזה היה הרקע להצעתו של רנה פלוון (Pleven), ראש ממשלת צרפת ב-1950, להקמת קהילית ההגנה האירופית שבמסגרתה אמור היה לקום צבא אירופי בהשתתפות כוחות גרמניים, אך רק כאלה המשולבים ביחידות אירופיות אחרות. הצעת פלוון כללה הקמת פיקוד על-מדינתי, דוגמת הרשות העליונה של קהילית הפחם והפלדה. תנאי צרפתי נוסף היה הצטרפות בריטניה, שתבטיח הצבת כוחות צבא בריטיים ביבשת. ב-1952 נחתם הסכם קהילית ההגנה האירופית אשר כניסתו לתוקף הצריכה אשרור בפרלמנטים של המדינות החברות. ב-1954 דחתה האסיפה הלאומית הצרפתית את ההסכם, מחשש שהשליטה על צבא צרפת יועבר לגוף על-לאומי, וכך יוגבלו יוזמות צרפת ביחס לארצות "האיחוד הצרפתי" מעבר לים.<sup>29</sup>

שאלת חימושה של גרמניה שבה ועלתה. האמריקאים לחצו באופן די ברוטאלי להקמת מסגרת הגנה מערב אירופית שתאפשר שילוב כוחות צבא גרמניים וכך עוצב ארגון חדש בסוף 1954, הוא "האיחוד המערב אירופי". איחוד זה לא היה אלא מסגרת בין-ממשלתית להתייעצות ולתיאום ביטחוני ולמעשה היה גלגול של "אמנת בריסל" שנחתמה במרץ 1948 כמענה להשתלטות הסובייטית על מזרח אירופה. "האיחוד המערב אירופי" צירף אליו את גרמניה ואת איטליה (מדינות האויב לשעבר), וזאת לאחר שגרמניה זכתה לריבונות מלאה ב-1954. צרפת הסכימה לשילובה של גרמניה במסגרת זו, לא לפני שבריטניה התחייבה להצבת כוחות צבאיים ביבשת.

שתי מסקנות הסיקו הבריטים מכישלון קהילית ההגנה ומהקמת "האיחוד המערב-אירופי": 1. שש חברות קהילית הפחם והפלדה אינן יכולות להמשיך לחתור לאיחוד פוליטי-ביטחוני ללא השתתפות בריטניה. 2. שיתוף הפעולה באירופה יתפתח רק על בסיס בין-ממשלתי ולא על בסיס על-לאומי.

הבריטים צדקו רק באשר להערכתם את הפן המדיני-ביטחוני. ביוני 1955 נערכה פגישת שרי החוץ של

רוחה של ישראל, שהייתה מוכנה לתיווך אירופי אך לא ליוזמות הנוגדות את עקרונותיה.

ועידת לונדון של מדינות השוק (יוני 1977) אימצה מונח חדש בקביעתה כי לב הסכסוך הישראלי-ערבי הוא העדר "מולדת לעם הפלשתיני", וממילא הסכם השלום עם מצרים, שפרץ מאוחר יותר, לא הניח דעתה של אירופה באשר הוא לא הבטיח מולדת זו.

"הצהרת ונציה" של מדינות השוק המשותף (1980) פיתחה את רעיון המולדת ל"עם הפלשתיני", בהוסיפה כי יש לשתף את אש"ף במשא ומתן. הודגש גם הצורך לדון בסוגית מעמדה של ירושלים. המדינות הידידותיות לישראל כגון הולנד, דנמרק וגרמניה לא נקפו אצבע כדי למנוע הצהרה זו. אכן, כל מדינות השוק המשותף הצביעו בעצרת או"ם ב-1980 בעד החלטה שגינתה את חוק ירושלים. (לא הייתה אחידות כזאת במקרים קודמים בהם נערכה בעצרת או"ם הצבעה בעניין ישראל).

הפרלמנט האירופי, שאמנת מאסטריכט העצימה את סמכותו, המליץ באפריל 2002 על הטלת אמברגו נשק על ישראל כמו גם על הפלשתינים, וחמורה מכך הייתה המלצתו להשעיית הסכם ההתקשרות עם ישראל.

ממד חדש ביחסה של אירופה לישראל הופיע עם החרפת תופעת הטרור האסלאמי. בפוליטיקה האירופית הלכה וגברה הטענה שיישוב הסכסוך הישראלי-ערבי יסייע לא רק בשיפור היחסים בין המערב לבין "המזרח הקרוב הערבי", אלא גם יביא שינוי ביחסי המערב עם העולם המוסלמי.

זוהי הנחה חמורה מבחינתה של ישראל, שהרי מובלעת בה תזה שהיא מיסודות האנטישמיות ולפיה היהודים, ובמקרה דן, מדינת היהודים, מסכנים את שלום האנושות. סקר דעת קהל מטעם הנציבות האירופית שנערך ב-2003 הראה ש-59% מהנשאלים סבורים כי ישראל מהווה סכנה לשלום העולם יותר מאשר איראן, צפון-קוריאה ופקיסטן. עמדה כזו עלולה להוביל למסקנה שלמען שלום העולם ראוי לוותר על קיום מדינת ישראל. אכן, אין זה פלא שיש היום באירופה, אמנם לא בחוגים הרשמיים, מי שמערערים על לגיטימיות קיומה של מדינת ישראל ורואים בה, כמאמר הסופר הנורווגי יוסטיין גורדאר (Gaarder), "אנאכרוניזם היסטורי". אבל גם אירופה הרשמית מחריפה את ביטוייה האנטי-ישראלים. די אם נזכיר פה כי "מועצת אירופה" גינתה את ישראל במלחמת לבנון השנייה, וכי ראש ממשלת ספרד, זאפטרו, עטה כאפייה על ראשו בהפגנת הזדהות עם הערבים.

יחס זה למדינת ישראל ניתן להבנה אקדמית מנקודות מבט מגוונות. קיימת נקודת המבט המטאפיזית-מהותית, שעיקרה: "בידוע שְעָשׂו שונא ליעקב". לעומתה קיימת נקודת המבט הריאל-פוליטית, המתייחסת לאינטרסים לאומיים ואזוריים, ומצטרפת לשתייהן הגישה ההיסטוריסטית לפיה האיחוד האירופי בעצם היווצרותו

בעיות, אלא קודם לכל מסכימים להסכים – ורק אז מחפשים מנגנון לפתרון הבעיות. (עקרון זה עומד בניגוד לגישה הפרגמטית שאפיינה את המדיניות הבריטית. הממשלה הבריטית רצתה תמיד לראות את ההסכמה הפוליטית כנובעת מהצלחה בפתרון בעיות). גישה זו התבססה על ההנחה שקל יותר לפתור בעיות כאשר יש נכונות עקרונית לאמץ אסטרטגיה של איחוד. הנחה זו נתלוותה לרוח הזמן הפוליטית ששררה בשנים שלאחר מלחמת העולם השנייה ולפיה יכולת העמידה של מדינת הלאום כשהיא לעצמה מוגבלת יותר מאשר כשהיא חלק ממסגרת איחוד אזורי.<sup>32</sup>

ב. העיקרון השני משולב בראשון והוא משקף גישה טכנוקרטית-פונקציונליסטית של ניהול המסגרות העל-לאומיות. קודם לכל קיים הרצון הפוליטי להתאחד, וכדי שהתהליך יתממש יש לבחור גופים מקצועיים (לא נבחרים פוליטיים) שיוציאו את רעיון האיחוד אל הפועל. אין לסמוך על גופים פוליטיים שיעשו זאת. אכן הרשות העליונה של קהיליית הפחם והפלדה והנציבות של השוק האירופי המשותף היו גופים טכנוקרטיים.

שני עקרונות אלו מלווים את התפתחות האיחוד האירופי עד עצם היום הזה והמגבלות הטבעיות הנובעות מהמתח הקיים בין אינטרסים פוליטיים, אינסטינקטים של לאום ותובנות של טכנוקרטים, מהוות כר נרחב לבעיות ולקונפליקטים בתהליך האינטגרציה האירופית.

## ההיבט הישראלי

מדינות השוק המשותף החלו בהתוויית מדיניות משותפת כלפי הסכסוך הישראלי-ערבי רק ב-1969, כחלק מניסיון לעיצוב מדיניות-חוץ מתואמת. מאז, מגמת המדיניות של האיחוד האירופי כלפי ישראל היא בכיוון של ביקורתיות הולכת וגוברת עד כדי עימות עם עקרונות יסוד שאפיינו את עמדת ישראל בסכסוך. זאת למרות העובדה שאירופה חתמה הסכמי התקשרות עם ישראל והידקה עמה את קשריה הכלכליים במשך השנים. את המדיניות האנטי-ישראלית הובילה צרפת, שהצליחה מדי פעם בפעם לשכנע גם מדינות בעלות מסורת של אהדה לישראל, כגון הולנד, ליישר קו עמה.

עד מלחמת יום הכיפורים פורסם רק מסמך רשמי אחד של חברות השוק המשותף בעניין הסכסוך במזרח התיכון ("מסמך שומאן"), שהיה זהה בתוכנו להחלטת 242 של מועצת הביטחון. מלחמת יום הכיפורים הכניסה את גורם הנפט לשיקולים האירופיים ומאז החל הזירגון הפוליטי האירופי להשתמש במונח "הזכויות הלגיטימיות של הפלשתינים" במקום "בעיית הפליטים". אירופה החלה גם להכתיב עקרונות לפתרון הסכסוך, מה שהיה למורת

10. גיפרי באראקלאף, על קץ העידן האירופי, הוצאת הקיבוץ הארצי, תשכ"ז, עמ' 104.
11. שם, עמ' 103.
12. בן-עמי שילוני, *יפן המודרנית*, הוצאת שוקן, 2002, עמ' 57-68.
13. באראקלאף, עמ' 94. לגבי הערכות שונות השווה: אולריך הרברט (עורך), *מדיניות ההשמדה הנאצית 1939-1945*, מחקר ופולמוס בהיסטוריוגרפיה הגרמנית החדשה, ירושלים: יד ושם, תשס"א, עמ' 24.
14. באראקלאף, עמ' 76.
15. היו תומאס, *אירופה*, עם עובד, 1999, עמ' 34.
16. שם, עמ' 35.
17. היציקוק, עמ' 149-164.
18. הארי ס. טרומן, *שנות מסה ותוחלת*, תל-אביב: עיינות, תשס"ז, עמ' 119.
19. Gildea, *ibid.*, p. 68.
20. מצוטט אצל עמוס אילון, *רקוויאם גרמני*, תל-אביב, תשס"ה, עמ' 300.
21. תומאס, עמ' 33.
22. היציקוק, עמ' 164-166.
23. תומאס, עמ' 33.
24. רוברט קונקווסט, *הרהורים על מאה רבת מכאוב*, תל-אביב: כנרת, זמורה, ביתן, דביר, 2005, עמ' 263.
25. Speech by Winston Churchill, The Hague, May 7, 1948, *European Navigator*, <www.ena.lu>
26. השווה: Curt Gasteyger, *An Ambitious Power*, Gutersloh: Bertelsmann Foundation Publishers, 1996, pp. 15-16.
27. ראה: Pascal Fontaine, "A New Idea for Europe", *European Documentation*, 2000, p. 17.
28. Stanley Henig, *The Uniting of Europe*, London: Routledge, 1997, p. 24.
29. על הוויכוח באסיפה הלאומית ראה: ז'אק סוסטל, *28 שנות גוליום*, תל-אביב: אופתו, 1969, עמ' 77-80.
30. השווה להיציקוק, עמ' 172-173.
31. מצוטט אצל תומאס, עמ' 35.
32. השווה: תומאס, עמ' 33.

וקיומו מהווה מופת לעליונות האחוה, השלום והפדרליזם על פני לאומנות, פירוד ומלחמה, בעוד שישאל במדיניותה מזכירה לכאורה לאירופה את חטאי עברה האפל. יש גם המפרשים את המדיניות האירופית כלפי ישראל בהקשר של אי-ההתאמה הטרו-אטלנטית המסורתית. אבל מבחינת מציאות מעמדה של ישראל מול אירופה נראה שנקודות מבט אלו אינן ממעטות האחת את רעותה. אדרבא, כל אחת מהן כוללת ומשקפת את האחרת. לפעמים נדמה כי גוברת אמיתותה של זו, לפעמים זו של רעותה, אך הן משולבות זו בזו לכדי מארג המציב מסקנה שאמנם קיומה של מדינת ישראל הוא על תנאי, אלא שהתנאי משתנה במרוצת העתים.

## ה ע ר ו ת

1. ראה: יעקב שביט, יהודה ריינהרץ, *אירופה המהוללת והמקוללת*, תל-אביב: עם עובד, תשס"ו, עמ' 35-51.
2. גיפרי בסט, *צירציל*, תל-אביב: עם עובד, תשס"ד, עמ' 240-258.
3. Prime Minister Winston Churchill's speech at the mansion house, London, Nov. 10, 1942, <www.winstonchurchill.org>.
4. ויליאם היציקוק, *המאבק על אירופה*, תל-אביב: עם עובד, תשס"ו, עמ' 50-112. בעמודים אלה מצויים נתונים בעניין מצבן הכלכלי של מדינות אירופה המערבית עם תום המלחמה.
5. ראה: פול קנדי, *עלייתן ונפילתן של המעצמות הגדולות*, תל-אביב: דביר, תשנ"ב, עמ' 342.
6. על המחיר שנאלצה צרפת לשלם עבור הסיוע האמריקאי ראה: Robert Gildea, "Myth, Memory and Policy in France Since 1945", in Jan-Werner Muller, *Memory and Power in Post War Europe*, Cambridge U. Press, 2002, p. 62.
7. פול קנדי, שם.
8. פול קנדי, עמ' 345.
9. פול קנדי, עמ' 341.