



שמואל לימונה

מגמות במדיניות של ארצות מערב-אירופה

למלחמת יום הכיפורים היו השלכות ישירות — בטווח המיידי והארוך — על פעילותן ותפישתן המדינית, הכלכלית והבטחונית של ארצות מערב-אירופה. ההתפתחויות הבין-לאומיות במהלך המלחמה ובעקבותיה חיוקו בקרב ארצות השוק המשותף את ההכרה בפגיעותן ללחצים כלכליים חיצוניים; הן חשפו ביתר שאת בעיות יסוד, שעמדו ברקע תהליך התגבשותה של אירופה כישות עצמאית, והעמידו את מדינות היבשת בפני מצב חדש, בו היה עליהן להתמודד ישירות עם בעיית הסכסוך באזור רנו.

משמעותם של לקחי המלחמה באירופה

ככל שהיתה מלחמת יום הכיפורים גורם בעל השלכות מרחיקות לכת על ארצות אירופה, הרי ביסודו של דבר, היוותה קטליזטור לתהליכים שהתקיימו כבר במערכת היחסים של מדינות היבשת, בינן לבין עצמן, ובמסכת קשריהן הבין-לאומיים:

○ לצמצום הספקת הנפט ממדינות ערב היה ללא ספק אפקט טראומטי על ארצות מערב-אירופה. יכולתם של הערבים לתכנן ולממש במשותף את איומיהם למנוע ממדינות היבשת נפט על-פי קריטריונים הקשורים ביחסן לישראל; הנוק שנגרם למשקן ולהרגלי המחיה שלהן בשל האטת הפעילות הכלכלית כתוצאה מצמצום הספקת הנפט, וההשלכות החמורות עוד יותר — הנצפות במדינות אירופה המתועשות מצמצום שיעור ההספקה בעתיד — כל אלה המחישו לארצות אירופה עד כמה תלויות הן במקורות אנרגיה מבחוץ, ועד כמה פגיעות לפיכך כלכלותיהן לגורמי לחץ וסחיטה. עם זאת, עצם התפתחותה של מצוקת אנרגיה וכוונתן של מדינות ערב מפיקות הנפט להקטין, מטעם מים כלכליים, את שיעור הגידול בתפוקת הנפט שלהן היו צפויות ונלקחו בחשבון ללא הקשר לסכסוך המזרח-תיכוני.

○ נחשפו בהריפות ניגודי אינטרסים בין מדינות אירופה לארה"ב:

סירובן של מדינות אירופה החברות בנאט"ו — למעט פורטוגל — לאפשר למטוסים אמריקניים, נושאי אספקה צבאית לישראל, תדלוק בשטחן מזה, והכוננות שהכריזה ארה"ב בשלבי המלחמה ביחידותיה הצבאיות, כולל באירופה, ללא התייעצות ותיאום מוקדמים עם בעלות בריתה האירופיות מזה, גרמו לביקורת והאשמות הדדיות, שלהריפותן לא נמצא תקדים ביחסים האט-לנטיים. המתח שנתגלע בשל כך במערכת היחסים בין ארה"ב לבעלות בריתה גבר, עת החליטו מדינות השוק המשותף, בהשראת צרפת, לפתוח במו"מ עם מדינות ערב במגמה להניח יסוד לשיתוף ממוסד וארוך-טווח עמהן במגוון רחב של תחומים — כולל בשטח האנרגיה. ארה"ב ראתה במהלך זה גילוי של „רצון רע“ כלפיה, ועל רקע פרסומו הודיעה על דחיית ביקורו של הנשיא ניקסון באירופה, אשר תוכנן לאפריל השנה. יש לזכור עם זאת כי המתחים והחיכוכים במחנה המערבי שהופגנו הפעם, אמנם ביתר שאת, עמדו כבר מקודם ברקע ה„פרטנר-שיפ“ בין ארה"ב לארצות מערב-אירופה. אלה מצאו ביטוי חד בדרישת ארה"ב לערוך רבזיה בהגדרת העקרונות לביסוס שיתוף פעולה משני צדי האוקיינוס. זאת, על-ידי כריכתם יחד ב„תפישת חבילה“ של סוגיות מדיניות, כלכליות ובטחוניות, באורח שיג-דיל השתתפותן של מדינות אירופה במעמסה הצבאית ובפתרון הקשיים המוניטאריים של ארה"ב, ויגדיר במדויק את התחייבויותיהן בברית. ניסוחם של עקרונות היחסים בין ארה"ב לארצות אירופה משמש זה מכבר נושא לדיון ממצה ביניהן, מאז העלה מזכיר המדינה האמריקני, קסיניגר, באפריל 73, את תביעת הממשל לניסוח מחדש ומשותף של ה„אמנה האטלנטית“. בקרב מדינות אירופה מתגבשת מגמה להמשיך ולקיים את התלות

ארה"ב וברה"מ בווינגטון במאי 1973, וחתירתו על-ידם של ההסכם למניעת שואה גרעינית.

לשלושה גורמים אלה — משבר הנפט, חילוקי הדעות בין מדינות אירופה לבין ארה"ב, וחששן כי יבודדו ואף ייפגעו בשל פעי-לותן של מעצמות-העל — ניתן איפוא הקשר מזרח-תיכוני ולפיכך מימד ברור של אקטואליות, המחייב הסקה מעשית של לקחים בקרב ארצות-היבשת. אין ספק כי הלקח הראשוני של מלחמת יום הכיפורים לגבי אירופה, טמון בכך שבמהלכה ובעקבותיה חוזקה במדינות היבשת ההכרה כי למתרחש במזרח ולפעילות הבינ"ל הקשורה בו יש השלכה ישירה הן על מעמדה האסטרטגי והן על איכות החיים שלהן ועל אורחם. יתר על כן, תוצאות המלחמה חידדו לבעלות הברית המערביות את תחושת האיום עליהן מצד ברה"מ, ואת החשש כי ב"חסות" תהליך ההפשרה הבין-מעצמתי עלולים בטחונן וחירות פעולתן להיפגע:

○ איכות מערכות הנשק הסובייטיות הקונבנציונליות שהופ-עלו בלחימה, נכונותה למעורבות, היכולת שהפגינה ברה"מ תוך כדי הקרבות ואחריהם לספק למדינות ערב הלוחמות מש-לוחים מאסיביים של ציוד צבאי מתקדם בדרך הים והאוויר, ושיטות הלחימה הסובייטיות שנוסו במלחמה — הדליקו באירופה, „אור אדום" ביחס לכוננותם של צבאות נאט"ו וכשרם להתמודד עם צבאות מזרח-אירופה. אכן, מהתבטאויות שהש-מיעו שרי הגנה ומזכ"ל נאט"ו במפגשם החצי-שנתי, ב-4 בדצמבר 1973, השתמע בבירור כי מהלכי ברה"מ במלחמה המחישו לנאט"ו פעם נוספת את המגבלות החמורות הקיימות במדיניות ההפשרה עם הסובייטים. מדינות אירופה המערבית רואות עדיין ב"דטנט" עם המזרח, אלמנט חשוב במדיניות החוץ שלהן. אולם עתה גוברת בקרבן ההכרה כי, במקביל, שומה עליהן לשנות תפישות צבאיות, על-מנת לענות לבעיות אופר-טיביות חדשות, שנוצרו בעקבות המלחמה.

אין ספק כי ללקחי המלחמה תהיה השפעה מדרבנת על מדינות הברית הצפון-אטלנטיות. זאת, הן ביחס לעוצמתן ולתוכניותיהן הצבאיות לעתיד לבוא, והן ביחס לחשיבות שהן רואות בהמשך נוכחות הכוחות האמריקניים ביבשת והשתתפותן באחזקת כוחות אלה ברמתם הנוכחית. מטה נאט"ו בבריטל כבר ביקש מ-15 המדינות החברות, לספק למפקדת הברית הערכות מודיעין מפורטות על לקחי המלחמה. במקביל, הובאה לפני המשתתפים באותו כנס של שרי הגנה של נאט"ו רשימה ראשונית של אותם לקחי קרב, שיש להם משמעות מיידית לגבי צבאות נאט"ו. אלה כללו הערכת יעילותם של האמצעים נ"ט ונ"מ הסובייטיים, שהופעלו בקרבות, והמלצות ביחס להגדלת מלאי המינימום של תחמושת וציוד, שיש להכין לזמן מלחמה. על יסוד הדיווחים שנתקבלו בנושאים אלה, פתחו גרמניה המער-בית, צרפת ובריטניה בהתייעצויות על פיתוחם המשותף של טילים וכלי נשק שיהיו תשובה נאותה לכלי הנשק שנשלחו חלק במלחמה והקיימים בארסנל של מדינות ברית ורשה. אופיינית להלך הרוח שנוצר באירופה הינה הצהרתו של שר ההגנה הצרפתי גאלץ, שהכריז ב-10 בינואר 1974 כי „מלחמת יום הכיפורים היתה נקודת מפנה במחשבה הצבאית של המערב". צרפת עצמה, מסר אז גאלץ, מתעתדת על סמך הערכתיה את מהלך הקרבות, להאיץ פיתוחם של טילי נ"ט, אמצעי חסימה אלקטרוניים וטילי נ"מ, ולהגדיל טווחם של טילי הים שברשותה.



הבטחונת ההדוקה הקיימת של מדינות אירופה בארה"ב, אך תוך הדגשת עצמאותה ומעמדה השווה של אירופה בשותפות המערבית. כך, ובניגוד לדרישה האמריקנית המקורית פועלות עתה מדינות היבשת להתוות את העקרונות לשיתוף פעולה אטלנטי בשני מסמכי יסוד המפרידים בין היבט של ביטחון לזה של כלכלה. האחד עוסק ברקמת היחסים הבטחוניים בין בעלות הברית המערביות ומעובד במסגרת נאט"ו; השני מגדיר את אופיה של מסכת היחסים הכלכליים-מסחריים ביניהן ונדון במסגרת השוק המשותף. עקרונות שיתוף-הפעולה החדשים אמורים היו להיות מסוכמים לקראת ציון יובל ה-25 לנאט"ו באביב 1974, אך בעטים של המתחים הנוכחיים במחנה המערבי, נראה כי ארה"ב מעדיפה לדחות סיכומם הסופי עד להשגת הבנה מוקדמת ברורה יותר עם בעלות בריתה.

○ בעיה נוספת היא מידת ההבנה שהושגה בין ארה"ב לברה"מ ביחס לאירועים במזרח ויכולתן לסכם ביניהן את התנאים להפסקת האש; החלטות מועצת הביטחון ביחס לסכסוך מהוות עדות לכך ששתי מעצמות-העל מעדיפות לפעול במשותף ובאו-רח בלעדי בעימות חירום. בפעילותן בעת המלחמה ולאחריה הופגן מעמדה הדומיננטי ואחריותן במערכת הבינ-לאומית, ונכו-נותן ההחליט ביניהן בסוגיות בעלות עניין והשלכה לאירופה — ללא שיתוף מדינות היבשת. עם זאת, גם כאן השתלבו לקחי מלחמת יום הכיפורים בתחושה של חשדנות ומרידות, לה היו שותפות כבר כמה ממדינות אירו-פה — ובראש וראשונה צרפת — לפיה מוכנות ברה"מ וארה"ב בשל האינטרסים הגלובליים שלהן לנקוט במהלכים בעלי חשי-בות בין-לאומית עליונה תוך התעלמות ממדינות אירופה. לתחושה זו ניתן חיזוק אחרי פגישת הצמרת, שערכו מנהיגי

כמו כן גברה רגישות האירופים לגבי השימוש ב„נשק הנפט“ — עם כל המשתמע מכך לגבי אמינות עוצמתה האסטרטגית של אירופה. משבר הנפט סיפק למדינות אירופה הוכחה חותכת לסיכון הקיים מבחינתן בהסתמכות על הספקת הנפט ממקורות חיצוניים בלתי אמינים. סיכון זה מוחשי במיוחד באותן ארצות מערב-אירופה, גרמניה ואיטליה, הנשענות כיום גם על הספקת נפט וגז מבריה"מ והמתכננות אף להגדיל רכישותיהן ממנה.

משבר האנרגיה באירופה

הגם שלאמברגו הנפט הערבי, אשר רשמית הוסר לגבי כל המדינות למעט הולנד היתה השפעה מהממת על מדינות מערב-אירופה, יכולות מדינות היבשת „לנחס" עצמן כי ביסודו של דבר הצליחו לצאת מן המשבר ללא נזק משמעותי לכלכלותיהן. הישג זה נבע מפעילותן של חברות הנפט הבינ"ל, אשר היפנו למדינות אירופה שבמצוקה נפט ממקורות לא ערביים, מהימצא אותן ביבשת של רזרבות נפט למספר חודשי צריכה ומצעדי חיסכון נמרצים, שנקטו ארצות היבשת בשיאו של המשבר ואשר כללו הגבלות על נסיעות, הפחתת מהירות המכסימום המותרת לכלי רכב והגבלת חימום בבנייני ציבור.

עם זאת אין כיום באפשרותן של מדינות מערב-אירופה לרשום לעצמן הישג דומה ביחס ליכולתן לספוג את ההעלאה הקיצונית והבלתי צפויה במחיר הנפט הנמכר היום בלמעלה מ-11 דולר לחבית, פי שלוש ויותר ממחירו בספטמבר 1973. קפיצה דראסטיית זו במחירי הנפט טורפת שיקולים כלכליים, ויש בה כדי לשבש ארגון המשקי ואף החברתי של מרבית ארצות אירופה המערבית: בהנחה הסבירה שמחירי הנפט ימשיכו להתקיים ברמתם הנוכחית, תצטרכנה מדינות אירופה להתמודד עם בעיות כלכליות חמורות הטומנות סיכומים ליציבותן המשקית ויתכן אף לעצם חוסן הפוליטי. על-פי תחזיות שערך ארגון ה-OECD* ניתן לקבוע כי על מדינות המערב יהיה לשלם ב-1974, 30 ביליון דולר יותר עבור יבוא הנפט מאשר בשנת 1973.

סכומים אלה, לא רק שימחקו בבת אחת את כל העודפים שנצטברו במאזני התשלומים שלהן עד כה, אלא יגרמו לגרעון נות. מצב זה יורז התפתחותם של הלחצים לעריכת פחותים ופחות-ינגד במטבעות האירופיים, ויש בו כדי לשבש שטף הסחר בתוך אירופה ומחוצה לה. יתר על כן, על-פי נתוני ה-OECD יפחת בכמחצית שיעור הגידול הנקי בתפוקה הגלמית של המדינות המתועשות ובהן כל מדינות אירופה. ויעמוד על כ-4% בלבד, לעומת 7% בקירוב ב-1973. שיעור גידול נמוך זה עתיד להיות מלווה באינפלציה חמורה, ועל כן קובעת תחזית ה-OECD כי „זו לראשונה בהיסטוריה הפוסט-מלחמתית של המדינות המתועשות אין להתעלם מאפשרות היווצרותם של מתחים פוליטיים וחברתיים, שינבעו מהשינויים הצפויים בחלוקתה של ההכנסה הלאומית". מטבע הדברים תרמה התגברותם של הלחצים הכלכליים שלאחר המלחמה, והחלוקה הבלתי שווה בצמצום הספקת הנפט המזרח-תיכוני לאירופה להגברת המתחים ולפירוד בין בעלות הברית המערביות ביבשת. חלוקתן של מדינות אירופה על-ידי ארצות ערב מייצאות הנפט לידידות, תיות, גייטרליות ועוונות, והספקתן של נפט ערבי בהתאם

* OECD — Organisation for Economic Cooperation and Development — ארגון לשיתוף פעולה ופיתוח כלכליים. — המערב.

לקריטריונים אלה גרמו למחלוקת בין מדינות השוק. מצב זה מצא ביטוי בסירובן של בריטניה וצרפת — להן ניתן מעמד מועדף — לעזור לשותפותיה בשוק ובראש וראשונה להולנד, במצוקת הדלק בה הן שרויות; ובהופעתן של גרמניה והולנד כגורמים בולמים ליוזמה ולהיטות הפעולה ה„אגואיסטיות" של לונדון ופריז במישור האנרגיה. יתר על כן, משבר האמון שנתגלע בשל כך בין מדינות היבשת לווה בתחושה של אי-ביטחון בתוך ארצות אירופה גופן. חריפות משבר האנרגיה המחישה את אי-היציבות הקיימת בהנהגותיהן של מדינות אירופה. בשל מצב פרלמנטרי או מפלגתי „עדין" ובעטים של משברים ממשלתיים שנתגלעו בתקופה החולפת, הצטמצמה יכולת התמרון הפוליטית של מרבית מדינות הקהילה, ולכן גם כושרן להתמודד עם הבעיות שנוצרו. עם זאת, בצד חילוקי הדעות והמתחים הקיימים בעטיו של חרם הנפט הערבי, מתחזקת חזקת כיום בקרב ארצות הקהילה האירופית ההכרה בצורך באיחוד ובשיתוף-פעולה הדוק יותר — כולל בענייני אנרגיה ותיאום מדיני, שטחים בהם נתקל שיתוף הפעולה הפנימי עד למלחמת יום הכיפורים בקשיים גוברים. למעשה מהיום עתה חרם הנפט והמדיניות הערבית כלפי אירופה מבחן יחיד מסוגו לחזון האחדות האירופית. לראשונה בכל שנות קיומו של השוק המשותף נוצר איום חיצוני מוחשי, שהסרתו הינה אתגר והכרח ראשון במעלה למדינות החברות, והמחייב לפיכך היעדר-כות משותפת מצדן. אופן התגובה האירופית בהקשר זה הוא, איפוא, משמעותי לא רק מההיבט המעשי-מיידי; הוא בעל חשיבות עקרונית לטווח הארוך וקשור בעצם תפישתן של מדינות השוק את הקהילה האירופית כישות אורגנית ובעניינן לקיים בה חופש של פעולה מדינית וכלכלית עצמאית.

בחנית הגבוותיהן של מדינות אירופה מצביעה על כך שמשמעי עיוותיו של משבר הנפט לגבי מעמדה הכלכלי והמדיני של אירופה נתפשות אצלן במלוא חומרתן. דווקא בשל ממדיו ועוצמתו של המשבר מתגבשת והולכת בקרב מרבית ארצות השוק המשותף הבנה כי רק גיבושה של חזית מלוכדת מצדו בתחום האנרגיה תוכל למנוע מהערבים סחיטת ויתורים חד צדדיים מכל אחת מהן בנפרד. כפועל יוצא מכך מסתבר לאירו-פיים כי בתנאים שנוצרו, לא די בקיומה של מערכת עקרונית לשיתוף פעולה כלכלי, הקיימת זה מכבר וכי שומה עליהם להחיש גם את שיתוף הפעולה המדיני ביניהם.

מוקדם עדיין להעריך טיבו וממדיו של תהליך ההתלכדות הפוליטי והכלכלי העשוי להתפתח ביבשת בשל משבר האנרגיה. אולם לפחות בנושא הקריטי של הצורך בהתמודדות משותפת עם המשבר מסתמן כי בכוונת מדינות השוק לפעול באורח נמרץ על-מנת לקדם פתרון למצוקת הדלק. זאת על בסיס של שיתוף, כינונו של פרום החלטות לתיאום עמדות בנושא ותכנון מקיף ומפורט לטווח ארוך. ראשי מדינות השוק, שהתכנסו למפגש פסגה לדיון בסוגיה פרובלמטית זו, החליטו על שורה של צעדים ארגוניים ומעשיים לשימור מקורות האנרגיה בשוק ופיתוח מקורות אנרגיה אלטרנטיביים, כולל בשטח הגרעיני.

השלכות המשבר על מדיניותן של ארצות אירופה במזרח

גישה זו של מדיניות השוק מבטאת התקדמות במאמציהן להשיג תיאום בנושא האנרגיה. הגם שהיא רחוקה עדיין מהקמת שוק

1967". קביעה זו עולה בקנה אחד עם האינטרפרטציה הצרפתית של החלטת 242 ומובנה המעשי — דרישה לפינוי כולל של ישראל מכל השטחים.

- מו"מ לשלום חייב להתנהל במסגרת האו"מ, ובראש וראשונה באמצעות מועהב"ט ומזכ"ל או"מ (היינו — פירושה של „החסות המתאימה" הנזכרת בהחלטת 338 כחסות או"מית ולא מעצמתית). בכך הביעו מדינות מערב-אירופה הסתייגות, הנמשכת גם כיום, מכוונת ברה"מ וארה"ב לקיים גם להבא אפטרופסות בלעדית בכל הקשור למשבר באזורנו.
- בהסדר סופי של הבעיה יש לקחת בחשבון את זכויותיהם הלגיטימיות של הפלשטינאים. ניתן לראות סעיף זה כפירוש כלל-אירופי מוסכם של החלטת 242. היינו — הכרה בפלש-טינאים כגורם בכל הסדר במזה"ת, ויתכן אף כצד בו.

פעילותה ומעמדה של צרפת

בעוד שניסוחם המשותף של עקרונות אלה ביטא, כאמור, שאיפתן של מדינות אירופה לתת משקל לרצונן לתרום במי שותף לקידום הסדר במזה"ת, נראה כי יותר מכל מסמלת רוחם של עקרונות אלה את הצלחתה של צרפת לנצל אורת אי-הביטחון שנשתררה ביבשת להחדרת הקונצפציות המדיניות המסורתיות שלה ביחס לסכסוך: יצוין כי בפעילותה הבינ-אירופית בנושא זה הסתייעה פריז בתמיכתה של בריטניה, אשר למן הצטרפותה לשוק דאגה להקפיד ולתאם עם צרפת את עמדתה כלפי פתרון-הסכסוך. על בסיס זה, ותוך הפגנת גמישות ויוזמה דיפלומטית, פעלה צרפת במסגרת השוק כדי לקדם פתיחת ההידברות עם מדינות ערב באמצעות כינונו של שיתוף פעולה ממוסד עמהן. זאת כאשר נטלה על עצמה במקביל לצאת חוצץ נגד כוונתן של שותפותיה בשוק להסכים לנקיטתם, בפורום השוק או במסגרת אטלנטית, של צעדים העשויים לעורר התנגדותן של מדינות ערב. עד כמה עקבית צרפת בגי-שתה זו ניתן ללמוד מסירובה לקחת חלק פעיל במאמציהן של מדינות המערב המתועשות לגבש מסגרות וקוי פעולה מחייבים לטיפול במשבר האנרגיה. מאמצים אלה המתנהלים בהשראת ארה"ב — שכינסה לשם כך את צרכניות הנפט העיקריות במערב בוועידתו ב-11 בפברואר השנה — מכוונים להכשיר הקרקע לוועידה משותפת של המדינות הצרכניות והמפיקות, שתכונס בהקדם האפשרי שלא בחסות האו"מ כפי שתבעו הצרפתים. במקביל אמורים לגבש, „תכנית פעולה מקיפה", בה תשותפנה מדינות נוספות לפי הצורך, לפיתוח מקורות אנרגיה חדשים ולקביעת הסדרים להקצאת נפט בעיתות מצוקה. הת-נגדותה של צרפת נובעת, כאמור, מחששה פן יתפרשו מאמצים אלה כפוגעים בחופש הפעולה הערבי ומשאיפתה לנהל גם להבא מדיניות עצמאית שאינה כבולה וכפופה למנהיגותה ויוז-מותיה של ארה"ב בתחום האנרגיה.

ביסודו של דבר מבטאת פעלתנותה של צרפת באירופה את שאיפתה הקבועה להקנות לה מעמד של „נותנת הטון" ביבשת ולהפגין כלפי גורמי חוץ כי עליהם לקחתה בחשבון ולהתייעץ בה בכל דיון והחלטה בעלי השלכות על ארצות היבשת כולן. אולם על רקע התפתחותה של מצוקת האנרגיה יש לראות את ההמרצה בפעילות הצרפתית כלפי המזה"ת בתקופה החולפת כפרי להחלטה מדינית מחושבת של פריז. משמעותה של החלטה זו היא שצרפת בוחרת לפתח את ציר צרפת-ערב כיסוד מרכזי

משותף בנושא זה, פירושה המעשי הוא יצירתם, זו לראשונה, של כלים והליכים למיסודה של מדיניות אנרגיה מתואמת באי-רופה. בכך מקפלת היא הכרתן של מדינות היבשת כי פתרונה של בעיית האנרגיה כיום כרוך בייזום פעולה ישירה ומאוחדת בינו לבין עצמן כלפי המדינות מפיקות-הנפט ובראש וראשונה כלפי מדינות ערב. ביטוי קונקרטי לגישה זו ניתן בתחילת מרס השנה, כאשר בעקבות המלצת ראשי מדינות השוק ובהסכמת מועצת השרים של הקהילה האירופית פנה נשיאה התורן, שר החוץ הגרמני ולטר של, ל-20 מדינות ערב בבקשה לפתיחת מו"מ מקיף אירופי-ערבי בקשת מגוונת של נושאים כלכליים. כפי שגובש בכנס ראשי מדינות השוק המשותף נועד מו"מ זה להתוות מסגרת לעריכתם של הסכמים, שיכללו שיתוף פעולה רחב היקף לפיתוחן הכלכלי והתעשייתי של ארצות ערב תמורת הספקה סדירה, ובמחירים סבירים, של דלק לאירופה. מכל מקום, הכוונה היא לערוך את המו"מ המוצע בשלושה שלבים ולסיימו, אחר עבודת הכנה מדוקדקת, לא יאוחר מסוף השנה במעמד חגיגי של שרי החוץ של כל מדינות השוק.

מן הדין לציין כי לפי שעה מהוה תוכנית זו של השוק מסגרת כללית בלבד, היות שעייבוד פרטיה יחייב קבלת הסכמתן של כל אחת ממדינות השוק בנפרד. יתר על כן, ארה"ב מתנגדת בהרפות למגמות העומדות ביסודה של תוכנית השוק, באשר לדעתה נפגע בכך כושר המיקוח של מדינות המערב ונוצרת תחרות עם יוזמותיה של ארה"ב בתחום האנרגיה, באורח המויק ישירות לאינטרסים האמריקניים בקרב ארצות ערב ומערער את האמון ההדדי בין מדינות אירופה לארה"ב. במצב כזה עשויות גם אותן מדינות הקהילה האירופית, שסמכו ידן עקרונית על ניהול מו"מ עם הערבים, להסס שעה שיהיה עליהן לממשו בפועל: כבר עתה קיימים סימנים ל„מחשבה שניה" בנושא, למשל מצד ממשלת הלייבור בבריטניה, השואפת להופיע כמי שפועלת למען שיכון מקור המתחים הגוברים בין השוק ל-ארה"ב. אולם אין ספק כי אם תמומש כרוחה, תהיה תוכניתן של מדינות השוק המשותף צעד משמעותי להידוק וזיקתן ההד-דית של מדינות אירופה לא רק בתחום הכלכלי. מהבחינה העקרונית עשויה היא, אפוא, לגרום להגברת תמיכתן הקולק-טיבית של ארצות השוק גם בעמדותיהם הפוליטיות של הערבים. מגמה זו של תמיכה בדרישותיהן המדיניות של מדינות ערב הינה מרכזית בהבנת יכולתן ואפשרויותיהן של ארצות אירופה לשלב עצמן בפעולות המדיניות במזרח התיכון. בעוד שבתקופה שקדמה למלחמת יום הכיפורים שיחקו מדינות אירופה במודע תפקיד פאסיבי בהתווית עקרונות לפתרון הסכסוך המזרח-תיכוני, הרי שלקחי המלחמה — ובראשם בעיית האנרגיה שנקשרה, כאמור, לסוגיית הסכסוך — שימשו מאיץ להתפתחות ההכרה כי עליהן ליטול חלק פעיל ומופגן יותר בענייני האיזור, כולל בכל הקשור למשבר הישראלי-ערבי. סימן מובהק ראשון לחיזוק נכונותן של מדינות אירופה להגביר מעורבותן כגוש אחד בסוגיית המשבר נמצא בהודעה משותפת בנושא שפירסמו שרי החוץ של תשע המדינות החברות ב-6 בנובמבר 1973. הודעה זו, שזכתה לאישורם של ראשי המדינות עצמם, מבטאת תפישה מדינית משותפת ומפורטת ראשונה מסוגה של מדינות הקהילה את בעיית הסכסוך במזה"ת. בין היתר קובעת ההודעה:

● על ישראל „לשים קץ להחזקת השטחים שכבשה במלחמת

האירופיים — כולל במשמעותם הסמלית וההפגנתית כלפי הערבים. גם מידת יכולתם של האירופים להציע לערבים ו/או לישראל תנאי שיתוף פעולה קוסמים בתחום הכלכלי-טכנולוגי תהיה מוגבלת מטבע הדברים למידת נכונותם של הערבים להסתייע בעזרה האירופית; בהחלטתם להשתמש בהצברי הזון העצומים שיעמדו לרשותם דוקא לרכישת סיוע וידע אירופיים, ובכשרון של מדינות אירופה להתחרות עם מעצמות-העל כדי לזכות בחוזי התקשרות כלכליים ארוכי-טווח עם מדינות ערב.

לחילופין עשויות מדינות היבשת לפנות ישירות למעצמות-העל במטרה לשכנען בצדקת העמדה האירופית ובצורך לשלב את ארצות אירופה במאמץ למציאת הסדר. לצורך כך יש בידי מדינות היבשת, ובראשן צרפת ובריטניה, לחזק תביעתן כי ישולבו כמשתתפות מן המניין בדיוניה של ועידת השלום בג'נבה.

עם זאת יכולת השפעתם של האירופים על ארה"ב וברה"מ הינה קטנה בשל המתחים הקיימים בין ארה"ב לאירופה, כולל בעטייה של הסוגיה המזרח-תיכונית, נוכח החשדות הגוברים ביבשת ממגמותיהם של הסובייטים. יתר על כן, נוכח הניגוד האינהרנטי הטמון כיום ברצונן של מדינות אירופה להשתתף בעיצוב הסדר מול כוונותיהן של ארה"ב וברה"מ לשמור לעצמן מידה רבה של בלעדיות באותו הקשר — סביר להניח שהשפעתם של האירופים על המעצמות תהיה מצומצמת גם להבא. כמוצא אחרון עשויות מדינות אירופה לפעול באו"מ, תוך ניסיון לקדם באמצעותו יוזמות מדיניות עצמאיות. לא מן הנמנע כי הן יציעו שיגור יחידות מצבאותיהן לתפקידי פיקוח במסגרת האו"מ כאשר יבשילו התנאים לכך. עם זאת ברור כי פעילות במסגרת זו יעילותה נמוכה ומחטיאה את מטרתה, "שילוב" אותה מעוניינות מדינות היבשת להשיג ביחס להסדר.

סיכום

חרף הסייגים והמגבלות העומדים בפני פעולתן של מדינות אירופה בהקשר לסכסוך, ברור כי בשל הכרתן בקשר ההדוק בין ההתפתחויות במזרח"ת מזה, ומצוקת האנרגיה וקדמתן הכלכלית והמדינית מזה, נכונות וערוכות הן כיום יותר מתמיד למלא תפקיד ולהיות מעורבות באופן פעיל בהתוויית הסדר באזורנו ובפיקוח על ביצועו. אין ספק כי מלחמת יום הכיפורים הביאה למפנה בגישתן של מדינות אירופה כלפי הערבים. גברה נכונותן להתחשב בנימוקיהם ובפניותיהם והוכר הצורך להעמיק הקשרים עמם. מפנה זה, המקיף מדינות שלא זוהו בעבר כנוטות לתמוך בצד הערבי (כגון בלגיה ואיטליה), עשוי אומנם להביא לגלישת מדינות באירופה לתמיכה נמרצת ב"עניין" הערבי. אולם אין פירוש הדבר שמדינות היבשת תסכמנה לאמץ את הקו האנטי-ישראלי הקיצוני שנדרש מהם על-ידי הערבים ואשר אותו דחו במשותף בעת פסגת מנהיגי מדינות השוק בנובמבר שעבר. אדרבא, נראה כי ככל שיגבר עניינן להשפיע על מהלך ההתפתחויות במזרח"ת ולהיות שותפות לעיצוב פיתרון לסכסוך, וככל שיחפצו לשקף מעמדה של אירופה כמוקד כוח עצמאי במערכת יחסי הכוחות הגלובליים, ישאפו מדינות מערב-אירופה להימנע מלהיגרר לנקיטה בעמדות המיצרות את חופש הפעולה המדיני של היבשת ופוגעות בתדמיתה.

להמחשת מעמדה של צרפת בזירה הגלובלית. לשם טיפוחו של ציר זה רואה עצמה צרפת חייבת להפגין כלפי הערבים כי היא עומדת איתן על שמירת האינטרסים החיוניים שלהם בקרב מדינות אירופה ולהמחיש כלפי האירופים כי ייקל עליהם לזכות ביתרונות מצד מדינות ערב על-ידי הסתייעות בה ובתפישותיה המדיניות. לצורך זה הקדישה צרפת מאמץ דיפלומטי אינטנסיבי ביותר להידוק קשריה עם מדינות ערב, וביחוד עם מפיקות הנפט שבהן, ופעלה ליצור מתכונת של שיתוף פעולה רב-שנתי ורחב ממדים עמהן בשטחי התעשייה, המדע והטכנולוגיה. במסגרת זו השקיעו הצרפתים מאמצים ניכרים להגדיל את היקף מכירות הנשק שלהם לארצות ערב, תוך ניסיון להבטיח כי בתמורה לכך תובטח לצרפת הספקה סדירה של נפט לטווח ארוך.

נראה, אפוא, כי כל עוד יעלה בידי הדיפלומטיה הצרפתית להמחיש בפני שותפותיה בשוק את התועלת הטמונה מבחינתן בקבלת הקונצפציה הפוליטית שלה, שהינה "תפורה" וערוכה יותר לקדם יחסיהן עם מדינות ערב, טובים סיכוייה לשמור לעצמה מעמד של יתרון גם בפעילות הכל-אירופית כלפי הסכסוך. לאבחנה זו נודעת חשיבות בניתוח אופציות הפעולה, אותן עשויות מדינות אירופה לנקוט בהקשר למזרח"ת: פירושו של דבר כי בהשפעת צרפת יפעלו מדינות היבשת תוך תיאום הדוק ושוטף ביניהן במטרה לגבש הצעות משותפות לפתרון בעיות בוערות. מבחינה זו יש לצפות כי רתיעתן של ארצות אירופה מלהתערב ביחידות או כגוף אחד בהעלאת הצעות לפתרון המשבר תפנה מקום לגישה יוזמת העשויה אף להתנגש עם פעילותן של ארה"ב וברה"מ. אולם יחד עם זאת מתבקשת המסקנה כי בתנאי לחץ-מדיני ובהעדר אלטרנטיבה סבירה ומגובשת לקו שמציעה צרפת, פוחתים סיכוייה של כל מדינה בנפרד למנוע קבלתם של מהלכים בעלי השפעה שלילית על ישראל.

האופציות לפעולה בסכסוך המזרח-תיכוני

אשר לכיווני הפעולה האפשריים העומדים בפני מדינות אירופה יצוין כי עד כה עלה בידי ארצות היבשת להשיג מידה לא מבוטלת של הסכמה ביניהן רק ביחס לעקרונות החייבים לדעתן להנחות פתרון. בכל אחת מאופציות הפעולה העומדות בפניהן בעתיד יצטרכו מדינות אירופה להתמודד בסדרה של קשיים ומגבלות חמורים, שאינם נתונים בהכרח להכוונה והשפעה צרפתית.

בידי האירופים פתוחה הדרך לפעול כגוש כלפי הצדדים עצמם, הן על-ידי יוזם תכניות ורעיונות להסדר והן על-ידי הצגת פתרונות כלכליים. במסגרת זו עשויות מדינות השוק להעניק גושפנקא קהיליתית לרעיונות שהעלו כבר בריטניה וצרפת ביחס להסדר. עיקרון של רעיונות אלה: נסיגה ישראלית כוללת, פירוט שטחים, הצבת כוחות של חברות מועצת הביטחון הקבועות (או של אלה, שקיבלו החלטת 242, היינו למעט סין), שפינויים יותנה בהחלטת המועצה, ומתן ערבויות בינ"ל. אולם תרומתן של מדינות אירופה בניסוח עקרונות להסדר, גם אם היא מקובלת על הערבים, חשובה רק אם יתפתחו תנאים מדיניים, שיאפשרו דיון בהצעות האירופיות. כל עוד יתמקד המו"מ במציאת הסדרים התחלתיים, ונוכח שושבינותן הקיימת למעשה של ארה"ב וברה"מ, פוחת ממילא ערכם היחסי של העקרונות