

שקיעת הדמוקרטיה בכפר הגלובלי

ג'ייסון אלבאום

אם הכל יתנהל כמתוכנן, יתווה האחד בינואר 1999 את ראשיתו של עידן חדש בפוליטיקה הבין־לאומית. אימוצו של מטבע אירופי אחיד בידי אחת־עשרה מדינות אירופיות משמעו יצירת מעצמת־על כלכלית חדשה, שתפוקתה השנתית תתחרה בתפוקתה השנתית של ארצות־הברית, ושאת מדיניות הסחר והמטבע שלה לא יקבעו עוד המדינות החברות בה, אלא גוף שלטוני אירופי מרכזי יחיד. זהו צעד שצרפת, גרמניה ושאר המדינות המעורבות לא יוכלו לסגת ממנו לעולם אלא במחיר של קשיים גדולים, צעד שיכבול לתמיד את המדינות האלה, ואת אלו העתידות להצטרף אליהן, במסגרת של נישואים אזוריים שתחייב אותן לא רק לחלוק זו עם זו מטבע אחד, אלא גם להסיר עם הזמן את כל ההגבלות הפנימיות על הסחר ועל ההגירה ביניהן, ואף לגבש מדיניות משותפת בנושאי חוץ וביטחון – מצב עניינים המבשר, אם לא הבחנתם בכך, את קצה של הריבונות הלאומית באירופה.

רק אינטלקטואלים ואישי ציבור מעטים מדירים שינה מעיניהם לנוכח מותה של מדינת הלאום. נהפוך הוא, רובם קיבלו בברכה את איחודה של אירופה וראו בו לא רק זינוק גדול קדימה אלא גם הכרח המציאות. הם מנמקים זאת פחות או יותר כך: מדינת הלאום נכשלה בהתמודדות עם צרכי הכלכליים והמדיניים של

עולם המשתנה במהירות, ומפנה דרך לאט אך בבטחה, להתאגדויות רב-לאומיות, כדוגמת האיחוד האירופי והאומות המאוחדות. כל זה הוא עניין של הכרח, תוצאת פעולתם של כוחות שוק שאינם ניתנים לבלימה ושל התפתחויות טכנולוגיות הסוחפות את כדור הארץ כולו (כגון האינטרנט), משנות תכלית השינוי את החיים הפוליטיים והכלכליים ומובילות את העולם אל מצב הומוגני יותר מכפי שהיה אי פעם בעבר.

כמובן, ביטויים לקו המחשבה הזה אינם מוגבלים בשום אופן לאירופה בלבד; עיתונאים ופעילי ציבור בעולם כולו החלו לחזות את הופעתם של גופים אזוריים או עולמיים רבי-עצמה ואת גוויעתן הברזמנית של מדינות הלאום בכל מקום. "באלף הבא – בעולם שבו האשראי והתקשורת חוצים את כל הגבולות – איזו משמעות תהיה בכלל ל'אומה ריבונית'?" כתב הווארד פיינמן בניוהיפק. "כלום נוסף לשלוט באדמתנו, במטבע שלנו, בשוק העבודה שלנו ובבתי המשפט שלנו?" תהא אשר תהא התשובה על כך, ברור ש"אין דרך חזרה" מן התהליך הזה.¹ ניקו קולצ'סטר, העורך הראשי של היחידה לניתוח המידע באקונומיסט, ניסח זאת בדרך מאופקת יותר במאמר שפרסם בשנת 1994 וכותרתו "גוויעת האטיות של מדינת הלאום": "לאיום או להבטחה הצפונים בממשלה הפועלת ברמה שמעל למדינת הלאום תהיה נוכחות סמויה עזה בפוליטיקה של עולם השפע... חסכוניות מוסדיים חומקים עתה בזריזות של כספית אל מעבר לגבולות הלאומיים, והדבר מערער את יכולתן של ממשלות לממן את עצמן באמצעות אינפלציה. חברות גדולות הן כיום רב-לאומיות; והאליטות כיוצא בהן. כך שהממשלות מצטמצמות והופכות לגופי מינהל דמויי תאגידים, המתחרים זה בזה כדי למשוך אל שטחיהם חסכוניות, חברות ואליטות. זהו משחק הדורש מידה מסוימת של שיפוט בין-לאומי".²

מנהיגים פוליטיים מחוץ לגבולות אירופה רואים אף הם בסדר העולמי החדש עניין מובן מאליהו שעה שהם מנסחים את חזונותיהם. בספטמבר 1997 פתחו מנהיגי קוסטה ריקה, אל-סלוודור, גואטמלה, פנמה, בליז והרפובליקה הדומיניקנית בתהליך של יצירת "איחוד אמריקה המרכזית". ב"הצהרת ניקרגואה" שפרסמו הם קראו ל"העמקה נוספת במימוש המחויבויות שאומצו במסגרת מגמת ההשתלבות, בייחוד אותן מחויבויות המאפשרות לאזור להתחבר לתועלתו התהליכי הגלובליזציה". היעד הסופי, לדברי שר החוץ של קוסטה ריקה, פרננדו נארנאנחו, הוא "לבנות דבר מה הדומה למצוי כיום באירופה – האיחוד האירופי".³ נשיא ארצות-הברית, ביל קלינטון, קיבל אף הוא את ההנחה שבבסיסה של גישה זו, וטען ש"האתגר העומד בפנינו הוא לסגל את מוסדותינו הביין-לאומיים למצב

החדש, להעמיק את שיתוף הפעולה בין האומות כדי שנוכל להתמודד עם בעיות מזן חדש שאינן יודעות גבולות לאומיים מה הם".⁴ ובישראל, ראש הממשלה לשעבר, שמעון פרס, כתב במנשר שלו משנת 1993, המזרח התיכון החדש:

העולם כולו נע בדור האחרון בין שתי מגמות סותרות, בין התגברות הלאומיות הפרטיקולרית מזה ובין התפתחות עבר-לאומית של קהילות אזוריות מזה. בכל מקום שבו גוברת התנועה הלאומית מתערער הסדר החברתי ומתפתחים סכסוכים אלימים... ונגד זה, בכל מקום שבו גוברת המגמה העל-לאומית יש ראייה כללית של הצרכים, של ההזדמנויות ושל האילוצים, וכפועל יוצא מכך מתהווה סדר בינלאומי חדש, יציב יותר, ובמרכזו השאיפה לרווחה, לפיתוח ולזכויות האדם.

אף כי "לא בשלו הלבבות לזהות אישית על-לאומית", פרס טוען ש"מתהווה בהדרגה אזרחות מסוג חדש, המבטאת זהות עצמית חדשה... יש נסיגה בעצמתה של הלאומנות הפרטיקולרית וחיזוק העצמה והתודעה של האנושיות האוניברסלית".⁵ הפתרון היחיד, לפי פרס, הוא "יצירת קהילת אומות אזורית, שלהן שוק משותף וגופים מרכזיים נבחרים, על פי הדגם של הקהילה האירופית".⁶ אם הדברים נשמעים מוכרים להחריד, אין תימה בכך. הרעיון שכוחות כלכליים שאינם ניתנים לשליטה סוחפים את העולם אל עידן חדש של אחווה בין-לאומית, שהבדלים לאומיים נדחקים בו לשוליים והגבולות נמחקים, היה המסר העיקרי של אידיאולוגים סוציאליסטים וקומוניסטים ממרקס ועד לָנוֹן. דור חדש של הוגים ופעילי ציבור קולקטיביסטים, המסתמכים על אותו מטריאליזם דטרמיניסטי שקנה לו אחיזה רחבה בעולם לפני מאה וחמישים שנה, משכנע – פעם נוספת – חלק גדול מן העולם המתועש ששחר מפציע על עידן חדש, בין שנרצה בכך ובין שנמאן, ושכל אומה שלא תמהר להסתגל לתהליך הזה תוך הקרבת רכיבים מריבונותה לטובת גופים בין-לאומיים תמצא עצמה מחוץ למשחק. אולם הדמיון בין הגלובליסטים החדשים לאבירי הסוציאליזם הבין-לאומי מדורות עברו איננו מסתכם בהנחות היסוד האידאולוגיות המשותפות להם. בחינה יותר מעמיקה של שניים מן החשובים שבגופים אלה, האיחוד האירופי והאומות המאוחדות, מגלה שלהלכה ולמעשה, הגלובליסטים החדשים האלה אינם חדשים כלל; לא רק שהם מטיפים לאותה בשורה אלא שהם דומים לאבותיהם הרוחניים גם במאמצייהם הכבירים לבנות אותן בירוקרטיות מפלצתיות – בעודם מתעלמים בה במידה מן ההגדרה העצמית של האומות ומחירויות האזרחים – שהתמוטטות הקומוניזם הייתה אמורה לשים להן קץ. בשעה שמגיניה

האביריים של הדמוקרטיה הליברלית מחכים כפותיהם בהנאה לנוכח מה שנראה להם כניצחון מלא וחוגגים את קץ ההיסטוריה, מתרקמת מתחת לאפם ראשיתו של קרב חדש באותה מלחמה ישנה.

ב

עוד לפני חתימת אמנת מאסטריכט בשנת 1992 אימץ לו האיחוד האירופי גינונים של ריבונות: דגל והמנון משלו, מתכונת אחידה לדרכונים וזרועות מינהל העוסקות בחקיקה, בביצוע ובשיפוט.⁷ עם חתימת אמנת מאסטריכט הוחלט על שורה ארוכה של התחייבויות שהרחיקו לכת הרבה יותר, ובהן מטבע אחיד, אזרחות של האיחוד האירופי (שהזכויות והחובות הנובעות ממנה טרם הוגדרו) ומדיניות חוץ וביטחון משותפת. מימוש כל המחויבויות הללו יהפוך את האיחוד האירופי מהסדר בין מדינות ריבוניות לארגון שהוא מעין גוף ריבוני עצמאי: אף כי למחוזות רבים בעולם יש דגלים, המנונים וממשלות משלהם, רק למדינות ריבוניות יש זכות להעניק אזרחות, לטבוע מטבעות, לנהל יחסי חוץ ולהגן על עצמן.

אלא שהאיחוד הזה של אומות דמוקרטיות התעלם במפתיע ממרכיב חיוני אחד של ממשל דמוקרטי: הדמוקרטיה. אף כי להלכה, מוסדות ייצוגיים מעורבים בכל שלב בתהליך השלטוני של האיחוד האירופי, בפועל ההחלטות מתקבלות כמעט כולן בדרך של הוצאת צווים ביורוקרטיים, והשפעת הגופים הייצוגיים היא זניחה.

הגוף העליון של האיחוד האירופי הוא המועצה האירופית, המורכבת מראשי המדינות החברות; הללו נפגשים פעמיים או שלוש בשנה כדי לקבוע מה תהיה מגמת פניו של האיחוד לטווח ארוך.⁸ העבודה האמיתית היא בתחום אחריותו של מועצות השרים: התוועדויות של שרי ממשלה מכל המדינות החברות, הנפגשים כדי לדון בסוגיות הנוגעות למשרדיהם, כגון ביטחון, אוצר, דיג או תחבורה. סמכות החקיקה אינה נתונה בידי הפרלמנט האירופי שנבחר בדרך דמוקרטית אלא בידי מועצות השרים, המקבלות את החלטותיהן מאחורי דלתים סגורות ולפי כללי נוהל מעורפלים הכוללים שלוש שיטות שונות של גיבוש החלטות. מועצות של שרים האחראים למשרדים שונים מתכנסות כמאה פעמים בשנה, כולל פגישות חודשיות של שרי החוץ, שרי האוצר ושרי החקלאות. להלכה,

כל ההחלטות החשובות באיחוד האירופי מתקבלות בפגישות הללו של נציגי המדינות הרשמיים.

ועם זאת, תהיה זו הגזמה לומר שהשרים הללו הם הקובעים את המדיניות. כריסטופר בוקר וריצ'רד נורת תיארו את מבוכתו של שר בריטי שהשתתף לראשונה במועצת השרים; הלה גילה ש"הנושא שעמד בראש סדר היום היה 'ההודעה הרשמית' שאמורה להימסר לאחר המפגש. כאשר הביע את הפתעתו באוזני פקידיו, וטען שאת ההודעה הרשמית יש לנסח כסיכום, לאחר שיושבו כל שאר העניינים שעל הפרק, נאמר לו באדיבות סלחנית: 'הו, לא, אדוני השר, על כל הנושאים האחרים כבר הוסכם בוונ'ק בשבוע שעבר'". ונ"ק היא ועדת הנציגים הקבועים ("קורפּר"), פקידי ממשל בכירים מכל המדינות החברות היושבים דרך קבע בבירת האיחוד האירופי, בריסל. קבוצות של פקידים זוטרים כבר החליטו על הצעדים שיש לנקוט, ונ"ק ליטשה והחליקה את הפרטים, ולשרים לא נותר עוד אלא לברור את המילים שתימסרנה לעיתונות.⁹ בניסוח קצת פחות ישיר, המופיע בספר יען, "הפקידים המייצגים את המדינות נפגשים באופן סדיר כדי להכין את ההחלטות השונות שעל השרים לקבל במועצה בהרכבה המלא... השפעתה של ונ"ק היא תכופות רבה יותר מהשפעת ההתוודעויות הפורמליות של המועצה שוונ'ק מכינה".¹⁰

בהנחייתה של ונ"ק מנפיקה מועצת השרים 300" תקנות, 50 הנחיות ו-160 החלטות" לערך בשנה, שביצוען מוטל על הנציבות האירופית, המקבילה של האיחוד האירופי לקבינט השרים. עשרים הנציבים, המחלקים ביניהם את תיקי הממשלה, ממונים על ידי ממשלותיהם הלאומיות לתקופה של חמש שנים. אבל לבל יטעה מישהו ויחשוב שהנציבות היא גוף ייצוגי, בא האיחוד האירופי ודורש מן הנציבים להישבע שבועת אמונים בלעדית לאיחוד, ולהיות "עצמאים לגמרי במילוי חובותיהם... [ו]לא לבקש ולא לקבל הנחיות משום ממשלה או גוף אחר". מבחינה פורמלית עומדת הנציבות בראש מנגנון הפקידות של האיחוד האירופי ותו לא, אך למעשה היא (על צבא פקידיה המונה 20,000 איש) "מיוחדת במינה בקרב הביורוקרטיות הבין-לאומיות, משום שהיא משלבת פעילויות מינהל, ביצוע, חקיקה ושיפוט".¹¹ היא מעורבת בכל שלבי תהליך החקיקה, ואפילו מוסמכת לבטל תיקוני חוק שהתקבלו בפרלמנט האירופי; במקביל היא אחראית גם ליישומם של החוקים. היא נושאת ונותנת עם ממשלות זרות, מקיימת יחסי חוץ ומפקחת על מיזוגים בין תאגידים ועל חופש התחרות. אפילו האיחוד האירופי עצמו אינו מתיימר לטעון שהנציבות היא דמוקרטית ממש, ומסתפק באמירה ש"הלגיטימיות הדמוקרטית שלה מתחזקת עוד ועוד..."¹².

הנציבות מגדילה את תפוקתה של מועצת השרים, והופכת את מאות ההחלטות של המועצה לאלפי תקנות של הנציבות. ואת אלו מנפיקים ישירות פקידים שאינם נושאים באחריות פוליטית.¹³ מערכות החוק של המדינות החברות מסוגלות להתמודד עם היקף כזה של צווים מסדירים רק על ידי קבלתם בתהליך אוטומטי. בבריטניה, למשל, מיושמים הצווים באמצעות "אמצעי חקיקה" שפקידים אלמונים מכינים, והם נכנסים לספר החוקים בלא שעמדו להצבעה בפרלמנט; נדרש רק אקט פורמלי – חתימת השר. ככל שגדלה סמכותם של אנשי המנגנון לתקן תקנות באופן עצמאי, בה במידה מתכווצת החקיקה של כל מדינה בנפרד, והכוח עובר מידיהם של נושאי משרות נבחרים לידי ביורוקרטים שאינם נושאים באחריות פוליטית.¹⁴

שלא במפתיע, אחת התוצאות של חיסון הביורוקרטיה של אירופה מפני אחריות פוליטית הייתה התעלמות מרבית מחירויות היסוד והמסורות שהאירופים הורגלו להן, באמצעות שורה אינסופית של תקנות להסדרת התעשייה והמסחר. האבסורדיות של הצווים היוצאים מבריסל בתחום זה הייתה כבר לתו היכר של דרך השלטון באיחוד האירופי. החלטות שהתקבלו שם עסקו בנושאים כגון "הגבלה על מתן הסיוע לייצור אגסי ויליאמס המשומרים בסירופ", "חוקי המדינות החברות בנוגע למגבי השמשות הקדמיות ולמערכות השטיפה בכלי רכב ממונעים", "שיטה לגילוי חלבון של חלב פרות בגבינה העשויה מחלב עזים" ו"מכס אנטי-היצפי על יבוא אלבומי תמונות במתכונת של ספרים, שמקורם ברפובליקה העממית של סין".¹⁵ לפי אחד מחוקי האיחוד האירופי נמצאו הבלוטים הבריטיים לא טהורים כל צורכם, ומגדלי האלונים לצרכים מסחריים נדרשו לייבא בלוטים שכושר הסתגלותם למערכת האקולוגית הבריטית נמוך יותר. בדומה לכך, תכנית הפיקוח על הזרעים לחקלאות תבעה קבלת אישור רשמי לכל זן של זרעים המיועד לשיווק, וכרכה אותו בדמי רישום בשיעור של אלפי דולרים. שיווקם של זנים פחות פופולריים לא השתלם עוד מבחינה כלכלית, וכך נפסלו בפועל, בין היתר, יותר מ-95 אחוז מתוך 2,500 זני העגבניות. התקנות לא רק הכבידו מאוד על בעלי משקים קטנים ועל גננים חובבים; הן גם צימצמו ללא צורך את בחירת הצרכנים.¹⁶

כיוצא בזה הגדירו תקנות האיחוד את צורתם המותרת של תותי השדה, המלפפונים והבננות. התפוח המפורסם ביותר בבריטניה, תפוח העץ הקטן המתוק והכתום מזן קוקס, אינו חוקי עוד, מאחר שתפוחים חייבים להיות בקוטר של חמישים וחמישה מילימטרים לפחות. מטעמים מדומים של שלום הציבור

וביטחוננו הוטלה חובה להחליף, בעלות של מיליוני דולרים, את שלטי היציאה בבנייני ציבור בכל היבשת, בשלטים שאושרו בבריסל, מראים דמות קטנה וירוקה של איש רץ – אף כי המומחים לנושא הבטיחות מזהירים שבמקרה של שריפה, אל לאיש לרוץ, יהיו הנסיבות אשר יהיו. זאת ועוד, בריטניה הפעילה לאחרונה קו חירום חדש, 112, בנוסף לקו החירום המסורתי 999, כדי להתאים עצמה לתקנים האירופיים. בשנה הראשונה להפעלת הקו, רק חמש מאות מתוך שני מיליוני הקריאות הטלפוניות למספר הלא-מוכר היו שיחות חירום אמיתיות; השאר היו טעויות בחיגו.¹⁷

בעוד המנגנון העצום של הנציבות האירופית חותר תחת שלטון העצמי של המדינות החברות וחירויות אזרחיהן, מוסדות אחרים של האיחוד נועדו למנוע כל הפרעה להתפתחות זו, והם נוטעים באירופים את הרושם המטעה שיש להם השפעה של ממש על ניהול ענייניה של היבשת. נשיאות האיחוד עוברת ברוטציה מדי חצי שנה בין ראשי הממשלות של המדינות החברות, הסדר המבטיח שאיש מהנשיאים המכהנים לא יוכל להשלים שום משימה בעלת ערך. בפועל צמודה הנשיאות לסדר יום שקבעה הפקידות. ה"פרלמנט" האירופי – הגוף היחיד בכל הסבך הזה שנבחר באופן דמוקרטי – אינו יכול ליזום חקיקה וגם לא לפקח ביעילות על החלטות הממשלה, ורק לעתים רחוקות יש לאל ידו להכניס תיקונים בחוקי האיחוד. כלשונו של אחד המחקרים, סמכויותיו "מוגבלות ביותר; אין הוא הרשות המחוקקת של הקהילה..."¹⁸.

ולא עוד אלא שאירופה האמיצה החדשה הזאת אינה נוטה לקבל ביקורת ברוח טובה. מצפים מפקידי הממשל לקדם בהתלהבות וללא השגות את מיזם איחודה של אירופה על כל מרכיביו. ברנרד קונולי, כלכלן בכיר של הנציבות האירופית, שהיה אחראי לניתוח מנגנון שער החליפין של האיחוד ולתכניות לאיחוד המטבע, פרסם בשנת 1995 ספר שזכה לשבחים רבים, לבה הרקוב של אירופה, והביע בו "חששות שמא המיזם לאיחוד המטבע של אירופה איננו בדיוק העיר השמימית, כפי שניסו להציגו בתעמולה בלתי פוסקת".¹⁹ קונולי הושעה מיד מתפקידו והפך מטרה למסע השמצות מצד הנציבות; חמישה חודשים לאחר מכן הוא פוטר. מה שהניע אותו לכתוב את הספר היה, כך הסביר, "אי האמינות של מאות הצהרות מסולפות שהושמעו בנוגע למנגנון שער החליפין, וכן... כעס על היחס שזכה לו כל מי שניסה להצביע על השקרים". במקום לצפות מאנשי הסגל של הנציבות שיציגו ניתוח מאוזן ומקצועי, מצפים מהם להיות "מיסיונרים, חיילים במסע הצלב למען מדינת-העל האירופית".²⁰

ביקורתו של קונולי נגעה בעצב רגיש, מאחר שאיחוד המטבע עומד בבסיס המאמצים ליצור מדינת-על אירופית: הכנסת ה"יורו" לשימוש באחד בינואר תהיה ללא ספק הצעד החשוב ביותר שעשתה אירופה עד כה למען איחודה, נקודת אל-חזור למדינות החברות, שלא יוכלו עוד לנהל מדיניות מוניטרית או פיסקלית עצמאית, או לפקח על יתרות המטבע הזר שבידיהן, על גרעונותיהן או חובותיהן הלאומיים. כדי למתן את ההשלכות של מרכזו ההחלטות בנוגע לשיעור הריבית, יועברו תקציבים גדולים מהאזורים החזקים יותר מבחינה כלכלית אל החלשים יותר, וכך תסוכן הצמיחה באזורים החזקים ותשתרש תלותם של החלשים. יתר על כן, כדי למנוע תחרות "מזיקה" בין הממשלות בתחום ההשקעות, תיאכף אחידות גדולה יותר בחוקי המס ובתקנות העבודה (קרוב לוודאי, במאמץ להגן על התעשיות של צרפת וגרמניה מפני תחרות עם הכלכלות הדינמיות יותר, כגון אלו של בריטניה ואירלנד). לדברי ז'אן קלוד טרישה, מושל הבנק של צרפת, העתיד למלא תפקיד של בנקאי מרכזי באיחוד, "למועצת השרים תהיה שליטה גדולה יותר על תקציבי המדינות החברות מכפי שיש למוסדות הפדרליים המרכזיים בארצות-הברית ובגרמניה".²¹

דוגמה מן העת האחרונה הממחישה את הפער הגדול שבין הביורוקרטיות האירופיות לעמים שהן מייצגות הייתה החלטתה של הנציבות האירופית להטיל מכסי מגן על מוצרים שמייצרות חברות ישראליות הפועלות ביהודה ושומרון, בעזה, במזרח ירושלים וברמת הגולן, למרות הסכם הסחר החופשי שנחתם בין השוק האירופי לישראל. ההודעה על כך עוררה ביקורת קשה בישראל: לא זו בלבד שהתעשיות הישראליות באזורים אלה שלובות ללא הפרד בכלכלת ישראל, אלא שירושלים המזרחית והגולן סופחו לישראל זה כבר. ההחלטה גרמה מבוכה רבה לממשלותיהן של מדינות אירופה, שלא תמכו כפי הנראה בעמדת הנציבות: במהלך ימים אחדים ביקרו אצל שר האוצר יעקב נאמן שגריריהן של כל חמש-עשרה המדינות החברות באיחוד האירופי, והבטיחו לו שלא יינקטו שום צעדים בעניין זה. ובכל זאת, זמן קצר לאחר מכן הכריזה הנציבות שהיא תחתור למימוש החלטתה, בלא להתחשב בעמדתן של הממשלות הנבחרות.²² כל הממשלות האלה חרגו, כנראה, מסמכותן.

זהו אפוא טיבו של התקן האירופי שפעילי ציבור כה רבים בקנה מידה אזורי ועולמי הציבו לעצמם כיעד: נציבים שאינם נושאים באחריות פוליטית, ביקורת מהוסה, פרלמנט שנדחק לשוליים, נהלים סתומים, כללים שרירותיים שנקבעו בחשאי, ללא פיקוח דמוקרטי, בידי ביורוקרטים חסרי פנים, והתעלמות מן ההגדרה

העצמית של העמים שהמנהיגים הלאומיים הנבחרים נותנים לה ביטוי. ניתן אף לומר שהאיחוד האירופי דומה אך במעט לחלומו של ויקטור הוגו, שדיבר על "ארצות־הברית של אירופה", ויותר מדי הוא נראה כמהדורה חדשה של סיוט ישן – ברית־המועצות של אירופה.

ג

ב עוד אירופה סובלת מתסמונת של נסיגת הדמוקרטיה מפניו של אינטרנציונליזם ריכוזי, עומד האו"ם בשליבה הראשונים של אותה מחלה ממארת, בצורת נסיונית להחל רפורמה בארגון. הן מבחינה רטורית והן מבחינה טאקטית, שתי המסגרות מתבססות על מורשת עשירה של אינטרנציונליזם אירופי הרואה בהתכת האומות זו בזו חלק מחזון אוטופי של שלום ושגשוג שיוגשם באמצעות שיתוף פעולה ממוסד ותיאום סוציאליסטי. שתיהן פעלו תחילה בהיקפים מצומצמים, אך יצרו לאחר זמן ביורוקרטיות המנציחות את עצמן ושואפות ללפות בזרועותיהן תחומי פעילות נוספים. חסידי שתיהן מדברים על "כורח היסטורי" ומצביעים על שינויים טכנולוגיים בלתי הפיכים, ומסווים בכך מאמץ מתואם המכוון להשגת תוצאות שאינן הכרחיות כלל. ובבסיסן של השתיים מונחת הספקנות ביחס לחשיבותן של ריבונות לאומית, אחריות ציבורית, זימה פרטית וחירויות דמוקרטיות. אגב תשלום מס שפתיים לערכים אלה, הן רוקמות מזימה לשחוק אותם ולהעמיד על מקומם משטרים ביורוקרטיים שהם בעת ובעונה אחת רבי־עצמה, פולשניים ושומרים בקנאות על עצמאותם.

בחזית הרפורמה באו"ם עומד גוף כמעט אלמוני הנושא את השם המאיים "הוועדה לעניין ניהול שלטון עולמי" (נש"ע). נש"ע נוסדה בשנת 1992 ביזמתו של וילי ברנדט, יושב ראש האינטרנציונל הסוציאליסטי וקנצלר מערב גרמניה לשעבר, במטרה לתקן מן היסוד את האו"ם על מבנהו, תפקידיו ותפקודו, בשעת הכושר שנוצרה עם התמוססותה של המלחמה הקרה; העיתוי שבו הוקמה הציג אותה כמענה לתלונותיה של ארצות־הברית בנוגע לביורוקרטיה הבזבזנית והמושחתת של האו"ם. נש"ע החלה בעבודתה כשבראשה יושבים ראש ממשלת שבדיה לשעבר, איגוואר קרלסון, והמזכיר הכללי לשעבר של חבר העמים הבריטי, שרידאת רמפאל, בברכתו של המזכיר הכללי של האו"ם דאז, בוטרוס בוטרוס

ראלי. אולם הוועדה בת עשרים ושמונה החברים הורכבה לא מאנשי מינהל משופשפים המומחים לקיצוצים בתקציב, אלא בדיוק להפך: מתערובת של פעילי שלום, שוחרי איכות הסביבה, סוציאליסטים, מומחים לארצות מתפתחות וביורוקרטים של האו"ם – למעשה, נבחרת החלומות של המעוניינים בהתרחבות ביורוקרטית רבת-היקף. עד מהרה התברר שנש"ע איננה חותרת לייעול האו"ם אלא להגברת עצמתו, על חשבון הארצות החברות בו. חברי הוועדה, כדבריו של קרלסון עצמו, החלו את עבודתם "מתוך שכנוע שהגיע הזמן ליצירת סדר חדש בענייני העולם, לסגנון חדש בכלכלה יחסינו על פני כדור הארץ, ולדרך חדשה של התייחסות לכדור הארץ עצמו".²³

הצעותיה של נש"ע, שפורסמו בדוח משנת 1994 הנושא את הכותרת נוסח "רחוב סומסום", שכונתו הגלובלית, מרחיקות לכת בימרותיהן ויש שהן מטילות אימה. אם מתייחסים לכל הצעה בנפרד, אין מדובר אלא בשינויים קטנים במוסדות הבין-לאומיים. אך אם תצורפנה כולן יחד, תפחתנה הרפורמות ההדרגתיות האלה מאחריותו הבסיסית של האו"ם בפני ממשלות ואזרחים, ותציידנה את הגוף העולמי הזה במשאבי ממון עצמאיים ואפילו בכוח צבאי. קחו, למשל, את המלצותיה של נש"ע בנוגע לביטחון הבין-לאומי. לפי הדוח, המנדט של האו"ם לשמור על "ביטחון" העולם – הכוונה היא לתחום סמכותה של מועצת הביטחון, הגוף היחיד באו"ם המורשה כיום להשתמש בכוח – צריך לחול לא רק על מקרים ברורים הדורשים התערבות צבאית, אלא גם על טיפול בכל "התנאים הכלכליים, החברתיים, הסביבתיים, הפוליטיים והצבאיים היוצרים איום על ביטחונם של העמים ושל כדור הארץ". אילו איומים ביטחוניים בדיוק צופה נש"ע? קודם כל, "פיתוחן של יכולות צבאיות מעבר לנדרש לצורכי הגנה ולתמיכה בפעולות האו"ם פירושן איום פוטנציאלי" – ומשתמע מכך שהזכות להחליט לגבי כל מדינה מה הן היכולות הצבאיות "הנדרשות לצורכי הגנה" לא תהיה עוד בידי המדינות הריבוניות, אלא בידי האו"ם. ובדומה לכך, "כלי נשק להשמדה המונית אינם אמצעים לגיטימיים להגנה לאומית". משמע, אף על פי שרבים מאמינים כי רק קיומם של כלי נשק גרעיניים מנע מן המלחמה הקרה להסלים לכלל סכסוך מזוין בין המעצמות, נש"ע קוראת להשמדתם, כיעד סופי, של כל כלי הנשק הגרעיניים ושאר כלי נשק להשמדה המונית. ואם לא די בכך, הוועדה קוראת גם לפיקוח בין-לאומי על כל כלי הנשק: "על ייצור הנשק והסחר בו להיות נתונים לפיקוח הקהילה הבין-לאומית". המטרה: "דה-מיליטריזציה של הפוליטיקה העולמית".²⁴

כהתוויית מדיניות, מרשמה של נש"ע אינם שונים מהרעיונות שמעלות תנועות פציפיסטיות בכל מקום בעולם. ההבדל הוא שנש"ע רוצה לאכוף אותם, ולשם כך חפצים חבריה לצייד את האו"ם בצבא קבע – או ליתר דיוק, "יחידות לאכיפת שלום". "על האו"ם להיות מסוגל לפרוש יחידות מהימנות ויעילות לאכיפת שלום בשלב מוקדם להתגלעותו של משבר ובהתראה קצרה". הכוח הקטן, שימנה 10,000 חיילים, יאפשר למועצת הביטחון להתערב במשברים במהירות, עד שיחידות גדולות יותר להשכנת שלום תוכלנה להתפרש בשטח. אך הדרך ממספר קטן של יחידות משכינות שלום לצבא קבע הרבה יותר גדול, שעל הקמתו המליצו אחדים, אינה רחוקה.

כמובן, התערבות צבאית לא-שקולה של האו"ם לא תזכה לעולם באישורה של מועצת הביטחון, בשל זכות הווטו של החברות הקבועות. על כן, בשמה של ה"דמוקרטיה", יש בכוונת נש"ע לבטל את זכות הווטו של המעצמות הגדולות. למימוש מטרה זו ממליצה הוועדה על תהליך שיכלול שני שלבים. תחילה תורחב מועצת הביטחון – יצורפו אליה חמש חברות קבועות ללא זכות וטו ושלוש חברות לא-קבועות. ואז, "בשנת 2005 בקירוב... יהיה ניתן לבטל כליל את זכות הווטו". כאשר מדינות מרגיזות בשמרנותן כארצות-הברית ובריטניה יסולקו מהדרך, ישלטו במועצת הביטחון המורחבת, קרוב לוודאי, ארצות מתפתחות ומדינות אירופיות הנוטות להזדהות עם סדר היום של הסוציאליזם הביורוקרטי העולמי.

וכיצד יממן האו"ם את ההרחבה בפעילותו? "היטלים על השימוש במשאבים כלל-עולמיים כגון נתיבי אוויר, נתיבי ים ושטחי דיג באוקיאנוס", למשל. או שמא מוטב: מס בין-לאומי על עסקאות במטבע זר או על תאגידים רב-לאומיים. אם ייעשה שימוש יעיל במיסוי כלל-עולמי, יוכל האו"ם לזכות על נקלה בהכנסה שאינה נופלת מכל התקציב הפדרלי של ארצות-הברית.²⁵

ההצעות האחרות מדאגות כמעט באותה מידה. בשם "שלטון החוק" מציעה הוועדה שכל המדינות החברות באו"ם תתחייבנה לקבל את שיפוטו של בית הדין הבין-לאומי לצדק ("בית הדין העולמי") בכל העניינים הקשורים לחוק הבין-לאומי. אם יסרבו המדינות לציית לפסקי בית הדין, מציעה נש"ע לאכוף אותם באמצעות מועצת הביטחון – המשוחררת, נא לזכור, מן הווטו של המעצמות. יש להחיות את "מועצת הנאמנות" – גוף של האו"ם שעבר מן העולם והיה אחראי בשעתו לניהולן של טריטוריות ללא שלטון עצמי – ולמסור בידה "מנדט חדש על השטחים הציבוריים הכלל-עולמיים", משמע משאבים המשתרעים מן האטמוספירה עד לחלל החיצון ועד לביוספירה עצמה,

ומנדט-בכוח על כל המצוי על פני האדמה. או אז, כדי להחליש עוד יותר את השפעת ממשלותיהן של מדינות הלאום, מבקשת הוועדה להעצים את תפקידה של "החברה האזרחית" – משמע אלפי הארגונים הבין-לאומיים הלא-ממשלתיים – בתהליך קבלת ההחלטות של האו"ם. אילו ארגונים-לא-ממשלתיים יורשו להשתתף בו אין מבהירים בדוח, אך יש סימנים המצביעים לעבר שפע הארגונים של שוחרי איכות הסביבה, סוכנויות פיתוח ושאר דורשי טוב. הייצוג הדמוקרטי והנשיאה באחריות אינם עומדים כלל על סדר היום.²⁶

איזו זכות יש לאו"ם להתערבות כה נרחבת, בשעה שבמגילת האו"ם מוטעם ערכה המקודש של הריבונות המדינית? ובכן, נש"ע קוראת לתיקון מגילת האו"ם, בטענה ש"קיים כיום קונצנזוס כלל-עולמי בנוגע לזכותו של האו"ם להגיב מטעמים הומניטריים" כאשר "ביטחונם של רבים נתון בסכנה", גם אם הסכנה נשקפת ממדיניות הפנים של המדינות החברות. בה בעת, נכתב בדוח של נש"ע, "כוח צבאי אינו מכשיר פוליטי לגיטימי, אלא אם הוא משמש להגנה עצמית או מופעל בחסות האו"ם". מה עושה את השימוש בכוח ללא-לגיטימי כאשר הוא מופעל בידי ממשלות, ולגיטימי כאשר הוא נתון בידי האו"ם – זאת אין מסבירים. אף על פי כן, נראה שארצות-הברית קיבלה את העיקרון הזה: כל התערבויותיה הצבאיות המשמעותיות מאז 1990 נעשו בחסות האו"ם, החל מעיראק וכלה בסומליה, בוסניה והאיטי.²⁷

כאשר דוחקים את מעצביו-מחדש של האו"ם אל הקיר בשאלת הריבונות, הם נזקקים לאקרובטיקה אורוליאנית, וטוענים שהריבונות היא דבר מה שניתן "לחלוק" אותו עם אחרים בדרך זו או אחרת, מבלי לפגוע בה פגיעה עקרונית. כך כותבים ראשי נש"ע, קרלסון ורמפאל:

נטייה לאינטרנציונליזם נעשתה כיום רכיב הכרחי במדיניות לאומית בריאה... בעולם שנוצרה בו תלות הדדית גוברת והולכת... איבדו מושגי הטריטוריאליזם, העצמאות והאי-התערבות מקצת ממשמעותם. בתחומים מסוימים צריכה הריבונות להתממש על בסיס קולקטיבי.²⁸

לא ברור כיצד יכולה הריבונות "להתממש על בסיס קולקטיבי" בלי שתישלל למעשה מן הריבון לטובת הקולקטיב; מכל מקום, מה שברור הוא שיש בכך כדי למנוע מן המדינות לממש את ריבונותן על בסיס אינדיבידואלי. מוריס סטרונג, חבר מרכזי בנש"ע ואידיאולוג סוציאליסטי מוצהר, טוען טענה טיפוסית לגישה שהוא מייצג: "במימוש הריבונות בשיתוף עם אחרים אין משום ויתור עליה,

וכאשר אתה עוסק בסוגיות כלל-עולמיות, השיתוף הזה מתחייב". ולדוגמה? "זה מה שקורה באירופה".²⁹

הצעותיה של נש"ע עיצבו את הבסיס לרפורמות הסוללות עכשיו את דרכן בגוף העולמי. הרחבת מועצת הביטחון מתקדמת, ומתלווה אליה לחץ חזק לביטול זכות הווטו. במקום לפעול להנהגת מיסוי כלל-עולמי כבר עכשיו, הציע המזכיר הכללי קופי אנאן להקים קרן בסך מיליארד דולר לאשראי ממוחזר, כדי לאפשר לאו"ם להמשיך בפעילותו גם אם ארצות-הברית תמשוך את ידה ממימונו. בינתיים, בשנת 1997, בוועידת קיוטו שדנו בה בהתחממותו של כדור הארץ, קודמה מאוד הסדרת נושאי איכות הסביבה בידי האו"ם. בוועידה זו התחייבו המדינות לראשונה לצמצום פליטתם של גזים המכונים "גזים של חממה". התחייבויות אלו באו בעקבות טיטות של הסכמים בנושאים כגון הגבלה של פליטת הגזים שטוענים כי הם מדלדלים את שכבת האוזון של האטמוספירה, ו"הגנה על הגיוון הביולוגי". מיזם פחות ידוע, פיקוח בין-לאומי על נשק קל, מתקדם אף הוא במהירות, ומובל בידי אותן קבוצות הדוגלות בפירוק החימוש האחראיות ל"אמנה בנוגע לנשק כימי" – אולי האמנה הפולשנית ביותר לפירוק הנשק כיום – ואשר גם הטילו איסור על שימוש במוקשים יבשתיים. לאחר שכוון את הפיקוח הבין-לאומי על כלי נשק קונבנציונליים כבדים, כגון טילים וטנקים, נע האו"ם לעבר הטלת פיקוח על "כלי נשק קטנים וקלים" – שכלול בהם הכל, החל מטילי כתף נגד מטוסים ועד לאקדחים ורימונים. באוקטובר 1997 המליץ מיצור דונאוואקי מיפן (שבה אין כמעט בעלות פרטית על כלי נשק), יושב הראש של צוות המומחים של האו"ם לענייני נשק קל, שהאו"ם יפתח שיטות לסימון ולזיהוי כלי נשק, ייצור מאגר נתונים של יצרנים וסוחרים מורשים בתחום זה ויפעיל בקרה על הציוד המתוחכם הדרוש לייצור תחמושת וחומרי נפץ מסוימים.³⁰ אם הצעות אלו ייושמו, יהיה האו"ם אחראי לפיקוח על כל צורות הנשק. מאחר שהמיזם הוא בחסות הגופים לפירוק החימוש של האו"ם, ניסיונות בפועל לפריקת נשק קל עשויים להיות רק עניין של זמן, ובסופו של התהליך יזכה האו"ם במונופול על השימוש בכוח. הלא, ככלות הכל, "כוח צבאי אינו מכשיר פוליטי לגיטימי, אלא אם הוא משמש להגנה עצמית או מופעל בחסות האו"ם". והאו"ם הוא המחליט מה יוגדר כהגנה עצמית.

לא כל הקריאות ליותר שלטון גלובלי באות מנש"ע או מהאו"ם. כמעט כל בעיה בין-לאומית מעוררת כיום הצעות ליצירת מוסדות על-לאומיים נוספים לשם "פתרונה". דוגמה טובה לכך היא המשבר הכלכלי האחרון במזרח אסיה,

שהביא לגל גואה של הצעות להקמת סוכנויות בין-לאומיות חדשות. המשקיע ג'ורג' סורוס, הידוע בתמיכתו באיחודה של אירופה ובספקנותו המוצהרת ביחס לקפיטליזם, הציע להקים "תאגיד לביטוח אשראי בין-לאומי" כדי לערוב למלווים בין-לאומיים.³¹ הנרי קאופמן, יועץ בין-לאומי לענייני ממון, שב והביע את תמיכתו בהקמת "מועצת מפקחים על המוסדות הבין-לאומיים והשווקים הראשיים", שעיקר תפקידה יהיה ויסות הבנקאות העולמית.³² אחרים קראו ליצירת בנק מרכזי כלל-עולמי ולהטלת הגבלות על זרימת ההון הבין-לאומי. המשותף להצעות האלה הוא ההנחה, שרבים נעשים שותפים לה מדי יום, כי הכישלון היחסי שנחלו כלכלותיהן של כמה מן המדינות מערער את הזכות ואת הטעם לשלטון עצמי, כי כללי המשחק הבין-לאומי השתנו במידה זו או אחרת, וכי התגובה ההולמת על שינויים אלה היא יצירת מסגרות שלטון רב-צדדיות נוספות, שההחלטות המכריעות הנוגעות לגורלן הכלכלי של האומות יישמרו בהן במרחק בטוח מהישג ידו הטורדני של הפיקוח הדמוקרטי.

ד

כלום אין המונח "גלובליזם" רק מילה נרדפת ל"סוציאליזם"? ואותה הקריאה לממש את הריבונות "על בסיס קולקטיבי" על ידי העברת רסן ההנהגה והכרעות היסוד לידי ביורוקרטים שאינם נושאים באחריות כלפי הציבור, אם אך יוסרו ממנה השיח'דש האירופי וניחוח ההיי-טק, כלום אין היא אלא גרסה מעודכנת של אותה אוטופיה קולקטיביסטית רודנית שאימה לגזול את זכויותיהם הבסיסיות של האזרחים והעמים במשך רוב שנותיה של המאה העשרים? הצצה חטופה בשורשיה האינטלקטואליים והפוליטיים של התנועה האינטרנציונליסטית בימינו מגלה שאין בה כל חדש; שהרעיונות והמוסדות של האינטרנציונליזם בימינו הם צאצאיה הישירים של מורשת האינטרנציונליזם הסוציאליסטי העולמי; ושאפילו לאחר שהחזון הקולקטיביסטי הכלכלי איבד את המוניטין שלו, הנהייה אחריו שבה ועלתה ואף צברה עצמה מחדשת תחת דגל החזון הקולקטיביסטי הפוליטי, המכונה כיום "גלובליזם".³³

למן המאה השמונה-עשרה ראו הוגים מהפכניים בחזונם את אירופה מאוחדת ביחסי שלום, מתעלה מעל לזהויות הלאומיות וממירה אותן בזהות אירופית אחת שתיווצר, לטענתם, מכוחן של דת, תרבות והיסטוריה משותפות – ומכוחו

של אידיאל קולקטיביסטי. ז'אן-ז'אק רוסו ניסח זאת בשנת 1771 במילים "היום אין עוד צרפתים, גרמנים, ספרדים או אפילו אנגלים... אלא רק אירופים".³⁴ רוסו הוא גם זה שזרע את זרעי הסוציאליזם המודרני כאשר ערער על עצם מושג הרכוש הפרטי, כפי שביטא זאת בקטע מפורסם מן המאמר על היסודות לֵאֵי שוויין:

הראשון שגידר לו חלקת אדמה והעלה בדעתו לומר: זאת לי היא, ואף מצא סביבו אנשים תמימים דיים להאמין לו, היה מייסדה האמיתי של החברה האזרחית. כמה פשעים, כמה מלחמות, כמה רציחות, כמה אומללויות וכמה זוועות היה חוסך מן המין האנושי מי שהיה עוקר את יתדות הסימון או ממלא בעפר את התעלה וקורא אל אחיו: הישמרו לכם מהטות אוזן למתחזה! אבוד תאבדו אם תשכחו כי הפירות לכולנו הם, וכי האדמה אינה קניינו של איש.³⁵

בכתבי רוסו, שהולידו היבטים כה רבים של הסוציאליזם באירופה, הובעה ההשקפה הפוליטית הבסיסית שעל פיה האומות והיחידים מבטלים תמיד את רצונם מפני רצונו של הקולקטיב הרחב יותר – השקפה העתידה להדהד בכתבי הסוציאליזם הבינ־לאומי במאות שיבואו. אנרי דה־סן־סימון, אחד מאבותיו הראשונים של הסוציאליזם הנוצרי בצרפת, צידד בארגון מדעי של התעשייה והחברה, וקרא לאיחודה של אירופה תחת הנהגתו של פרלמנט עליון, יחיד, שבאמצעותו "תאחדו עמי אירופה בקשר מהותי במסגרת התאגדות פוליטית כלשהי; ייווצרו אחידות של מוסדות, אחדות של אינטרסים, תואם של עקרונות, אתיקה משותפת וחינוך משותף". בבטאו תחושה שתישמע מוכרת ללא ספק, כתב סן־סימון:

יבוא, ללא ספק, זמן שבו יחושו כל עמי אירופה כי עליהם להתמודד תחילה עם שאלות הנוגעות לאינטרס המשותף בטרם ייתנו דעתם על האינטרסים הלאומיים שלהם. או אז יפחתו הרעות, הצרות יתמעטו והמלחמה תגווע. זהו הכיוון הסופי שלעברו אנו מתקדמים בהתמדה; לשם נושאת אותנו רוח אנוש בקדמתה. אך מה ראוי יותר לתבונת האדם הזהירה – להיחפז אל עבר היעד הזה, או להניח שיגררנו אליו?³⁶

בעוד סן־סימון מניח את היסודות לסוציאליזם העתיד לשלוט בכיפה בצרפת במשך דורות, יצרו קרל מרקס ופרידריך אנגלס זן חילוני של האינטרנציונליזם הסוציאליסטי בגרמניה. בשנת 1848 הם טענו במניפסט הקומוניסטי שלהם, בנוסף להנחותיהם הידועות בתחום הכלכלי, שלמעמדות העובדים של כל האומות יש יותר מן המשותף עם אחיהם הפרולטרנים מאשר עם בני ארצם הבורגנים:

"הייחודים והניגודים הלאומיים של העמים מתבטלים והולכים עם התפתחותה של הבורגנות, עם חופש המסחר, השוק העולמי, אחדות הייצור התעשייתי ותנאי החיים ההולמים להם. שלטונו של הפרולטריון גם יוסיף לבטלם".³⁷

עשרות שנים חלפו, והאמונה בכינונו הממשמש ובא של סדר כלל-עולמי חדש המבוסס על ארגון ותבונה התעצמה, ומפעלם של ההוגים הקולקטיביסטים החל לשאת פירות פוליטיים ומוסדיים. בשנים שקדמו למלחמת העולם הראשונה השתרשה בלב הסוציאליסטים הצרפתים האמונה שעידן של אחווה אירופית קולקטיביסטית הוא בהישג יד, והם התארגנו פוליטית כדי לסייע בקירובו. בשנת 1903 סיפר ז'אן ז'ורס, שהיה ממייסדי העיתון *ל'אנטיקה* ("האנושות") ועמד בראש המפלגה הסוציאליסטית הצרפתית, לבית הנבחרים הצרפתי שבתוך זמן קצר יתאחדו בעלות הברית ומעצמות המרכז ל"ברית אירופית של עבודה ושלוש", שמימתה העיקרית תהיה "הגנה על העובדים בכל הארצות ברחבי אירופה, ויצירתה של מין מולדת חברתית אירופית לכל הפרולטריון".³⁸ שנתיים מאוחר יותר הדהדו מילותיו של ז'ורס בדברי גוסטב אָרוֹנה, סוציאליסט צרפתי רדיקלי שפעל לאיחודן של שתי המפלגות הסוציאליסטיות בצרפת:

הקפיטליסטים של ארץ זו, שהיו מחסלים אותנו אילו היה הדבר בידם, כפי שחיסלו את אבות הקומונה [הפריזאית], אינם בני ארצנו; בני ארצנו הם הפרולטרים בעלי התודעה המעמדית, הסוציאליסטים, המהפכנים על פני תבל, היוצאים בכל מקום לאותו קרב שאנו יוצאים אליו כדי להקים על תלה חברה חדשה... אנו ניסד את הפדרציה האירופית החופשית, שתהיה הצעד הראשון לקראת הקמתה של הפדרציה הגדולה של האנושות, שהנסיכויות של היום יאבדו בה את עצמותן, כשם שהפרובינציות הקטנות של ימים עברו איבדו את עצמותן עם התגבשותן של צרפת, אנגליה וגרמניה של ימינו אלה.³⁹

אמנם מלחמת העולם הראשונה הציגה את חזונו של נביאי הסדר החדש במערומיו, אך בה בעת האיצה את המאמצים לאחד את אירופה. אימי ה"מלחמה שתשים קץ לכל המלחמות", שרבים האשימו את הלאומיות בפריצתה, הובילו לא מעטים אל המסקנה ששלוש העולם יובטח רק באמצעות התאגדויות של אחווה בין-לאומית, שראשיתן תהיה באירופה. לאחר המלחמה נוסדה קבוצה שנשאה את השם "ההתאגדות למען חבר האומות החופשיות", ובראשה עמד העתידן והסוציאליסט הוותיק, ה"ג' ולס. במאמר שפרסם ולס בשנת 1919 באטלנטיק מנח'ל, תחת הכותרת "רעיון חבר הלאומים", הוא קרא להקמת "חבר הלאומים העולמי" שיאגד מדינות לאום תחת גג פוליטי משותף:

חבר הלאומים מטבעו אינו יכול להיות דבר שולי; או שיהיה עניין מרכזי, רעיון מכריע בחשיבותו בדבר הקמת מדינת-על, או שיהיה לא כלום. כל מדינה חותרת בסופו של דבר ליצירת סוג מסוים של אדם, ותהיה זו דיפלומטיה בטלה וחסרת שחר, היגררות למוגות-לב והונאה, להעמיד פנים שהחבר העולמי של האומות לא יהפוך בסופו של דבר למדינה ששמה לה למטרה ליצור אותו יחיד נאצל, אזרח העולם.⁴⁰

שנה לאחר מכן נוסד חבר הלאומים, אם כי היה אולי אותו "דבר שולי" שוולס הזהיר מפניו. בתוך זמן קצר החלו מדינאים ופרשנים לדבר על שקיעתה של מדינת הלאום. בשנת 1923 שר החוץ של צרפת, אריסטיד בריאן – המזכיר הכללי לשעבר של המפלגה הסוציאליסטית, ששמו קשור בעיקר להסכם קלוג-בריאן משנת 1928 אשר הוציא את המלחמה אל מחוץ לחוק – קרא לאירופה להתאחד ב"קשר פדרלי".⁴¹

בעשרות השנים הבאות נעשתה הזיקה בין אינטרנציונליזם לסוציאליזם יסוד אוניברסלי במדיניות האירופית. הכלכלות הריכוזיות רבות-העצמה של גרמניה הנאציונל-סוציאליסטית ושל ברית-המועצות עשו שימוש נרחב ברטוריקה האינטרנציונליסטית, בניסיון להצדיק את תכניות ההתפשטות שלהן.⁴² ובאירופה המערבית הוסיף החלום על אירופה המאוחדת ללוות את מגמת הקולקטיביזציה ההולכת וגוברת של הכלכלה, בייחוד לאחר שהוסר האיום הנאצי. חבר הלאומים, שנכשל במשימתו להיות מסגרת הדומה ל"מדינת-העל" שראה ולס בחזונו, פינה את מקומו לשתי התפתחויות בין-לאומיות חדשות: יצירת ארגון האומות המאוחדות, החזק ממנו, שנהנה מגיבוי המעצמות שחבר הלאומים לא זכה לו; ומאמץ מחודש לאחד את אירופה, שמנהיגיה צפו כבר בשנת 1949 "מועצת אירופה" בעלת מוסדות ראשיים הדומים להפליא לאיחוד האירופי של היום – ועדה של שרים הנפגשים בחשאי ואסיפה מייעצת, שהיא כעין פרלמנט המשולל סמכות חקיקה.⁴³ למן ההתחלה היו קשורות במגמה זו הצעות להקמת צבא אירופי ואיחוד המטבע.

תחילתה של המלחמה הקרה שיתקה את האו"ם כמעט כליל, והתקווה להפכו לבסיסה של אוטופיה בין-לאומית נכזבה, לפחות לעת עתה. עם זאת, השפעותיה של המלחמה הקרה באירופה היו הפוכות בתכלית: בעוד שבעבר התבססה הנהייה אחר מיזוג על חזון של שלום ושגשוג באירופה, הופעת האיום האסטרטגי ממזרח הזינה את המאמץ לאחד את אירופה בתחושה של בהילות מחודשת.⁴⁴ בשנת 1951 הסכימו שש ארצות, וצרפת בראשן, לייסד את "הקהילה האירופית לפחם ופלדה" (קאפ"פ). המטרה הייתה, כלשונו של שר החוץ הצרפתי רובר שומאן,

"להכפיף את ייצור הפחם והפלדה הצרפתי-גרמני לרשות עליונה משותפת... הצעה זו תניח את המסד הממשי הראשון לפדרציה אירופית..."⁴⁵ המשמעות האמיתית של האמנה הזאת לא נעלמה מעיני הקנצלר הגרמני, קונרד אדנאואר, שהעיר כי "המשמעות הפוליטית" של הקמת קאפ"פ היא "רחבה הרבה יותר מתכליתה הכלכלית... לראשונה בהיסטוריה מעוניינות מדינות לוותר על חלק מריבונותן, מרצון ולא בכפייה, ומעבירות אותו למבנה על-לאומי".⁴⁶ נשיאה הראשון של קאפ"פ, ז'אן מונה, היה אינטרנציונליסט ותיק שקרא להקמת צבא אירופי שיבוא על מקומם של הצבאות הלאומיים, והיה לאחר זמן לראש "ועדת הפעולה של המדינות המאוחדות של אירופה", קבוצת לחץ שפעלה להרחבת תפקידה של קאפ"פ.⁴⁷

ואכן תפקידה הורחב. במהלך השנים תפח המנדט של קאפ"פ עד להנהגת קולקטיביזציה בכל התחומים, החל מחקלאות וכלה במדיניות המטבע. אמנת רומא משנת 1957 הפכה את קאפ"פ ל"קהילה הכלכלית של אירופה", והציבה לה כיעד יצירה של "איחוד שילך ויתהדק" – אידיאל שלא הותיר כל מקום לפתרון של קבע זולת איחוד מלא. ככל שרבו התחומים של פעילות כלכלית וחברתית שנשחפו אל תוך קלחת האיחוד, חברו אל הארגון ארצות נוספות. אחדות מהן, כגון בריטניה, הצטרפו מתוך רצון לזכות בגישה לשוק ובהשפעה פוליטית; אחרות, כמו יוון וספרד, ביקשו להציג לעין כל את הפיכתן למדינות דמוקרטיות וקיוו לזכות בסובסידיות בענפי החקלאות והתעשייה. ההסכמים שנחתמו מאוחר יותר, כגון הסכם האג משנת 1969, "חוק איחוד אירופי" משנת 1987, ואמנת מאסטריכט משנת 1992, קירבו את אירופה מאוד, צעד אחר צעד, אל האיחוד המיוחל, בעוד כל ממשלה מוותרת מרצון על חלק הולך וגדל של סמכויותיה הדמוקרטיות לטובתו של קולקטיב גדול יותר – קולקטיב שקנה לו חיים משל עצמו ונאבק לרכישת כוח גדל והולך, ועם זאת המשיך להתחמק מעול האחירות כלפי הציבור, תו ההיכר של ממשל ייצוגי.

אף כי במהלך העשורים האחרונים, בעיקר מאז שנות השמונים, חל שינוי דרמטי באקלים האינטלקטואלי, עם התחזקות של מגמות ההפרטה, הסרת הפיקוח והביזור בעולם כולו, מקדמי הקולקטיביזם הפוליטי והכלכלי היושבים בבריסל מצליחים להתמיד באותם קווי פעולה. בראש דאגותיהם של הביורוקרטים מן האיחוד האירופי, שאידיאלים נוקשים מניעים אותם והם חסינים מפני דעת הקהל עקב העדר בקרה דמוקרטית על פעילותם, עומדים מזעור השפעתם של האירועים בעולם על תחומי שלטונם ורתימת כוחות הסחר הכלל-עולמיים למאמץ בלתי פוסק להמיר את סמכותן של הממשלות הלאומיות ואת זכויותיהם של

האזרחים הפרטיים בסמכותם שלהם. עד היום לועגים פקידי הממשל הצרפתיים לשוק החופשי ומכנים אותו "ברבריות אנגלוסקסית". לדבריהם, רק לאחר איחודה הפוליטי תוכל אירופה לגונן על כלכלתה הקולקטיביסטית מפני הנפילים – אמריקה ויפן.⁴⁸

ה

התמוטטות הקומוניזם הפיחה חיים חדשים בתהליך איחודה של אירופה. משחדל הדוב השכן לבלבל את דעתם של מנהיגי אירופה (דוב שלא רק הטיל את אימתו על הסביבה, אלא גם הוציא את דיבת האינטרנציונליזם הסוציאליסטי רעה), הם ניצלו את המהפך הגיאוגרפי במלואו כדי לקדם את תכניתה של אירופה לכבוש את עצמה – ותכופות למרות התנגדותו של ציבור מהסס. בעוד האליטות האירופיות מתכוננות לשלב הבא, שהוא ההשתלבות באמצעות איחוד כלכלי ואיחוד המטבע, דומה שהתמיכה העממית בכך דועכת. אמנת מאסטריכט אושרה בקושי במשאל עם בצרפת בשנת 1992. לאחר שהעם הדני אמר "לא", נשאה ונתנה ממשלת דנמרק עם האיחוד האירופי על כמה פטורים מיוחדים והביאה את האמנה למשאל נוסף כדי שהעם יתקן את הצבעתו הקודמת. הממשלה הבריטית התנגדה לעריכת משאל עם בעניין אמנת מאסטריכט, אך הובטח שייערך משאל אם תחליט בריטניה להצטרף להסכם על איחוד המטבע. ממשלות אחרות אינן מסתכנות בהבאת הדברים לפני אזרחיהן. בגרמניה, שרוב מוצק בה מתנגד להחלפת המארק הגרמני הסולידי ביורו השובב, החליטה הממשלה שלא לשאול את הציבור לדעתו.

סיומה של המלחמה הקרה הביא בינתיים גם להחייאתה האמיתית של התכנית השאפתנית ביותר של האו"ם. גם כאן, המלחמה הקרה היא שסיכלה את המאמצים להפוך את האו"ם לאותה "מדינת-על" שחבר הלאומים לא הצליח להיות. קריסתה של ברית-המועצות הציתה שוב את התקוות ליצירת סדר חדש וחילצה את האו"ם מהמבוי הסתום שבעטיו נשללה יכולתו לניהול שלטון כלל-עולמי. עתה, משלא נותר למעצביו-מחדש אלא לשכנע את ארצות-הברית המשתוקקת ממילא לרפורמה באו"ם, הם ייסדו את נש"ע וניגשו לניסוח תכניתם להקצאה מחדש של משאבי העולם ולשכנוע המעצמות להיפרד מחלק נכבד מסמכויותיהן הריבוניות, כדי שהאו"ם יוכל לנהל את ענייני העולם ללא הפרעה.

הקריאה לדיאלוג בין-לאומי ביחסים המדיניים והכלכליים היא נאצלת, ללא ספק. מיזמים כמו נפט"א ונאט"ו, על אף ליקוייהם הרבים, מוכיחים ששיתוף פעולה בין-לאומי בין מדינות ריבוניות עשוי להתממש בלא שייפגעו חירותן ושלמותן. מה שמבדיל את האיחוד האירופי, את האו"ם ואת שאר המיזמים מבית מדרשם של האינטרנציונליסטים מן הראשונים הוא יצירתן של ביורוקרטיות עצמאיות, בעלות סמכויות ממשל נרחבות ביותר, שיש בכוחן לכפות את החלטותיהן על חבריהן בלא לשאת באחריות בפני האוכלוסיות שחייהן מושפעים יותר מכל מן ההחלטות האלה. בגזלם את הריבונות הלאומית מן המדינות החברות בהם, מערערים הגופים הבין-לאומיים גם את העיקרון הדמוקרטי שרבות מן המדינות נשענות עליו לביסוס הלגיטימיות שלהן.

ושמא אל לנו להיות מופתעים מכך שהגלובליזם – כלומר, ההשקפה שיש להכפיף את תהליך קבלת ההחלטות המדיניות והכלכליות של האומות לסמכותו של גוף שלטוני רחב יותר – צועד תכופות יד ביד עם הסוציאליזם – כלומר, ההשקפה שיש להכפיף את ההחלטות המדיניות והכלכליות של היחידים לסמכותו של גוף שלטוני רחב יותר. עם זאת, מותר לנו להיות מופתעים מכך שהעולם הולך שבי לעתים קרובות כל כך אחרי אותם רעיונות מתעתעים, אף שעדויות סותרות כה רבות היו אמורות להוליך אותו בכיוון האחר.

ג'ייסון אלבאום הוא חוקר באימפריאל קולג', לונדון.

הערות

1. "Bill's Last Chance," *Newsweek International*, December 29, 1997/January 5, 1998, p. 55.
2. Dudley Fishburn, ed., *The World in 1995* (London: The Economic Publications, 1994), p. 14.
3. Latin American Economic System (SELA), *Integration Bulletin for Latin America and the Caribbean*, no. 8, September 1997.
4. נאום בדאבוס, 26 בינואר, 1995.
5. שמעון פרס, המזרח התיכון החדש (בני ברק: סטימצקי, 1993), עמ' 71, 78, 91.
6. פרס, המזרח התיכון החדש, עמ' 70.

7. אף כי האיחוד האירופי התהווה פורמלית רק עם חתימתה של אמנת מאסטריכט, המונח יחול להלן על כל השלבים של יצירת הקהילה האירופית, כדי למנוע בלבול.
8. David Pryce-Jones, "European Union: A Disaster in the Making," *Commentary*, June 1997, p. 33.
9. Christopher Booker and Richard North, *The Castle of Lies: Why Britain Must Get Out of Europe* (London: Gerald Duckworth, 1996), p. 156.
10. Timothy Bainbridge and Anthony Teasdale, *The Penguin Companion to European Union* (London: Penguin, 1995), pp. 92-93.
11. Bainbridge and Teasdale, *Penguin Companion*, p. 161.
12. "Serving the European Union: A Citizen's Guide to the Institutions of the European Union," (Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, 1996), p. 14.
13. Booker and North, *Castle of Lies*, p. 156.
14. Booker and North, *Castle of Lies*, p. 152.
15. Booker and North, *Castle of Lies*, pp. 36-37.
16. Booker and North, *Castle of Lies*, pp. 132-133.
17. Booker and North, *Castle of Lies*, pp. 139-140.
18. Dick Leonard, *Guide to the European Union* (London: The Economist, 1997), p. 55.
19. Bernard Connolly, *The Rotten Heart of Europe* (London: Faber and Faber, 1995), p. vii.
20. Connolly, *Rotten Heart*, pp. xvi. xviii.
21. *Financial Times*, February 19, 1998.
22. הארץ, 19, 21 ו-26 במאי ו-11 ביוני, 1998.
23. אינגוואר קרלסון, הרצאה במרכז למחקרים בין-לאומיים והשוואתיים, אוניברסיטת נורת'וסטרן, שיקגו, 23 באוקטובר, 1996.
24. Commission on Global Governance, *Summary of Our Global Neighborhood*, February 6, 1995, pp. 8-10.
25. Ronald Bailey, "Who Is Maurice Strong?" *National Review*, September 1, 1997, p. 34.
26. בתיאוריה הפוליטית הדמוקרטית המסורתית חל המונח "חברה אזרחית" על מגוון של התאגדויות לא-ממשלתיות שהאזרחים משתייכים אליהן: חברות, כנסיות, בתי ספר, מוסדות צדקה, איגודי עובדים, מועדונים וכדומה. רק נזיר מתבודד יכול להימנע מחברות בכל הקבוצות האלה. בחברה דמוקרטית התאגדויות אלה לוקחות על עצמן תחומי אחריות שאלמלא כן היו עשויים להינתן בידי המדינה. ארגוני הצדקה תומכים בעניים, הכנסיות מציעות הדרכה מוסרית, מעסיק מספק במקרים מסוימים ביטוח בריאות וכדומה. ועם זאת, שלא כמו השירותים

הממשלתיים הממונים מכספי המסים ותכופות נאכפים על האזרח, ההתאגדויות בחברה האזרחית הן התאגדויות וולונטריות. כשהן מספקות שירותים ולא הממשלה, חירותו של הפרט מגיעה למיצוי מרבי ונוצר מגוון יצירתי בשירותים הציבוריים. איש לא היה מעלה בדעתו לטעון שיהיה זה צעד דמוקרטי אם הקבוצות השונות של החברה האזרחית ינהלו את השלטון; הן חשובות לדמוקרטיה דווקא משום שהן פועלות בנפרד מן השלטון.

דבר מזה אינו חל על "החברה האזרחית הבין-לאומית". רק אנשים מעטים בעולם חברים באחת מן ההתאגדויות הבין-לאומיות, בין אם זו חברה בין-לאומית המעסיקה עובדים בארצות רבות, ארגון צדקה כמו "הצילו את הילדים" או קבוצות המתגייסות להגן על נושא מסוים, מסוג "גרניפיס". מה גם שהקבוצות האלה אינן מבטאות את הגיוון המצוי במישור המקומי; כמעט ללא יוצא מן הכלל, הארגונים הבין-לאומיים הלא-ממשלתיים הם בעלי מגמה אינטרנציונליסטית. ולבסוף, תפקידן של הקבוצות האלה, כפי שצופה אותו האו"ם, כרוך בחתירה תחת הממשלות הלאומיות, שכן הן אמורות ליצור לחץ ציבורי מתואם למען מיזמים בין-לאומיים. שלא כמו בחברות הדמוקרטיות, שבהן ההתאגדויות והולונטריות של החברה האזרחית מתווכות בין הממשלה לאזרחים, הדגם של האו"ם מעדיף שהארגונים הלא-ממשלתיים יכפו את רצונם על הממשלות והאזרחים, בין שירצו ובין שימאנו.

27. היוצא מן הכלל הבולט ביותר הייתה מתקפת הטילים נגד בסיסי הטרור בסודאן ובאפגניסטן באוגוסט 1998, שבה פעלה ארצות-הברית באופן חד-צדדי. אולם פקיד רשמי בבית הלבן אמר על כך, ש"אין זו ראשיתו של קו חדש במדיניות החוץ". *The Daily Telegraph*, August 22, 1998.

28. Commission on Global Governance, *Summary*, pp. 4, 7.

29. Bailey, "Who is Maurice Strong?" p. 36.

30. תמסיר לעיתונות, הוועדה הראשונה של העצרת הכללית של האו"ם, 21 באוקטובר, 1997.

31. George Soros, "Avoiding a Breakdown," *Financial Times*, December 31, 1997.

32. Henry Kaufman, "The Need for a New IMF," *Time*, February 2, 1998.

33. ברור שלא כל אלה שהאמינו ב"ריכוך" הגבולות או בהקלה על המסחר הבין-לאומי באמצעות אמנות היו סוציאליסטים. הנקודה החשובה היא שהתנועה האינטרנציונליסטית ודרכי פעולתה העכשוויות הן תוצר חשיבתם ומאמציהם של מנהיגים ופעילים סוציאליסטים, ועל כן אל לנו להיות מופתעים אם המוסדות שהם יוצרים מנוגדים ביסודם לחירות ולפיקוח הדמוקרטי.

34. Jean-Jacques Rousseau, "Considerations sur le Gouvernement de Pologne," in Jean-Jacques Rousseau, *Oeuvres Complètes* (Paris: Editions de Seuil, 1971), p. 531.

35. ז'אן-ז'אק רוסו, "מאמר על היסודות לאי השוויון בין בני האדם", בתוך: רוסו, מאמרים, תרגם עידו בוסק (ירושלים: הוצאת מאגנס, 1992), עמ' 161.

36. Henri Comte de Saint-Simon, *De la Réorganisation de la Société Européenne* (Paris: Les Presses Françaises, 1925), p. 96.

37. קרל מרקס ופרידריך אנגלס, המיפסט הקומוניסטי (תל אביב: הקיבוץ המאוחד, 1975), עמ' 43.

Jean Jaurès, "Internationalism and Peace: A Speech by Jean Jaurès," in Mark Weitz, 38 editor, *European Socialism and the Problems of War and Militarism* (New York: Garland, 1972), pp. 3, 5.

Gustave Hervé, "Antipatriotism: Address by Gustave Hervé at the Close of His Trial for 39 Anti-Militarist Activity," in Weitz, *European Socialism*, p. 11.

H.G. Wells, et al., "The Idea of a League of Nations," *Atlantic Monthly*, January 1919, 40 pp. 106-115, and February 1919, pp. 77-82.

Aristide Briand, from a speech before the Tenth Assembly of the Society of Nations, 41 September 5, 1929, in Georges Suarez, *Briand* (Paris: Plon, 1952), vol. 6, p. 327.

42. לגרסת הנאצים, לגרמניה חזקה דרוש לִבְנֵסְרָאום (lebensraum), "מרחב מחיה", כלומר יכולת לנצל משאבים מכל רחבי היבשת. גרמניה השתמשה תכופות ברטוריקה פאן־אירופית כדי להצדיק את מאמצי ההתפשטות שעשתה במהלך שתי מלחמות העולם. השווה Niall Ferguson, "Another Power Play Unlikely to Succeed," *Financial Times*, January 5, 1998, p. 18. אנשי עסקים ואנשי אקדמיה גרמנים נועדו בברלין בשנת 1942 כדי לדון ב"הקילה הכלכלית האירופית", רעיון שריבנטרופ וגבלס קיבלו בהתלהבות, ושר הכלכלה של הרייך השלישי, ואלטר פונק, אימץ בתכניתו. "הקילה הכלכלית האירופית" מן הדגם הנאצי הייתה אחראית לגיוס הייצור בחלקיה הכבושים של אירופה לטובת המאמץ המלחמתי של הרייך. למבנה של התכנית הנאצית ולרטוריקה שלה קווי דמיון מדהימים לאיחוד האירופי של היום.

43. William L. Shirer, *Midcentury Journey* (New York: Signet, 1961), pp. 246-247.

44. ראה Timothy Garton Ash, "Europe's Endangered Liberal Order," *Foreign Affairs*, March/April 1998, p. 65.

45. John Pinder, *European Community: The Building of a Nation* (Oxford: Oxford, 1995), p. 1.

46. Bainbridge and Teasdale, *Penguin Companion*, p. 159.

47. Leonard, *Guide*, pp. 4-5. תכניתו של מונה ליצירת צבא אחד לאירופה הביאה להקמת "קהילת ההגנה האירופית", שעליה חתמו שש מדינות הקאפ"פ בשנת 1952. אולם התכנית לא מומשה מעולם, מאחר שהאסיפה הלאומית הצרפתית לא אשררה את האמנה.

48. מסע יחסי הציבור לאישור אמנת מאסטריכט בצרפת נשען באופן בולט על רטוריקה מעין זו.

מה שמאלף הוא שמרגע שהוכנס לשימוש המטבע האירופי האחיד, הציע האיחוד האירופי שקבוצת השבעה (שבע המדינות הראשונות בעולם מבחינה כלכלית) תוחלף בקבוצה של שלושה: ראשי ארצות־הברית, יפן והאיחוד האירופי. כך תזכה אירופה בסופו של דבר לכבוד שהיא ראויה לו, מאחר שהשילוש הלא־קדוש הזה – הדולר, הין והיוורו – ינהל את כלכלת העולם, קרוב לוודאי על חשבונם של אלה שאינם קרובים לצלחת. בריטניה (שאינה מתכוונת, לפי שעה, להצטרף להסדר המטבע האחיד) וקנדה יאבדו את מושביהן.