

## עת להתחיל תהליך לקראת צירוף אוקראינה לנאט"ו ולאיחוד האירופי?

עודד ערן ושמעון שטיין | 14 במארס, 2022 | גיליון 1571

שאלות בסגנון "מה היה אילו?" אינן רלבנטיות בחקר ההיסטוריה, אלא אם יש להן היבט אקטואלי. היבט כזה מתלווה לעובדת היות אוקראינה מחוץ למסגרת נאט"ו והאיחוד האירופי, בניגוד לחברות אירופאיות אחרות אשר היו חלק מהגוש הסובייטי וצורפו לארגונים אלה לאחר התפרקות ברית המועצות. וכעת, כשחלקים מאוקראינה נמצאים תחת כיבוש רוסי ושני מחוזות אף זכו להכרה רוסית בעצמאותם, צפה מחדש שאלה זו. התנאים שמציב הקרמלין לסיום המלחמה קשוחים וספק אם ניתן לממשם, ועל כן יש להעלות רעיונות "יצירתיים" שיוכלו אולי לסייע בהפסקת הלחימה. ייתכן שבהידברות עם רוסיה, אם תתקדם, יזדקקו המדינות החברות באיחוד האירופי ובנאט"ו לייצר נוסחאות שיישבו את המתח בין המחויבות המוסרית למדינה באירופה שהותקפה, לבין ה"ריאל-פוליטיק", היינו צורך להגיע להסדר עם יריב הקורא תיגר על הסדר הקיים במרחב האירו-אסיאני, שעימו יש לבסס דו-קיום.

התפוררות הגוש הסובייטי, שאותה מסמלת נפילת חומת ברלין ב-1989, התניעה מהלך היסטורי חשוב של שילוב מרבית המדינות שהרכיבו גוש זה לשני הארגונים החשובים ורבי המשמעות שקמו באירופה של אחרי מלחמת העולם השנייה - נאט"ו, ומה שהפך לאחר מספר גלגולים לאיחוד האירופי. כך הפכו בולגריה, רומניה, הונגריה, פולין, צ'כיה וכן שלוש המדינות הבלטיות לחברות מלאות בשניהם. מזרח גרמניה, אחת האדוקות ביותר בגוש הסובייטי, אוחדה מיד עם נפילת החומה שחצתה את בירתה. אוקראינה, שתופסת שטח ניכר במרחב המזרחי של היבשת וגובלת ברוסיה, נותרה מחוץ לשני הארגונים - ללא אופק לחברות בעתיד. אמנם לאוקראינה יש מקום ב"מועצת השותפות" של נאט"ו שקמה ב-1991, היא חברה מאז 1994 ב-PfP Partnership for Peace, שנועד למסד את היחסים בין נאט"ו לבין מדינות שאינן רוצות בחברות מלאה בו (שבדיה ופינלנד, למשל), או שהן מנועות מלהצטרף מסיבות פוליטיות או גיאוגרפיות. באתר הרשמי של נאט"ו מוזכרת חוקת אוקראינה, שב-2019 נוסף לה היעד האסטרטגי להצטרף לנאט"ו.

האיחוד האירופי הציע לאוקראינה מעמד דומה לזה שניתן למדינות שכנות רבות, וישראל ביניהן, של אסוציאציה - התקשרות בקשת נושאים רחבה, שבמרכזה במרבית המקרים כינון אזור סחר חופשי, השתתפות בתוכניות שיתוף פעולה של האיחוד ומנגנון תיאום מדיני-כלכלי בילטרלי. בסוף 2013 דחה ראש ממשלת אוקראינה ויקטור ינוקוביץ את האפשרות לכונן את

הסכם האסוציאציה, בתואנה שהחבילה הפיננסית שהתלוותה אליו אינה מספקת. אך קרוב לוודאי, שהסיבה האמיתית הייתה לחץ שהפעיל עליו ולדימיר פוטין. ב-2014, לאחר שינוקוביץ ברח מקייב בעקבות הפגנות המחאה על החלטתו זו, אישרה אוקראינה תחילה את החלק הכלכלי ואחר כך גם את זה המדיני של הסכם האסוציאציה עם האיחוד האירופי.

הפלישה הרוסית לאוקראינה מציפה מספר שאלות הקשורות להתנהלות אירופה בשלושת העשורים האחרונים מול המהפך ההיסטורי של נפילת המשטר הקומוניסטי ברוסיה ובשאר מדינות הגוש הסובייטי, ובפרט מול הנרטיב של פוטין לגבי הפלישה ותביעותיו מאוקראינה, שברי שאינם מוגבלים לאוקראינה בלבד. על רקע זה, שאלה מרכזית היא האם חברות מלאה של אוקראינה בנאט"ו ובאיחוד האירופה הייתה מרתיעה את פוטין מכניסה לעימות כוחני עם שני ארגונים אלו ומתעלת אותו לניסיונות בדרכים אחרות להציב בקייב משטר שיענה על שאיפתו האסטרטגית להשיב לרוסיה ולו חלק מהנכסים שאבדו לאימפריה הסובייטית.

סעיף 5 של אמנת נאט"ו קובע שהתקפה על חברה ברית תיחשב כהתקפה על כל החברות והן מחויבות להגן עליה. היינו, אם אוקראינה הייתה חברה בנאט"ו, פוטין היה צריך לשלב בשיקולי מדיניותו ביחס לאוקראינה תגובה כוחנית של נאט"ו בעקבות פלישה אליה. מאידך גיסא, אין באמנה או בתקדימים דבר שניתן ללמוד ממנו כיצד היו חברות נאט"ו מגיבות להפיכה שלטונית, לו בוצעה על ידי תנועה פרו-רוסית פנימית באחת או יותר מחברות הארגון. סעיף 42 (7) באמנת האיחוד האירופי מחייב את חברות הארגון לבוא לעזרת חברה שהותקפה, אבל יש להניח שאוסטריה למשל תימנע מעזרה צבאית וכמוה גם מדינות חברות באיחוד האירופי שנמנעו מלהצטרף לנאט"ו. לכן, כל הערכה בהקשרים אלה לגבי המשבר באוקראינה תישאר בגדר השערה. בה בעת, ברור שהסנקציות שהשיתו מדינות האיחוד האירופה על רוסיה, ואף חריפות יותר מאלה, היו מוטלות עליה לו הייתה אוקראינה חברה באיחוד האירופי. יש להניח שגם חבילות הסיוע המושטות כעת לאוקראינה ואלה שיוגשו לה בעתיד היו גדולות יותר.

נשיא אוקראינה וולודומיר זלנסקי כבר נקט את הצעד הראשון בכיוון האיחוד האירופי, כאשר ב-28 בפברואר חתם על בקשה רשמית להצטרף לארגון. תוך יממה הגיבו נשיא המועצה האירופאית (הגוף הבכיר בארגון המורכב מראשי המדינות החברות) צ'רלס מישל, ונשיאת הנציבות (הגוף המנהל את מהלך החיים השוטף של האיחוד בכל התחומים) אורסולה פון דר ליין, בנימה חיובית. כמותם הגיבו הפרלמנט האירופי ושמונה נשיאי מדינות שכנות לאוקראינה, החברות כבר בארגון. דעתם חשובה, אלא שהיא קודמת לתהליך ארוך ומורכב, שרק בסופו יכולות מדינות להתקבל, ואשר במרכזו אישור ראשוני לנציבות מטעם המועצה האירופאית לנציבות לנהל משא ומתן מובנה (35 פרקים שונים) עם המדינה המועמדת, ובסיומו הצבעה. החלטה בדבר צירוף אמורה להתקבל פה אחד על ידי כל המדינות (כולל משאל עם, במדינות שבהן הוא נהוג, או אישור כל בתי הפרלמנט בכל אחת מהחברות). מעולם לא הפעיל האיחוד האירופי נוהל מזוז של קבלת חברה חדשה. טורקיה, למשל, שמועמדותה אושרה בהחלטת האיחוד האירופי ב-2004 והמשא ומתן עימה החל שנה לאחר מכן, רחוקה עדיין מהשלמת

המשא ומתן. בפגישת ראשי המדינות החברות באיחוד האירופי, שנערכה ב-10-13 במארס, הם ביקשו את חוות דעתה של הנציבות לגבי בקשת אוקראינה להצטרף "בהתאם להוראות הרלבנטיות באמנות האיחוד", היינו, בלי הנחיה להקלות או נוהל מזורז אבל עם משפט האומר ש"אוקראינה שייכת למשפחה האירופאית".

ובעתיד, על אף התגובות הראשוניות החיוביות לפנייתה של אוקראינה, ראשי כל המדינות שידונו בה יאלצו להתחבט בשאלות מדיניות, משפטיות, כלכליות ומוסריות לגבי צירופה. הראשונה תיגע בהתנגשות שבין הרצון המוסרי-מדיני להגיב לתוקפנות מצד רוסיה, השכנה של האיחוד האירופי, המאיימת על הסדר המדיני-כלכלי שהאיחוד השקיע מאמץ אדיר בכינונו בשמונת העשורים שחלפו מאז תום מלחמת העולם השנייה, לבין הסיכוי להגיע עימו להסדרת הסכסוך באוקראינה בלי שימוש בכוח - שממילא אינו בארגז הכלים שלו. תגובתו הנחרצת של פוטין ב-2013-2014 נגד הסכם פחות ערך מחברות מלאה בין אוקראינה לאיחוד מעידה על תגובתו הצפויה לכל מהלך דומה שהאיחוד ינקוט אותו בנסיבות הנוכחיות, אבל משאירה פתח לפשרה שתהיה תלויה בהתפתחות המשא ומתן בנושאים אחרים ובעיקר לגבי הצטרפות לנאט"ו. צריך לזכור שגם אם יחליטו ראשי המדינות החברות באיחוד האירופי להתעלם מההשלכות של פתיחת משא ומתן לאלתר עם אוקראינה, יהיה זה צעד סמלי שכן לשאלות משפטיות וביניהן מידת שליטתה של ממשלת אוקראינה על כל חלקי המדינה אין בשלב זה תשובות ברורות.

ראשי המדינות החברות בנאט"ו הכריזו עוד בפגישת הפסגה שקיימו ב-2008 כי אוקראינה וגאורגיה תהיינה בעתיד חברות בארגון. כדי לממש הצהרה זו על הארגון להזמין את השתיים וגם את בוסניה-הרצגובינה, שהביעה אף היא רצון להצטרף, לדיונים עם צוות מטעם נאט"ו על אודות מידת יכולתן לעמוד מצד אחד בהחייבויות המדיניות, המשפטיות והביטחוניות, הנגזרות מהחברות בארגון, ומצד שני להתאים את יכולותיהן הטכניות-ביטחוניות לדרישותיו. בתום התהליך יועברו סיכומי הדיונים והמסמכים הרשמיים, שעליהם יחתמו שני הצדדים, לאישור ראשי המדינות החברות ואז יזמן מזכ"ל נאט"ו רשמית את המדינה שמועמדותה אושרה להצטרף.

לקראת פתיחת שיחות ישירות בין רוסיה לאוקראינה פרסם הקרמלין את תנאיו לסיום המשבר ובראשם הכרת אוקראינה בחצי-האי קרים כחלק מרוסיה, הכרה בעצמאות דונבס ולוהנסק, וניטרליות של אוקראינה שתהיה מעוגנת בחוקתה. על פני הדברים, תנאים אלה קשוחים, ובוודאי קשים עד מאד למימוש. יתר על כן, יש להניח שראשי המדינות החברות בנאט"ו ובאיחוד האירופה (קיימת חפיפה כמעט מלאה בין מדינות אירופה החברות בשניהם) יבקשו לבחון את סיכויי המאמצים לתווך מוצא מדיני מהמשבר הנוכחי, מתוך הבנה שלעצם תחילתו של תהליך הצטרפותה של אוקראינה אליהם יהיה אפקט מכשיל על המאמצים הדיפלומטיים. מאידך גיסא, מדינות אירופה וארצות הברית נתונות תחת לחץ מצד דעת קהל המבקשת לראות תגובה תקיפה יותר נגד התוקפנות הרוסית וכיבוש חלקים מאוקראינה. נשיא אוקראינה הקל

במידה רבה על התלבטויות ראשי נאט"ו כאשר הקדים והצהיר על אובדן עניינה של ארצו בחברות בנאט"ו.

ההחלטה לגבי עתיד חצי-האי קרים ושני המחוזות הבדלנים שעצמאותם הוכרה על ידי מוסקבה, היא של העם האוקראיני וממשלתו ותהיה קשה וכואבת. אשר לעניין הניטרליות של אוקראינה, כבר קיים התקדים של אוסטריה, שחוקתה המתוקנת מ-1955 קבעה שהיא לא תצטרף לכל ברית צבאית או תסכים להצבת כוחות זרים בשטחה. עם זאת, אוסטריה הצטרפה ב-1995 לפפ"ל לאחר שרוסיה עשתה זאת.

בשלב מסוים בהידברות עם רוסיה, אם תתקדם, יזדקקו המדינות החברות באיחוד האירופי ובנאט"ו לייצר נוסחאות שיישבו את המתח בין המחויבות המוסרית למדינה באירופה שהותקפה ונהרסה חלקית, לבין ה"ריאל-פוליטיק" – כלומר הצורך להגיע להסדר עם יריב הקורא תיגר על הסדר הקיים במרחב האירו-אסיאני, שעניו יש לבסס דו-קיום. אם התקדים האוסטרי של חברות מלאה באיחוד האירופי לא יתקבל על ידי רוסיה, יהיה צורך בנוסחאות "יצירתיות" כגון יצירת מעמד חדש של "חברות מינוס", כאשר אוקראינה (ומדינות אחרות, וביניהן טורקיה וישראל) תהיינה רשאיות להשתתף בגיבוש ההחלטות של האיחוד האירופי בנושאים הנוגעים להן ישירות (למשל, לטורקיה ולישראל כאחת אין ענין ישיר בנושאי הים הצפוני), אך בלי זכות הצבעה לאישורן. יתכן שבשלב מאוחר יותר ולאור ההתפתחויות במשבר באוקראינה, אפשר יהיה להחיל הסדרים דומים גם על רוסיה - אם תרצה בכך.

תהליך התיווך בין יריבים הנושאים מטענים היסטוריים תרבותיים ומדיניים כבדים, קשה תמיד. אולם, כבר עתה ברור שהמחיר האנושי והחומרי של הלחימה המתנהלת באוקראינה הוא כבד יותר ולכן מצדיק חיפוש אחרי פשרה מהירה, שתהיה גם בת קיימא.

---

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט