

מבט על, גיליון 1427, 14 בינואר 2021

אירופה וסין: סיום מפתיע לשנת יחסים בעייתית

עודד ערן

האיחוד האירופי הקפיד לא להזדהות עם ארצות הברית במאבק מול סין שניהל הנשיא טראמפ בחזית הכלכלית, נגד מדיניות הסחר של סין, ובחזית התודעתית, בתביעה לחקור ולהאשים את סין באי-מניעת מגפת הקורונה. מאידך גיסא, ראשי האיחוד האירופי לא הסתירו את חששם מהאגרסיביות הסינית בתחום הכלכלי, ועוד פחות מכך את ביקורתם על מדיניות סין בנושא זכויות האדם וזכויות מיעוטים. ואולם, בחירתו של ג'ו בידן לנשיא ארצות הברית הגבירה את הסיכוי לחזית טרנסאטלנטית שתפעל לריכוך מדיניותה של סין בשני נושאים אלו. על כן, מפתיעה ההסכמה העקרונית שאליה הגיעו מנהיגי סין והאיחוד האירופאי בשעותיה האחרונות של שנת 2020 בדבר הסכם השקעות מקיף. זאת, אחרי שנות משא ומתן ארוכות ועוד טרם נכנס הנשיא האמריקאי החדש לבית הלבן.

במערכת היחסים בין סין לאירופה קיים מתח מובנה, הקשור בערכים כמו גם באינטרסים. לשני הצדדים אינטרס ברור, בחלקו משותף, לקדם את כלכלותיהם תוך ניצול הדדי ומוסכם של יתרונותיהם היחסיים, שימור ענפים כלכליים אסטרטגיים והגנה עליהם. מתח זה מצא את ביטויו בהגדרה ליחסים עם סין (מסמך יסוד, 12 במארס 2019, EU-China – A Strategic Outlook), שלפיו סין היא שותף שעומו יש לאירופה מטרות מקורבות, הוא שותף למשא ומתן שעומו האיחוד צריך למצוא מאזן אינטרסים, הוא מתחרה כלכלי על ההובלה הטכנולוגית ויריב שיטתי בקידום דרכי ממשל שונות. אלו מחייבים גישה גמישה וכוללת מצד האיחוד האירופי המאפשרת הגנה על אינטרסים וערכים. המתח בין סין לאירופה החרף ומצא ביטוי בשלוש זירות:

- **מדיניות סין לגבי הונג קונג, חרויות הפרט וזכויות מיעוטים אתניים ודתיים:** האיחוד האירופי מבקר בעקביות את סין בגין הפרות של זכויות אדם. בדצמבר 2020 בלבד פורסמו חמש הודעות המבקרות את סין על מעצר עיתונאים וביניהם ZHANG ZHAN, שדיווחה על אודות התפרצות המגפה בווהאן. ג'וזף בורל, המופקד על מדיניות החוץ והביטחון בנציבות האיחוד האירופי, בהופיעו בפני הפרלמנט האירופי ב-17 בדצמבר 2020, ביקר את מדיניות סין כלפי המיעוט האויגורי, מחנות ה"חינוך מחדש" שהוקמו עבורם ודיכוי חופש האמונה הדתית והפולחן בשין-ג'יאנג וטיבט. בורל ציין כי בתחילת דצמבר אימץ האיחוד האירופי את הרגולציה Global Human Rights Sanction Regime, המאפשרת לאיחוד להטיל סנקציות גם על מדינות המפרות זכויות אדם. בשני מפגשי פסגה בין מנהיגי האיחוד האירופי וסין במהלך 2020 העלה הצד האירופי את דאגותיו אשר למצב זכויות האדם בסין.
- **מדיניות סין מול חברות זרות המבקשות לפעול בה ופעילות חברות סיניות בתחומי דורות טלקומוניקציה מתקדמים, בינה מלאכותית ורובוטיקה, וגם תשתיות אסטרטגיות:** מסמך היסוד של הנציבות האירופית ממארס 2019 קובע כי השקעות זרות בסקטורים אסטרטגיים, רכישה של נכסים קריטיים, טכנולוגיות ותשתיות באיחוד ואספקה של ציוד קריטי עלולים

להציב סיכונים לביטחון האיחוד. בנוסף הוקמה באיחוד האירופי "מסגרת לסינון השקעות זרות ישירות" - מסגרת בלתי מחייבת לתאום, רק ל-15 חברות באיחוד האירופי יש מנגנון כזה, אבל העדר המנגנון אינו מעיד על אודות גישת המדינות החברות להשקעות סיניות בתחומים רגישים, ומעורבות חברות סיניות בתשתיות התקשורת החדישות (5G) הפכה נושא מרכזי ובעייתי ביחסי האיחוד האירופי עם סין.

בשבדיה, למשל, החליטה הממשלה באוקטובר 2020 ועל סמך המלצת שרותי הביטחון למנוע את השתתפותן של החברות הסיניות חואה-ווי ו-ZTE במכרזים הקשורים לטכנולוגיה זו. בית משפט שבדי אישר את חוקיות ההחלטה ב-16 בדצמבר 2020. לעומת זאת, בהונגריה, שבה קיים המנגנון, התירה הממשלה את פעילות חואה-ווי. הונגריה גם פעילה בפורום ה-17+1 - מסגרת לשיתוף פעולה בין סין ל-17 מדינות במזרח ומרכז אירופה והשוכנות לחוף הים הבלטי, שהוקמה בבודפשט ב-2012 כתומכת ב"יוזמת החגורה והדרך" (Belt and Road Initiative) הסינית. באפריל 2020 חתמו סין והונגריה על הסכם למלווה סיני למימון המסילה מבודפשט לבלגרד, שתהווה חוליה בקו בודפשט-פיראוס. עם השלמת המסילה תוכל הונגריה להפוך למרכז ההפצה של היצוא הסיני לאירופה, שחלקו הגדול מגיע למל פיראוס שבשליטה של חברת הספנות הסינית COSCO. ביוון עצמה לא הוקם מנגנון לסינון השקעות.

בגרמניה פועל מנגנון סינון מפותח בתחומים מוגדרים (אנרגיה, טלקומוניקציה, תחבורה, בריאות, מים, אספקת מזון, פיננסים וביטחון). חובת הדיווח למשרד הכלכלה והאנרגיה חלה על כל עסקה שבה כוונת המשקיע, שאינו מתוך מרחב האיחוד האירופאי והמרחב הכלכלי האירופי (הכולל מדינות שאינן חברות באיחוד, כנורבגיה ושווייץ) היא להשקיע יותר מ-10 אחוזים מערך הנכס או הפרויקט. מנגנון הסינון הגרמני יכול לפסול גם עסקות שיש בהן פגיעה אפשרית בסדר ובביטחון הציבורי בגרמניה וגם בחברה אחרת באיחוד האירופי. ב-16 בדצמבר 2020 העבירה ממשלת גרמניה לבית הנבחרים הצעת חוק "ביטחון טכנולוגיות המידע 2.0", שלפיו תינתנה יותר סמכויות לממשלה לסנן ספקים לממשלה ולמערכות חיוניות וכן לבדוק את המכשור המיועד בשתי רמות - מידת הסיכון הביטחוני ומהימנות הספק. הפוסק האחרון יהיה משרד הקנצלר. אי-אזכור שמות מדינות ו/או חברות ספציפיות בחוק המוצע, בניגוד לשבדיה ובריטניה שנקבו בשמות חברות סיניות, עורר גל פרשנויות שלפיהן חואה-ווי תוכל להתמודד בשוק הגרמני על אף הלחצים מצד ממשל טראמפ על ממשלות רבות למנוע זאת.

- **דעת הקהל העולמית ומאבקה של סין בנרטיב שהוביל הנשיא טראמפ, שגרס שהאחריות למגפת הקורונה מוטלת על ממשלתה.** סין הדפה האשמה זו באגרסיביות, גם מול נושאי תפקידים רשמיים ובכירים באירופה, התמקדה וטענה כי נהגה בשקיפות מלאה ושיתפה פעולה בידע ובסיוע רפואי חובק עולם. במהלך המחצית הראשונה של 2020 הטיחו גורמים רשמיים בסין ובאירופה האשמות הדדיות בדבר ניהול מסע דיסאינפורמציה. תדמיתה של סין בדעת הקהל באירופה נפגעה, על כך העידו ממצאיהם סקרי דעת הקהל. לפי Pew Research Center, בין 2002 ל-2020 הוכפל ויותר מספר בעלי הדעה השלילית על סין בעשר המדינות באירופה שבהן נערך המשאל. למעלה מ-70 אחוזים מהנשאלים הביעו חוסר אמון בנשיא סין שי ג'יפינג. (להשלמת התמונה - יותר נשאלים הביעו אי אמון בנשיא ארצות הברית היוצא טראמפ.)

ההשוואה בין מידת חוסר האמון השורר באירופה במנהיגים של סין וארצות הברית, שני הגושים הכלכליים הנוספים, רלבנטית לדיון. על אף התחזקות החשש באירופה מהאגרסיביות הכלכלית הגוברת של סין והביקורת נגדה שהובעה בדרגים הבכירים ביותר בגין דיכוי זכויות אדם ומיעוטים, נזהרו מנהיגי אירופה מלהזדהות עם המאבק שניהל ממשל טראמפ נגד סין – הגם שמדובר היה באותן סוגיות המחלוקת בין מדינות אירופה לסין. את הרתיעה האירופית מדיאלוג מקיף על סוגיות בינלאומיות מרכזיות החליפה הצעה (מסמך נציבות האיחוד האירופי מ-2 בדצמבר 2020) לממשל הנשיא האמריקאי הנבחר ג'ו ביידן, לקיים דיאלוג שמטרתו שינוי גלובלי. בין הנושאים המרכזיים בהצעת האיחוד – התמודדות משותפת נגד האתגר האסטרטגי שמציבה סין לאיחוד ולארצות הברית.

על רקע זה הפתיעה הודעת סין והאיחוד האירופי ב-30 בדצמבר 2020 כי הגיעו להסכמה עקרונית על אודות "הסכם השקעות מקיף". נוסח מלא של ההסכם עדיין לא פורסם אך האיחוד האירופי פרסם את רכיביו העיקריים, ביניהם ויתור סיני על הגבלות על השקעות אירופאיות בתחומים מסוימים וכן צורך אירופאי בשותף סיני להקמת מיזם. בענף יצור הרכב הסכימה סין לוותר בהדרגה על הצורך של יצרן אירופאי בשותף סיני, והיא תיתן גישה חופשית לשוק הרכב הממונע באנרגיה חדישה. ביטול הצורך בשותף סיני חל גם על הקמת בתי חולים פרטיים בחמש ערים סיניות מרכזיות, ביניהן בייג'ינג ושנחאי, בהקמת סוכנויות נדל"ן, שירותי תרגום, שירותים הקשורים לאיכות סביבה (סילוק אשפה מוצקה, ביוב ושימור נוף וטבע). ההסכם מאפשר השקעות אירופאיות בחברות לשינוע מטען ימי, מסופי מכולות וסוכנויות שינוע מטענים. חברות אירופאיות תוכלנה להשקיע במיזמים הקשורים לתעופה, כגון כרטוס וטיפול במטענים אוויריים. ההסכם מכפיף חברות ממשלתיות למערכת שיקולים כלכלית כדי למנוע אפליה בעת רכישת מוצרים ושירותים ומחייב את סין לספק מידע על פי דרישה לגבי התנהלות חברות ספציפיות בנושאים אלה. ממשלת סין מצידה מתחייבת לשקיפות במתן סובסידיות בסקטור השירותים, העלולות לפגוע במשקיעים אירופאים בסין. ההסכם קובע כללים ברורים למניעת העברת מידע שנאסף על ידי רשויות המדינה שבה בוצעה ההשקעה הזרה. כן נקבעו כללים למניעת כפייה להעביר טכנולוגיה על ידי המשקיע.

ההסכם לא הפתיע בעיקר משום שמרבית תכניו פורסמו אחרי רוב סבבי המשא ומתן, שנערכו במשך למעלה משבע שנים. המפתיעים הם עיתוי סיכומו – שלושה שבועות לפני השבעת הנשיא ביידן, שהאיחוד האירופי הביע רצון לגבש התמודדות משותפת עימו נגד האתגר הסיני, ובנוסף הנכונות האירופית להעניק לסין הישג ממשי בעת שהיא במצוקה מדינית-הסברתית, כלומר: הסכם שאינו כולל ויתורים סינים בהקשר לנושאים עקרוניים לשרידות המשטר – שליטתו בכלכלה, במדיניות ובביטחון.

מנהיגי האיחוד האירופי עלולים להיתקל בביקורת מבית לגבי היבטים אלה של ההסכם. הקנצלרית אנגלה מרקל, למשל, עלולה לעמוד בפני ביקורת עקב נכונותה להקריב ערכים אירופאים מרכזיים תמורת האינטרס של תעשיית הרכב הגרמנית. בהודעת המועצה האירופית על אודות השגת ההסכם נמסר על שיחת הטלפון שנערכה ב-30 בדצמבר בין נשיא סין לבין הקנצלרית, נשיא צרפת וראשי האיחוד האירופי. אחרי תיאור ארוך של הישגי האיחוד, מופיע משפט בודד בדבר דאגה של הצד האירופי ממצב זכויות האדם בסין. משפט זה לא יהיה בו די להדוף ביקורת בתוך אירופה ומצד וושינגטון.

קשה להעריך אם ההסכם יהווה תקדים גם לגבי מדינות אחרות, ביניהן ישראל. ביטול הצורך בשותף סיני בענפים ובפרויקטים מסוימים עשוי להקל על משקיעים ישראלים וכן למנוע העברת טכנולוגיה בכפיה. עם זאת, הסכמה טרנסאטלנטית לגבי הגדרת ותיחום הסיכונים הנובעים מהתקשרות עם גורמים כלכליים סיניים הייתה מפחיתה את יכולת התמרון של סין מול מדינות שונות ומעניקה להן מענה-מחסה, בעוד היעדר התמודדות טרנסאטלנטית מתואמת עם האתגר שמציבה סין תותיר את ישראל ומדינות אחרות בין לחצים מדיניים מצד וושינגטון לצמצם שיתוף פעולה עם סין לבין שאיפה ליהנות מהפירות הכלכליים שבשיתוף פעולה ודיאלוג מדיני עימה.