

סין-טאיוואן-ארצות הברית: משולש האיומים

אורי סלע | 8 ביוני, 2023

בעשור האחרון מגבירה סין את "דיפלומטיית האיומים" מול טאיוואן, הכוללת איתותים צבאיים בים ובאוויר ואף שיגור טילים בקרבת טאיוואן; איומים כלכליים, ביניהם סנקציות, מכסים, ועצירת ייבוא/ייצוא; מתקפות סייבר ותודעה; ומאמץ מתמיד לצמצום ההכרה בטאיוואן בעולם. לצד האיומים מוצעים פיתויים כלכליים למי שילך בדרכה של סין. "דיפלומטיית האיומים" גברה ככל שהתהדקו יחסיה של טאיוואן עם ארצות הברית, שהעצימה את מחויבותה לטאיוואן בחקיקה, בהסכמים כלכליים, בעסקאות נשק ובביקורי בכירים הדדיים; וזאת, ככל שהיחסים בין ארצות הברית לסין הפכו מתוחים יותר בשנים האחרונות. אמנם נטען שסין פועלת כך בשל ביטחון עצמי גובר ומתוקף התעצמותה הצבאית הניכרת, אולם "דיפלומטיית האיומים" נובעת גם מתחושת איום בסין עצמה מהתרחקות טאיוואן מחזון האיחוד עם סין. מבחינת ישראל, נכון להמשיך ולפתח קשרים לא רשמיים מגוונים עם טאיוואן, תוך קידום גם מערכת היחסים עם סין. עם זאת, ככל שיחריפו יחסי סין-ארצות הברית סביב טאיוואן יצטמצם מרחב התמרון של ישראל ביניהן, כשהציפייה בארצות הברית היא כי ישראל תתייצב חד משמעית לצידה.

בעשור האחרון מגבירה סין את "דיפלומטיית האיומים" מול טאיוואן, הכוללת איתותים צבאיים בים ובאוויר ואף שיגור טילים בקרבת טאיוואן; איומים כלכליים, ביניהם סנקציות, מכסים, ועצירת ייבוא/ייצוא; מתקפות סייבר ותודעה; ומאמץ מתמיד לצמצום ההכרה בטאיוואן בעולם. לצד האיומים מוצעים פיתויים כלכליים למי שילך בדרכה של סין. "דיפלומטיית האיומים" גברה דווקא כאשר התחזקו הקשרים בין סין לטאיוואן — סחר, השקעות הדדיות, ביקורים, תיירות ועוד — ובעיקר ככל שהתהדקו יחסיה של טאיוואן עם ארצות הברית, שהעצימה את מחויבותה לטאיוואן בחקיקה, בהסכמים כלכליים, בעסקאות נשק ובביקורי בכירים הדדיים; וזאת, ככל שהיחסים בין ארצות הברית לסין הפכו מתוחים יותר בשנים האחרונות. אמנם פרשנים רבים טוענים שסין פועלת כך בשל ביטחון עצמי גובר, אולי מופרז, ומתוקף התעצמותה הצבאית הניכרת, אולם "דיפלומטיית האיומים" של סין נובעת גם מתחושת איום בסין עצמה מהתרחקות טאיוואן מחזון האיחוד עם סין, שהוא רכיב מרכזי באידיאולוגיה הסינית, וודאי תחת נשיאה של סין מזה למעלה מעשור, שי ג'ין-פינג, והפיכתה ל"מדינת סף" עצמאית.

בוועידת קהיר, 1943, ניסחו רוזוולט, צ'רצ'יל וצ'יאנג קאי-שק (מנהיג "הרפובליקה של סין", ROC) עקרונות לסדר העולמי לאחר שמלחמת העולם השנייה תסתיים. הוסכם, כי טאיוואן הינה חלק מסין, וכי יש להשיבה לחיקה של סין מידי היפנים, ששלטו באי כבר כחמישה עשורים. שני הכוחות שהתחרו על השלטון בסין—המפלגה הקומוניסטית של סין (מק"ס) בראשות מאו דזה-דונג ומפלגת הלאום (גואו-מין-דאנג) בראשות צ'יאנג קאי-שק—קיבלו עיקרון זה ומאז המדיניות של שתיהן היתה עיקבית: טאיוואן היתה ונועדה להיות חלק אינטגרלי מסין. ב-1 באוקטובר 1949, בתום מלחמת אזרחים עקובה מדם בין השתיים, הכריז מאו על הקמת סין העממית (PRC), לאחר הצלחת המק"ס להדוף את הגואו-מין-דאנג משטחי סין היבשתית. אלה נסוגו לטאיוואן ולמספר איים קטנים נוספים, שם המשיכו לקיים את "הרפובליקה של סין", תוך שגם סין וגם טאיוואן ראו במדינה השכנה מעין "מחוז מורד", ובאיחוד בין שתיהן שאיפה לאומית - כל צד לשיטתו.

בעשור שלאחר מכן, סין ניסתה להביא לאיחוד בכוח. אולם סדרת משברים צבאיים, בייחוד בשנים 1955–1956 ו-1958 ("משבר טאיוואן" הראשון והשני), שבהם ארצות הברית התערבה לטובת טאיוואן (לצד חקיקה אמריקאית שהביעה מחויבות להגנת האי), הבהירו לסין כי הדרך הצבאית חסומה. גם טאיוואן הבינה את מגבלות התמיכה האמריקאית, וכי ארצות הברית לא תסייע בפלישה טאיוואנית ליבשת.

כך, עד סוף שנות הששים, נמשך החיכוך בעצימות נמוכה (הפגזות ספורדיות, למשל), ועבר בעיקר לפסים של תעמולה הדדית שנועדה לשכנע את הציבור במדינה השכנה להתקומם. נקודת שינוי הגיעה עם תהליך הנורמליזציה בין סין לבין ארצות הברית, מתחילת שנות השבעים. כבר בהצהרות הראשונות של מנהיגי שתי המדינות, בעת ביקור הנשיא ניקסון בבייג'ינג בשנת 1972, הסוגייה הטאיוואנית היתה מרכזית. העובדה שברקע הביקור, עוד ב-1971, טאיוואן, ה-ROC, הוצאה מן האו"ם—שבו היתה חברה מייסדת, אחת מחמש החברות הקבועות במועצת הביטחון, וייצגה את "סין"—לטובת סין העממית, ה-PRC, המייצגת החדשה והבלעדית של "סין" באו"ם מאז, הבהירה לאן הרוח נושבת. בשנת 1979, סין וארצות הברית כוננו יחסים דיפלומטיים ביניהן והדברים הפכו לחד משמעיים: ארצות הברית הכירה בעיקרון "סין האחת", וסין הוכרה כמייצגת הרשמית של סין האחת הזו, תוך שארצות הברית הוסיפה סדרת הכרזות וחוקים הקשורים בהגנת טאיוואן ובהבאת האיחוד בדרכי שלום בלבד.

בין משבר טאיוואן השלישי לשיפור היחסים

עם זאת, הנורמליזציה בין ארצות הברית לסין איפשרה לסין ולטאיוואן להכנס למגעים חשאיים, שהבשילו לכדי "הקונצנזוס של 1992", שבו הוסכם עיקרון סין האחת, וכי יישום עיקרון זה ייערך בהדרגה, בדיאלוג, ולאורך זמן. אולם, ארצות הברית וטאיוואן העצימו את הקשרים ביניהן - ביקור של נשיא טאיוואן בארצות הברית באמצע 1995 הפך סמל להעצמה זו - וסין פירשה

זאת כאיום על עקרון סין האחת. המתח התחדש. בטאיוואן תהליך הדמוקרטיזציה היה אז בשיאו, לקראת הבחירות הכלליות שנערכו בסוף 1995 והבחירות הישירות הראשונות לנשיאות בתחילת 1996 ושאלת "עצמאותה" של טאיוואן עלתה במהלכו. בהתאם, המתח גבר והגיע לשיאו בתרגילים צבאיים של סין סביב טאיוואן, שכללו ירי ארטילרי ורקטי חי וכן שיגורי טילים בליסטיים, בין 1995 ל-1996: "משבר טאיוואן השלישי". גם הפעם התערבה ארצות הברית ועם הגעת שתי קבוצות מערכה של נושאות מטוסים אמריקאיות לאיזור הסתיים המשבר, תוך שסין מבינה את מגבלות כוחה.

התחושה בבייג'ינג הייתה ש"אין פרטנר" בצד השני, וכאשר עלתה ב-2000 לשלטון בטאיוואן מפלגת ה-DPP, שדיברה בגלוי על "עצמאות", הנתק נמשך. ואולם, משנת 2004 לערך, סין אפשרה יותר קשרים לא פורמליים עם טאיוואן (בין היתר קשרים כלכליים ואפשרות נסיעה בין סין לטאיוואן) והחלה לטפח קשרים עם הגווא-מין-דאנג, אז באופוזיציה. ואכן, כאשר בשנת 2008 התחלף השלטון והנשיא, מא יינג-ג'ו—איש הגווא-מין-דאנג, נכנס לתפקיד, והקשרים השתפרו. מא קידם זאת תחת העקרון המשולש: "ללא איחוד, ללא עצמאות, ללא שימוש בכוח", קרי שימור המצב הפוליטי תוך קידום הקשרים האחרים. ואכן, הסחר וההשקעות ההדדיות עלו, תיירות הדדית גברה, ועשרות אלפים מאזרחי סין התיישבו בטאיוואן, ולהיפך. אמנם סין מחתה נגד הסכמי מכירת נשק מארצות הברית לטאיוואן ונגד הניסיונות האמריקאים למעורבות עולה במזרח אסיה, אך בלי לפגום בחיזוק הקשרים. מאידך גיסא, בטאיוואן חשו רבים שחיזוק הקשרים עם בייג'ינג בא על חשבונם ומביא לתלות גוברת בסין. מחאות נרחבות פרצו, ובבחירות לנשיאות שנערכו ב-2016 ניצחה נציגת ה-DPP, צאי יינג-וון.

דיפלומטיית האיומים ומשבר טאיוואן הרביעי

התבטאויותיה המפורשות של צאי בסוגיית העצמאות, לצד שיחת טלפון תקדימית בינה לבין הנשיא טראמפ עם היבחרו, הוסיפו שמן למדורה ונשיא סין, שעמד לסיים קדנציה ראשונה, החרף גם הוא את הטון. הרעת היחסים בין סין לארצות הברית, ועלייה בעסקאות הנשק בין ארצות הברית לטאיוואן, לצד גישה דיפלומטית תוקפנית ככלל מצד סין, הגבירו את המתח. הנתק בין בייג'ינג לבין טאיפיי חודש וסין נותרה בתחושת איום על אחד הנושאים האסטרטגיים הראשונים במעלה מבחינתה: טאיוואן הפכה עצמה, בסיוע אמריקאי, ל"מדינת-סף" עצמאית. סין הגיבה במעבר ל"דיפלומטיית איומים".

בספט' 2020, כאשר תת-מזכיר המדינה האמריקאי ביקר בטאיוואן (אחרי הודעה אמריקאית על אודות אספקת מטוסי F-16 לאי), סין העצימה את תגובותיה. שליחת מטוסים לתוך איזור הזיהוי האווירי הטאיוואני הפכה שגרה, תוך שמטוסי חיל האוויר הסיני חצו את "קו האמצע" באופן תקדימי (שיהפוך בהדרגה גם הוא לשגרתי). עם עליית ג'ו בייג'ינג לנשיאות בארצות הברית נמשכה המגמה. הפעילות הדיפלומטית האמריקאית התעצמה, יצרה והרחיבה הסכמים כלכליים וצבאיים במרחב "האינדו-פסיפיק"; "מלחמת השבבים" החלה; ושלל הסכמים חדשים בין ארצות הברית לטאיוואן הפכו, בראייה הסינית, את האיום למוחשי ביותר. המלחמה

באוקראינה העלתה את טאיוואן לכותרות ("הצעד הבא של סין"), והטון הוחרף. ביקורה בטאיוואן של ננסי פלוסי, יו"ר בית הנבחרים האמריקאי, באוגוסט 2022 חולל משבר של ממש (תחילת "משבר טאיוואן הרביעי"), ומיד לאחר עזיבתה פתחה סין במגוון תרגילים צבאיים סביב טאיוואן, שסימנו מצור דה-פקטו על האי וכללו אש ארטילרית ורקטות חיה ושיגור טילים בליסטיים סביבו, לצד תמרוני חיל האוויר והצי הסיני. אמירות הנשיא ביידן, שהפרו את מדיניות העמידות לגבי הגנת ארצות הברית על טאיוואן במקרה פלישה סינית, הסעירו עוד יותר את הרוחות בסין (גם אם מוזערו על ידי דוברים אמריקאים) וכך גם "אינפלציית חקיקה" בארצות הברית בנושא חיזוק שיתוף הפעולה בין ארצות הברית וטאיוואן.

ב-29 במרץ 2023 נחתה נשיאת טאיוואן, צאי יינג-וון, בניו יורק - לראשונה מאז פרוץ מגפת הקורונה. היה זה ביקורה השביעי בארצות הברית כנשיאת טאיוואן. הביקור, כנהוג, הוגדר כ"עצירת ביניים" בלבד ולא כביקור רשמי, בדרכה למרכז אמריקה. סין התנגדה בתוקף לביקור זה ובעיקר לפגישה בין הנשיאה ליו"ר בית הנבחרים האמריקאי, קווין מקארתי, ב"עצירת ביניים" בדרכה חזרה לטאיוואן. בעוד ארצות הברית המעיטה מחשיבות הפגישה, סין ראתה בה פגיעה נוספת, ולפיכך הגבירה שוב משמעותית את קצב חדירות המטוסים שלה, לצד אימונים ותרגילים נרחבים באיזור טאיוואן, במה שמכונה "הסטטוס קוו החדש". תרגילים אלה כללו גם עשרות חדירות מטוסים וחציות של קו האמצע, תוך תירגול שימוש בנושאת מטוסים סינית ממזרח לאי ושימוש מוגבר בכטב"מים.

סיכום

סין רואה את הסוגייה הטאיוואנית כסוגיית פנים מובהקת וכאינטרס ליבה, המאיים על אחדותה וריבונותה, תקדים לפלגנות הרסנית (וגם לדמוקרטיה סינית אפקטיבית) ופרק פתוח ממלחמת האזרחים, המערער על הלגיטימיות של המק"ס. לפיכך, איחוד טאיוואן עם סין ("מחדש") הינו רכיב חיוני במימוש "החלום הסיני לתחייה לאומית" - חזונו של מנהיג המפלגה שי ג'ין-פינג, מאז ראשית כהונתו.

ביקורי בכירים אמריקאים באי ומפגשים בארצות הברית, מכירות נשק, והסכמים כלכליים וטכנולוגיים רבים לאחרונה, מעידים בראייתה של סין על כי ארצות הברית נסוגה, דה-פקטו, מעקרון סין האחת. יתר על כן, סין רואה זאת כחלק מניסיון גובר של ארצות הברית ובעלות בריתה "להכיל" את סין במרחבי אסיה ולהכשיל את התפתחותה גם פנימה. מכאן, שהולכת ונמוגה השאיפה הסינית (לשיטתה) לסיים את הסוגייה הטאיוואנית בדרכי שלום—העדפתה האסטרטגית של בייג'ינג. הצהרות ארצות הברית, כי לא שינתה את מדיניותה נשמעות בבייג'ינג כהצהרות ריקות, וככל שהמתח בין סין לארצות הברית, גם בלי קשר לטאיוואן, הולך וגובר, והדיאלוג ביניהן מצתמצם—בייחוד הדיאלוג הצבאי—הרי שעולה הסיכוי לעימות לא מתוכנן או רצוי—ומבחינת סין עימות צבאי אינו רצוי. חשוב לזכור, כי לא פעם הגברת המתח סביב סוגיית טאיוואן, הן בארצות הברית והן בסין, נובעת משיקולים פוליטיים פנימיים ולא מאסטרטגייה עמוקה או תכנון משמעותי, ולכן השלכות על הרנדומליות של העלאת הלהבות

ותגובות יתר לא צפויות. כך היה באוגוסט 2022, כאשר ארצות הברית עמדה בפני בחירות אמצע, וסין לפני הקונגרס שבו עמד שי לקבל הארכת כהונה.

ומה בישראל? מדיניות ישראל בהקשר זה מתנהלת בצל היחסים בין ארצות הברית לסיין ובהתאם לעקרונות המקובלים עליהן: ישראל מכירה בעקרון "סין האחת", מנהלת יחסים דיפלומטיים וכלכליים ענפים עם סין מצד אחד, וקשרי כלכלה ותרבות גם עם טאיוואן מצד שני. על ישראל להמשיך בהתנהלות זהירה בין המעצמות, תוך התחשבות רבה ברגישויותיהן בנושא. נכון להמשיך ולפתח קשרים לא רשמיים מגוונים עם טאיוואן, בין עמים, ארגונים, ואנשים פרטיים - כפי שעושה גם סין, לעודד סחר וקשרי אקדמיה, עסקים ומגזר אזרחי, תוך קידום מערכת היחסים הפורמלית עם סין. כבעבר, ככל שיחריפו יחסי המעצמות סביב טאיוואן - וכמובן גם בהקשרים אחרים - יצטמצם מרחב התמרון של ישראל ביניהן, והציפיה בארצות הברית היא כי ישראל תתייצב חד משמעית לצד בעלת בריתה הגדולה, וודאי במקרה קיצון.