

דילמות סין מבחינת אירופה

אילן מור | 25 במארס, 2024 | גיליון 1841

היחסים בין האיחוד האירופי לסין ידעו עליות ומורדות במהלך הזמן, מאז כינון היחסים ביניהם משום שראיית האיחוד את סין משלבת ציפייה ודאגה כאחד. מחד גיסא, האיחוד מבין את מגבלות השפעתו על סין, ומאידך גיסא, באיחוד שוררת הבנה שעליו להציב מטרות בנות השגה בכל אחת מצלעות האסטרטגיה התלת-ממדית שלו ביחסי השותפות שלו עם סין: איומים "חוצי גבולות", תחרות כלכלית ויריבות מערכתית.

מאז כינון היחסים הדיפלומטיים בין האיחוד האירופי לסין ב-1975 מתנהלת ביניהם מערכת יחסים המבוססת על "שותפות אסטרטגית מקיפה", אולם זו הפכה ברבות השנים למערכת מורכבת, שניתן לאפיינה כשותפות ויריבות. במערכת היחסים נרשמו עליות ומורדות, בעיקר משום שקיימות מחלוקות עקרוניות בין הצדדים על רקע ערכי, בפרט בנושא הפרת זכויות אדם, לצד אינטרסים משותפים בתחום הסחר הבינלאומי ובעקרון ההדדיות בהשקעות זרות. זאת, בהיעדר אכיפה סינית בנושאים של זכויות יוצרים והון אינטלקטואלי, בנושאים בינלאומיים ואסטרטגיים בפרט בסוגיות הונג-קונג, טאיוואן והסכסוך בים סין הדרומי, והן בהקשר אמנות לגבי (אי-) הפצת נשק גרעיני.

תפיסת האיחוד האירופי את סין

במסמך היסוד, "A Strategic Outlook – China-EU" (מה-12 במארס 2019), מפורטת אסטרטגיה התלת-ממדית (tripartite strategy) הנוכחית של האיחוד האירופי כלפי סין, במסגרתו, האיחוד רואה בסין שותפה להתמודדות עם איומים "חוצי גבולות", "מתחרה כלכלית" ו"יריבה מערכתית". משולש יחסים זה מבוסס על הנורמות והערכים של האיחוד האירופי, המחייבים אותו לקיים דיאלוג שוטף עם סין במטרה להגיע לתוצאות קונקרטיות ולהגן באמצעותו על הערכים והאינטרסים שלו. עמדה זו אושרה מחדש במארס 2022, כששירות החוץ של האיחוד האירופי (EEAS) פרסם את ה"מצפן האסטרטגי לביטחון והגנה חזקים יותר של האיחוד האירופי", המכיל תוכנית פעולה המיועדת לחיזוק מדיניות הביטחון וההגנה של האיחוד עד לשנת 2030.

הדיאלוג השוטף עם סין, שמחויב לו האיחוד האירופי, מתנהל באמצעות מנגנוני הידברות ששיאם במפגשי פסגה שנתיים. בדצמבר 2023 התקיימה פגישת הפסגה ה-24 במספר. הודעת הסיכום של המפגש, שכותרתה: "מעורבות לקידום הערכים שלנו והגנה על האינטרסים שלנו", משקפת את המחלוקות והמתחים הקיימים. חלק נכבד בה מוקדש לנושאי המסחר, ההשקעות והטכנולוגיה, שהם הבסיס ליחסים, לצד התייחסות לנושאים אסטרטגיים

בזירה הבינלאומית, בדגש על התוקפנות הרוסית נגד אוקראינה ואחריותה של סין כחברה קבועה במועצת הביטחון של האו"ם לעשות הכל כדי להפסיקה; למלחמה ברצועת עזה והשלכותיה; ולסוגיית טאיוואן. הודעת הסיכום חוזרת על החשיבות שמקדיש האיחוד למערכת היחסים עם סין, למרות מורכבותם. ההצהרה חוזרת על הרצון האירופי לדבוק בקו פרגמטי ולהמשיך את הקשרים עם סין תוך מניעת עימותים, אך משקפת את הדילמות, חוסר הוודאות, החששות והחשדנות המתמשכים של האיחוד האירופי בנוגע לסין: מחד גיסא, רצון לקיים קשרי מסחר הוגנים ודו-כיווניים ויותר פתיחות בשוק הסיני, ומאידך גיסא, הימנעות מפגיעה בארצות הברית ובסנקציות האמריקאיות המוטלות על רשימה ארוכה ומתארכת של חברות סיניות ומקשות מאוד על מספר גדל של חברות אירופאיות הפועלות בסין.

הדילמה האירופית נוגעת גם ביחסה של סין לנושאים רגישים, בפרט זכויות אדם ותמיכתה בתוקפנות הרוסית באוקראינה, ומנגד ניכר ניסיון אירופי לא לעורר תגובות-נגד סיניות, שמשמעותן השלכות כלכליות ודיפלומטיות בעלות השפעה שלילית על מעמדו של האיחוד. בנוסף מושפעת הדילמה האירופית גם מהמתיחות הגוברת בין סין לארצות הברית, שמובילה לעלייה משמעותית בתשומת הלב לנושא ולעיסוק באיומים הפוטנציאליים מצידה של סין.

הבחירות הקרובות לפרלמנט האירופי

גם הפרלמנט האירופי מקדיש תשומת לב ליחסים עם סין. על רקע מה שזוהה בשורותיו כשינוי משמעותי בהתנהלות סין בזירת הפנים ובזירה הבינלאומית ("סין הופכת לאסרטיבית יותר בהתנהלותה..") הקפיא הפרלמנט את ההסכם המקיף להשקעות (CAI) שהוסכם ב-30 בדצמבר 2020 ואימץ הצעת החלטה ב-13 בדצמבר 2023, תחת הכותרת "יחסי האיחוד האירופי וסין". ההחלטה כוללת המלצה למדיניות חדשה של האיחוד בהתחשב במצב הנוכחי של היחסים בין הצדדים. ההחלטה האחרונה שקיבל הפרלמנט האירופי ב-17 בינואר 2024 מתייחסת במפורש להשלכות הביטחוניות של ההשפעה הסינית על תשתיות קריטיות באיחוד האירופי.

הבחירות הקרובות לפרלמנט האירופי (9 – 6 ביוני) תהיינה מבחן נוסף למערכת היחסים של האיחוד עם סין. בנובמבר תתקיימנה הבחירות לנשיאות ארצות הברית. ניתן להניח, שסוגיית סין תהיה אחד מהנושאים במערכת הבחירות וכי חלק מהנושאים המוכרים בסדר היום המדיני-כלכלי בין השתיים יקבלו התייחסות במצעי הבחירות של המפלגות והמועמדים. משאלי דעת הקהל לקראת הבחירות צופים התחזקות של מפלגות הימין, בדגש על הימין הקיצוני. הרכב המנהיגות החדשה של הנציבות האירופית ישפיע על היחס של האיחוד האירופי לסין – המשכיות או החמרה.

האיחוד האירופי וארצות הברית

האיחוד מתמודד גם עם "תגובת שרשרת", שבמסגרתה מפעילה ארצות הברית לחץ עליו להתנתק מסין, ובריסל מצידה מפעילה לחץ על המדינות החברות, במיוחד הקטנות, לדחות הצעות סיניות לפרויקטים כלכליים. עד כה, חברות קטנות באיחוד, בולגריה או קרואטיה למשל, לא מוכנות תמיד למלא את הדרישות המחמירות של בריסל לגבי עסקים עם סין, במיוחד אם קיבלו הצעות טובות יותר מהצד הסיני. אולם יכולתן לפעול מול סין במישור הבילטרלי הולכת ופוחתת. לעומת זאת, החברות הגדולות באיחוד יכולות עדיין ליהנות מעצמתן: קנצלר גרמניה שולץ יוביל משלחת מסחרית גדולה לסין בין ה-15 ל-16 באפריל. לא נראה שהמדינות החברות תמתחנה על כך ביקורת, גם לנוכח החשש הגדול שהכלכלה הגרמנית עלולה לסבול ממיתון ארוך טווח, שעלול להשפיע על כלל המדינות באירופה.

חלק ממדינות האיחוד האירופי הצטרפו לארצות הברית כשהטילה סנקציות על סין, בדגש על מיקרו-שבבים (היצרנית העיקרית של ציוד לייצור מיקרו-שבבים ASML מהולנד ביטלה משלוחים של מכונות לסין בשנה שעברה בלחץ אמריקאי). אבל בנוגע לחברת Huawei, למשל, רוב החברות באיחוד האירופי לא מיישמות איסור על Huawei, ZTE להקמת התשתית של 5G.

התבטאויותיו של הנשיא לשעבר דונלד טראמפ, כולל דרישתו ממדינות נאט"ו להשתתף יותר בהוצאות הארגון, מגבירות את הדאגה בקרב מדינות האיחוד ונאט"ו, בעיקר כשהן מושמעות בשעה שהמלחמה באוקראינה נמשכת. בתקופת טראמפ, ובמיוחד בתקופת הנשיא ג'ו ביידן, גבר התסכול האמריקאי מהתנהלות האיחוד האירופי, משום שבעוד סין הפכה להיות היריבה הגדולה והמסוכנת ביותר של ארצות הברית, בראיית וושינגטון, אירופה מפתחת שותפות קרובה יותר ויותר עם סין.

גישת סין לאיחוד האירופי

בניסיון לצמצם את דאגת האיחוד מהתנהלות סין, [אמר](#) שר החוץ הסיני Wang Yi בראיון לאחר ועידת הביטחון במינכן (פברואר 2024) כי הוא מרגיש שהתפיסה הרציונלית של אירופה לגבי סין הולכת וגוברת, מתוך אמונה שהתפתחותה של סין עולה בקנה אחד עם ההיגיון של ההיסטוריה ושאיירופה לא צריכה לפחד ממנה, שלא לומר לדחות אותה, אך מדבריו נעדר חוסר הנכונות של סין לשנות את מה שמטריד ביותר את האירופים – העמקת יחסיה עם רוסיה והתנהלותה במסגרת הסחר ההדדי. לניסיונות לכאורה של שר החוץ הסיני להפחית את החששות האירופיים לגבי עמדתה של סין ביחס למלחמה באוקראינה עשויה להיות השפעה מועטה בתוך האיחוד האירופי וכל עוד המלחמה באוקראינה תימשך, מדיניות האיחוד האירופי כלפי סין תתקרב יותר לעבר עמדותיה של ארצות הברית. כך לדברי [Yu Jie](#), עמיתת מחקר בכירה על סין במכון המחקר צ'טהאם האוס בלונדון.

ניתן אם כן להניח, שבמסעו ביקש שר החוץ הסיני להכין את הקרקע לאינטראקציה (קרובה יותר?) של סין עם האיחוד האירופי, למקרה שבו יבחר טראמפ מחדש. גם ביקורו באירופה, המתוכנן להתקיים השנה, של נשיא סין, Xi Jinping, הוא קרוב לוודאי חלק מניסיונה של סין לבנות מחדש את האמון של האיחוד כלפיה.

הרעיון המסדר הוא, שאם טראמפ יחזור לבית הלבן, שני הצדדים - האיחוד האירופי כמו גם סין - יתמודדו עם אתגרים משותפים ותקוות סין היא שמדינות האיחוד תגלינה נכונות רבה יותר לשתף פעולה עם בייג'ינג, שרוצה לחזור לשוק האירופי, אבל מעל לכל זה, זקוקה לאירופה שלא תצמד אחרי ארצות הברית בכל נושא.

במקביל להתנהלות מול ראשי האיחוד ממשיכה סין לנהל מערכת יחסים בילטרלית עם כל אחת מ-27 מדינות האיחוד. גישה זו, של "הפרד ומשול", נוחה לסין בניהול מדיניות החוץ שלה. סין מדגישה את החשיבות שבטיפול היחסים הבילטרליים, במיוחד באותם נושאים שאינם בתחום הסמכות של הזרוע הביצועית של האיחוד האירופי, הנציבות, ולרגולציה מטעמה, ובכך מבקשת להגדיל את רווחיה הפוליטיים והכלכליים. מאידך גיסא, נראה כי קבוצת התמיכה של סין באירופה, "ה-17+1", מאבדת גובה עקב פרישת המדינות הבלטיות מהקבוצה בשל סיבות הקשורות ביחסה השלילי של סין לליטא, על רקע טאיוואן ותמיכתה ברוסיה. חזרתה בה של איטליה מהמשך השתתפותה ביוזמת הדגל של סין "החגורה והדרך" נענתה באנחת רווחה באיחוד.

בספרד אמר וואנג לעמיתו ש"סין מוכנה לעבוד עם ספרד כדי לעצב את מערכת היחסים שבין סין לספרד מנקודת מבט גלובלית ומפרספקטיבה ארוכת טווח ... במטרה לקדם את יחסי סין-ספרד (כך) שיהיו בחזית היחסים בין סין לאיחוד האירופי". שני הצדדים הסכימו להגביר את שיתוף הפעולה. במינכן [אמר](#) לשרת החוץ הגרמנייה כי סין מוכנה לעבוד עם גרמניה כדי להימנע משיבושים (ביחסים), לבנות יותר קונצנזוס ולהבין ולתמוך אחד בשני בנושאים הקשורים לאינטרסי הליבה של השתיים. לניצב העליון לנושאי חוץ של האיחוד [אמר](#) השר הסיני שסין מוכנה לעבוד עם האיחוד האירופי (EU) לקידום עולם רב קוטבי שווה ומסודר, כך שלכל מדינה יש מקום משלה במערכת הרב קוטבית העולמית. במקביל לביקור שר החוץ הסיני באירופה ביקר בהונגריה ראש המשרד לביטחון פנים של סין, שנפגש עם ראש הממשלה ויקטור אורבן ובמהלכה [הציע](#) האורח באופן חריג שיתוף פעולה צבאי וביטחוני בין הונגריה לסין.

ציפיות ודאגות

העלויות והירידות שביחסים בין האיחוד האירופי לסין נובעים מהזיהוי האירופי את השינויים המשמעותיים שבהתנהלותה של סין מול האיחוד ב-10-15 השנים האחרונות, שבעקבותיהם חלה עלייה ניכרת בזיהרות ובראייה מפוכחת יותר כלפי סין. האיחוד מבין את מגבלות יכולת השפעתו על סין, ובה בעת מכיר בכך שעליו להעמיד מטרות ניתנות להשגה בכל אחת מצלעות

האסטרטגיה התלת-ממדית – שותפה בהתמודדות עם איומים "חוצי גבולות", מתחרה כלכלית ויריבה מערכתית. התפיסה של אירופה לגבי סין מעורבת בציפייה ובדאגה כאחד.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט