

מבט על, גיליון 1352, 22 ביולי 2020

האם איראן וסין לקראת הסכם אסטרטגי ארוך-טווח?

סימה שיין, אייל פרופר ובת חן דרויאן פלדמן

הניו יורק טיימס פרסם ב-11 ביולי טיוטת נוסח הסכם אסטרטגי בין איראן לסין ל-25 שנים, שהודלפה על ידי גורמים בטהראן ולמורת רוחה של בייג'ינג. לפי הטיוטה, סין אמורה לקבל עדיפות בהשקעות בתשתיות במיליארדי דולרים באיראן ואספקה סדירה של נפט וגז בהנחה משמעותית, וכן לחזק את שיתופי הפעולה הצבאיים בין המדינות. מוערך כי האיראנים עמלים על גיבוש ההסכם עוד מאז ביקור שי ג'ין-פינג ב-2016 באיראן. הסינים מצדם מעוניינים בעיקר ברווח מסחרי לטווח ארוך, תוך הקפדה על איזון בין היחסים עם איראן לבין יחסיהם עם המפרציות ובהתאם לכך אין להם כוונה לקדם ברית צבאית עם איראן נגד ארצות הברית וכמובן לא נגד ערב הסעודית וישראל. מוערך שבייג'ינג תשקול את רמת הסיכון ליציבות באיראן בטרם יוחלט לאשר הסכם מעין זה, וגם אם אכן ייחתם לא תהיה בכך ערובה ליישומו.

הניו יורק טיימס פרסם ב-11 ביולי טיוטה בפרסית של נוסח הסכם אסטרטגי בין איראן וסין ל-25 שנים. הטיוטה, הכוללת 18 עמודים, הודלפה ככל הנראה על ידי גורמים בטהראן, למורת רוחה של בייג'ינג. על פי הפרסום, סין אמורה לקבל עדיפות בהשקעות באיראן בסכומים של מיליארדי דולרים בפרויקטים בתשתיות, ביניהם בתחומי התחבורה, הנמלים, הכבישים, הרכבות, הבנקים והתקשורת. זאת, לצד שיתופי פעולה בתחומי הסייבר, המחקר, הפיתוח והמודיעין. בנוסף הוזכרה בטיטה אפשרות לערוך סדרת אימונים ותרגילים צבאיים משותפים. איראן מצידה אמורה להתחייב על אספקה סדירה של נפט וגז לסין, בהנחה משמעותית ולטווח ארוך. בחלק הצבאי בהסכם, כפי שפורסם, מצוינת הקמתה של ועדה צבאית משותפת לתעשיות צבאיות, שתקדם תכנון וייצור של אמל"ח.

הדיונים על אודות ההסכם הינם המשך לביקור הנשיא שי ג'ין-פינג באיראן ב-2016, שבמהלכו שודרגו היחסים ל"שותפות אסטרטגית כוללת" (באותו נוסח בדיוק הציגה בייג'ינג את יחסיה עם ערב הסעודית במהלך אותו ביקור, וגם עם עוד למעלה מעשרים מדינות). בסיום אותו ביקור פורסם כי נחתמו 17 הסכמים והוסכם להרחיב את הסחר הביטורלי פי עשרה, לכ-600 מיליארד דולר - סכום שאפתני במיוחד שספק אם סין הייתה עומדת ביעדו גם אם ארצות הברית לא הייתה פורשת מהסכם הגרעין ב-2018 ומשיתה סנקציות כלכליות רחבות היקף על איראן, אשר הביאו לירידה חדה בסחר בין סין לאיראן. המנהיג האיראני עלי ח'מנאהי צוטט אז באומרו כי "ההסכם עם סין לקידום יחסים אסטרטגיים ל-25 שנים הוא מוצדק".

מאז ביקור שי בטהראן עמלים אנשי הממשל האיראנים לתרגם הצהרות למעשים ולשדרג את הסיסמאות להשקעות סיניות מהותיות שיסייעו לכלכלה המקרטעת. עברו למעלה מארבע שנים ורבים מהסכמים שדובר בהם נותרו על הנייר. לא זו בלבד שסין לא סייעה לקדם הסכמים, אלא שהזרוע הפיננסית שפועלת מול איראן, "בנק קונלון" שמרכזו בבייג'ינג, עדכנה כל העת את רשימת החברות האיראניות שנמצאות תחת סנקציות אמריקאיות וסרבה להעניק להן אשראי. עם זאת,

לצרכיה הפנימיים המשכיח סין לייבא נפט מאיראן, כשהכמויות הרשמיות נמוכות מהכמות האמיתית שיובאה לסין, בעיקר דרך מלזיה.

המנהיגות באיראן מצידה מעוניינת מאד בהסכם עם סין. הנשיא, חסן רוחאני, הביע תקווה שההסכם, שאמור לעבור את אישור הפרלמנט, ייחתם עד מרץ 2021. אלא שהנושא עורר סערה באיראן: מחמוד אחמדינז'אד, נשיא איראן לשעבר, טען שממשל רוחאני חתם על עסקה חשאית ומפוקפקת עם מדינה זרה; ברשתות החברתיות נשמעו ביקורות וחששות שאיראן תהפוך למדינת חסות של סין, תעביר את הבעלות על האי קיש לסין ותאפשר הצבת 5,000 חיילים סינים בשטח (נתון שאינו מופיע כלל בטיזת המודלפת). כן נשמעו ביקורות על שיתוף הפעולה עם סין בשעה שהיא מדכאת את קהילת האויגורים המוסלמית בשטח. לצד אלו, נשמעו גם קולות תומכים הרואים בצעד זה גלגל הצלה חיוני לכלכלה האיראנית. בתקשורת האיראנית דווח כי המנהיג העליון, עלי ח'אמנהאי, ממשיך לתמוך בהסכם אולם עמדה עדכנית בסוגיה זו לא הושמעה, עד כה, ישירות ממנו.

שיתוף פעולה נרחב בין סין ואיראן הוא אינטרס ברור של טהראן. בעיתוי הנוכחי, איראן נמצאת באחת התקופות הקשות ביותר שידעה, הן בשל המצב הכלכלי המידרדר בשל הסנקציות האמריקאיות, ירידת מחיר הנפט והשלכות מגפת הקורונה, כמו גם עקב גל מחאות נרחב המתעורר מידי פעם בשנתיים האחרונות, חיסול קאסם סולימאני, אסון הפלת המטוס האוקראיני, הלחץ האמריקאי להארכת אמברגו הנשק על איראן במועצת הביטחון והאיום להחזרת כל הסנקציות שלפני ההסכם (Snapback), ולאחרונה הפגיעה במתקן להרכבת צנטריפוגות בנתנו. בנסיבות אלה, הישג בדמות הסכם רחב טווח וארוך שנים עם סין יכול להיות מוצג על ידי איראן כהתפתחות שמשנה מבחינתה ולטובתה את המאזן האסטרטגי האזורי והגלובלי. השקעות סיניות, אם אכן יתבצעו, יהיו זריקת מרץ חיונית לכלכלה האיראנית החנוקה, ושיפור במצב הכלכלי יפגע ביעילותה של אסטרטגיית "מקסימום הלחץ" שמפעיל נגד איראן ממשל טראמפ. יתר על כן, אם וכאשר יתחדש משא ומתן בין איראן למדינות המערב, מנופי הלחץ שלהן ייחלשו ועמדת הפתיחה של איראן תשתפר. זאת ועוד, איראן מקווה שהעיסוק בהסכם יבטיח גם את המשך התנגדותה של סין לניסיון האמריקאי להאריך את תוקף אמברגו הנשק על איראן במועצת הביטחון, ובהמשך יאפשר לה להצטייד באמל"ח סיני ואולי אף לשפר עמדת מיקוח ברכישות אמל"ח מול רוסיה.

בסין, לעומת זאת, הגורמים הרשמיים אינם מגיבים למעט דוברת משרד החוץ, אשר בתגובה לשאלה מוזמנת של כתב סיני לגבי הכתבה בניו יורק טיימס אמרה כי "סין מייחסת חשיבות לשיתופי פעולה עם מדינות אחרות. איראן הינה מדינה ידידה שנהנית משיתופי פעולה נורמליים עם סין. [לגבי הטיוטה] אין לי כל מידע על כך". בראיון שנערך עם השגריר הסיני בטהראן, הוא התייחס לסוגיית הסכם הגרעין אך נמנע מכל אזכור של הסכם בילטרלי. תגובה קרה זו, שכוונה גם לאוזניים איראניות, מעידה על אודות חוסר נחת ואולי אף זעם בבייג'ינג ביחס להדלפה האיראנית בטרם סוכמו ואושרו פרטי ההסכם.

בראייה הסינית, הסכם מעין זה, אם ייחתם, יהיה בעיקר בעל משמעות מסחרית שכן הוא אמור להעניק הטבות לחברות סיניות לטווח ארוך, כולל בפיתוח שדות נפט וייבוא אנרגיה במחירים מועדפים. הסינים נוהגים במקרים רבים לנצל חולשה מדינית להשגת תנאים מועדפים ובמקרה זה הם מנצלים את משבר ימי הקורונה והמשך הסנקציות על איראן והזדקקותה להשקעות נרחבות,

בניסיון לקבל תנאים מועדפים לטווח ארוך עבור חברות סיניות. בין היתר, [התקשורת בהודו](#) [הרחיבה](#) לגבי החלטה איראנית להעביר לידי סין את ביצוע פרויקט מסילת הברזל מנמל Chabahar Zahedan, על גבול אפגניסטן, שתוכנן במקור להתבצע על ידי הודו. האיראנים טענו כי הפרויקט, שנחתם לפני כארבע שנים והיקפו מוערך בכ-400 מיליון דולר, מעוכב על ידי ההודים.

יודגש כי לצד קשריה עם איראן מקיימת סין קשרים הדוקים, שהתחזקו בשנים האחרונות, עם ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, שאף הן מוגדרות, בדיוק כמו איראן, כ"שותפות אסטרטגיות". יש להניח שבייג'ינג תשקול כחלק מהחלטתה לאשר ההסכם את השלכותיו על יחסיה עם השותפות האחרות במפרץ, ותנסה לנטרל חלק מהחששות הספקולטיביות שהושמעו בתקשורת המערבית, על רקע הדיווחים בדבר שיתוף הפעולה המתהדק בין סין לאיראן, בעיקר בהקשר הצבאי. דוגמא לכך היא העובדה, שלמרות הצהרות שונות, שיתופי הפעולה הצבאיים שהובילה סין בשנים האחרונות היו מעטים ולא משמעותיים מבחינה אופרטיבית – עדות לזהירות הסינית עד כה בהקשר ליחסים בילטרליים אלו.

בעיתוי הנוכחי, נראה כי הלהיטות האיראנית לפרסם את ההסכם המתגבש משרתת את האינטרסים שלה יותר מאשר את אלה של סין וכי הקשיים הניצבים בפני אישורו משני הצדדים עדיין לא נפתרו. חודשים ספורים לפני הבחירות לנשיאות בארצות הברית יש לאיראן, ואולי במידה מסוימת גם לסין, אינטרס להפעיל לחץ על הנשיא טראמפ בעצם פרסומו של ההסכם. בכל מקרה, ניסיון העבר מורה כי גם אם יחתם ההסכם, אין בכך משום ערובה לכך שכל הפרויקטים שיוזכרו בו אכן יוצאו אל הפועל.

משמעותות לגבי ישראל

חשיבות ההסכם, כאמור, הינה רבה עבור איראן, כולל בהקשר לאפשרות הפחתת הלחץ עליה בהקשר לסנקציות. הבסיס להסכם בין סין לאיראן בראייה הסינית הינו עקרון הרווח המסחרי-כלכלי, תוך שמירת האיזון ביחסים עם ערב הסעודית ואיחוד האמירויות, ותכליתם איננה יצירת ברית צבאית עם איראן נגד ארצות הברית וכמובן לא נגד ערב הסעודית וישראל. חשיבותה של ישראל במקרה זה מועטה עבור סין ואינה בהכרח נלקחת בחשבון בכלל שיקוליה, למעט בהקשר לחשש סיני של מתקפה צבאית ישראלית על מתקני גרעין באיראן, העלולה להצית מלחמה אזורית ולערער את היציבות באזור. הסינים ישקלו רמת הסיכון בבואם לאשר הסכם מעין זה ויהססו לקדמו אם יחושו כי השקעותיהם הפיננסיות ייפגעו בשל המשך פעילות איראנית מתריסה שדינה להקרין על יציבות האזור וגם על יציבותה הפנימית של איראן. ראוי שהיבט זה, שעיקרו פעילות איראנית נמשכת המפרה את יציבות האזור ומאיימת עליה, יוצג על ידי ישראל אל מול הגורמים הסינים הרשמיים.