

מבט על, גיליון 1441, 18 בפברואר 2021

הסכם הגרעין עם איראן –

סין כשותפה לארצות הברית בתהליך החזרה להסכם?

אייל פרופר

סין שבה והעלתה את הצעתה לקיים מפגש בינלאומי בהשתתפות כל המדינות המעורבות בעסקת הגרעין עם איראן (JCPOA) ובכללן ארצות הברית, במטרה לדון בחזרת ארצות הברית להסכם. ערב שיחת הטלפון הראשונה בין נשיאי שתי המדינות (11 פברואר), התקיימה שיחה בין השליח האמריקאי המיוחד לנושא האיראני וסגן שר החוץ הסיני לתיאום מהלכים בנושא. אפשר שתיווך פעיל בסוגיית הגרעין האיראני הינו חלק ממדיניות סינית רחבה שתכליתה קידום שיתופי פעולה עם ממשל ביידן בנושאים מהותיים עבור ארצות הברית, בתמורה לשימור אינטרסים חשובים לסין וכחלק ממיצובה, בהיותה חברה קבועה במועצת הביטחון, כהכרחית למציאת פתרון לבעיות גלובליות. בראייה הסינית, ישראל תמשיך להתנגד להסכם עם איראן ואין ציפייה שתתמוך במהלכה של בייג'ינג. ישראל מצדה צריכה לעקוב מקרוב אחר המהלכים שמובילה סין, לתאם את מדיניותה עם ארצות הברית ומדינות המפרץ, ולנסות לקדם דיאלוג ברמת ההנהגה הסינית לצד חיזוק הקשר הישיר עם הגורמים הדיפלומטיים הבכירים העוסקים בנושא האיראני.

דובר משרד החוץ הסיני חזר והעלה (9 בפברואר 2021) את ההצעה הסינית לקיים מפגש בינלאומי בהשתתפות כל המדינות המעורבות בהסכם הגרעין עם איראן (JCPOA) וארצות הברית, במטרה לדון על אודות מפת דרכים לחזרת ארצות הברית להסכם, שממנו פרש ממשל טראמפ, תוך מחויבות מלאה לחזרת איראן וארצות הברית לתנאי העסקה המקוריים. ההצעה כבר הועלתה (21 בדצמבר 2020) על ידי שר החוץ הסיני וואנג יי (Wang Yi) במפגש שרי החוץ של המדינות החברות בעסקה, במהלכו [הציג תוכנית](#) להמשך שימור וחיזוק עסקת הגרעין עם איראן (JCPOA). התוכנית הסינית, שקרוב לוודאי מתואמת עם טהראן, קראה להפסקת מדיניות הלחץ המקסימלי על איראן מתקופת ממשל טראמפ; חזרת ארצות הברית להסכם המקורי בהקדם האפשרי, תוך הסרת הסנקציות מעל איראן וללא תנאים מוקדמים, ובמקביל חזרתה של איראן למלוא מחויבותה בהסכם, ותוך מציאת פתרון הוגן לסוגיית הציות האיראני. מעבר לכינוס ועידה בינלאומית בהשתתפות כל המדינות החברות, הציעה סין להקים פורום אזורי (במקביל או כשלב שני) במפרץ הפרסי, שמטרתו קידום דיאלוג מולטילטרלי לפתרון סוגיות ביטחון אזוריות וסיוע לשימור ה-JCPOA. סגן שר החוץ הרוסי ריאבקוב אמר לתקשורת (15 בפברואר) כי רוסיה שוחחה בנושא עם ארצות הברית וסין, והביע תמיכה פומבית בהצעה הסינית.

ההצהרות הסיניות מחדדות את השאלה האם בכוונת סין להיות פעילה יותר בתיווך בין המדינות המעורבות בסוגיית הגרעין האיראני, כחלק ממטרה רחבה של קידום שיתופי פעולה עם ממשל ביידן בנושאים שהינם מהותיים עבור הצד האמריקאי. בין היתר, סין יכולה להיות שותפה לארצות הברית בקידום הסכם פריז בנושא המאבק בשינוי האקלים, משבר נגיף הקורונה ושיתופי

פעולה במניעת תפוצה גרעינית, בעיקר בהקשר איראן וצפון קוריאה. זאת, בתמורה לשימור אינטרסים שחשובים לסין וכחלק ממיצובה כחברה קבועה במועצת הביטחון, שהכרחית למציאת פתרון לבעיות גלובליות. לפיכך, עם כניסת ממשל ביידן לתפקידו, בבייג'ינג מסמנים את המשבר סביב נושא הגרעין האיראני והשינוי שחל בתפיסת הממשל החדש ביחס לממשל טראמפ, כהזדמנות לשיתוף פעולה עם ארצות הברית.

ערב השיחה שהתקיימה בין הנשיאים ג'ו ביידן וסי ג'ין-פינג (11 בפברואר) קיים רוברט מאללי (Robert Malley), השליח המיוחד לנושא איראן ומי שהיה שותף למשא ומתן שהוביל להסכם ב-2015, שיחת טלפון עם מא ז'או-שו (Ma Zhaoxu), כיום סגן שר החוץ הסיני הממונה על הסוגיה וקודם לכן השגריר לאו"ם. פרטי השיחה בין הנשיאים שפורסמו בתקשורת לא חשפו עד כמה הם נגעו בסוגיה האיראנית, [ומחלקת המדינה סירבה להגיב או לחשוף פרטים](#) על השיחה בין השליח המיוחד מאללי ועמיתו הסיני, אולם מהצד הסיני צוטט הנשיא סי שהדגיש בפני הנשיא ביידן כי "במצב הבינלאומי הבלתי יציב, לסין וארצות הברית מחויבות ואחריות משותפת כחברות קבועות במועצת הביטחון".

במהלך השנים, וככל שבשיקולים האסטרטגיים של סין עמדו על הפרק שמירת אינטרסים מהותיים וביניהם סוגיית "סין אחת" בהקשר לטאיוואן, העדיפו הסינים לחזק שיתוף הפעולה עם ארצות הברית, כולל, במידת הצורך, על חשבון היחסים עם איראן. כך היה בשנות התשעים, כאשר בלחץ ממשל קלינטון הודיעו הסינים על ביטול חוזים למכירת כור גרעיני ומתקן להמרת אורניום לאיראן. זאת, לאחר משא ומתן שנערך בצל המשבר הצבאי מול טאיוואן ב-1996, כחלק מרצונה של בייג'ינג שארצות הברית תפסיק מכירת נשק מתקדם לטאיוואן, וכריכת הסוגיות הללו יחדיו. כך גם במהלך שנות המשא ומתן עם איראן לקידום הסכם בסוגיה הגרעינית. משנת 2006 ועד 2010, משלחי כהונת הנשיא ג'ורג' וו. בוש ולאחר מכן במהלך כהונת הנשיא אובמה, תמכה סין ב-6 החלטות מועצת הביטחון נגד איראן והעניקה גיבוי חשוב לארצות הברית, למורת רוחה של איראן, וכחלק מהבנתה של סין שתמיכתה בארצות הברית משרתת אינטרסים לאומיים רחבים יותר בהקשר לאינטרסי הליבה. בין היתר תמכה סין בהחלטת מועצת הביטחון 1803 (3 במארס 2008) אשר חיזקה את הסנקציות על חברות ואישים איראניים ואסרה על מדינות לסייע להם לעבור בשטחיהן. אינדונזיה, חברת מועצת הביטחון באותה עת, נמנעה באותה הצבעה. סין גם הצביעה בעד החלטה 1929 (9 ביוני 2010) אשר אסרה על שיתופי פעולה עם איראן ועל השקעות בתחום הגרעין והטילים הבליסטיים. שתי חברות מועצת הביטחון באותה עת, ברזיל וטורקיה, הצביעו נגד ההחלטה ולבנון נמנעה.

במהלך התהליך שהוביל לקבלת שש החלטות מועצת הביטחון נגד איראן ובהמשך לחתימת עסקת הגרעין ב-2015, סין ניסתה לסייע לאיראן ולרכך את הנוסח אותן החלטות, אולם בסופו של יום, תמיכתה בהן, לצד רוסיה, סייעה לארצות הברית והעבירה מסר של קונצנזוס בינלאומי נגד איראן. יותר מכך, סין תמכה בהחלטות נגד איראן שכללו סנקציות מדיניות, כלכליות ואישיות - צעדים שסיין מתנגדת אליהם עקרונית עוד מהתקופה בהן היא עצמה סבלה מכך, לפחות עד הצטרפותה כחברה באו"ם בשנת 1971.

האינטרסים העיקריים שהניעו, ועדיין רלבנטיים להבנת ההתנהלות הסינית בתהליך לקידום הסכם הגרעין עם איראן ויחסיה עם ארצות הברית הם :

- תמיכה בפתרון דיפלומטי באמצעות משא ומתן, אשר ימנע שימוש בכוח נגד איראן על ידי ארצות הברית או ישראל, העלול להוביל למלחמה וחוסר יציבות אזורית, ולפגוע באינטרסים מדיניים וכלכליים של סין (לפני אולימפיאדת בייג'ינג בקיץ 2008, סין שלחה בבהילות לישראל את סגן שר החוץ על מנת לוודא שישראל לא תפתח במבצע צבאי במועד שיפגע במשחקים האולימפיים).

- קידום ושימור אינטרסים סינים מהותיים מול ארצות הברית, וביניהם חיזוק עקרון "סין אחת" בנושא טאיוואן.

- חיזוק מיצובה של סין כרלבנטית לפתרון משברים בינלאומיים ומחויבת לסייע בפתרונות דיפלומטיים בסכסוכים גלובליים כחלק מתפקידה כחברה קבועה במועצת הביטחון.

- במידת האפשר, ותוך הימנעות מפגיעה בחברות סיניות בשל סנקציות אמריקאיות, קידום שיתופי פעולה בילטרליים עם איראן, בעיקר בהיבט הכלכלי. בין היתר, סין מנצלת את הזדקקותה של איראן לסיוע סיני להשגת רווחים כלכליים לטווח ארוך באמצעות חוזים לרכישת אנרגיה במחירים מוסכמים ומופחתים.

ראוי להוסיף ולומר כי במכלול האינטרסים הסינים לא נמצא החשש הישראלי מהפיכתה של איראן למדינת גרעין. סין, מדינת גרעין מוקפת מדינות גרעיניות, לא חוששת ממדינות עם נשק גרעיני, בראייתה נשק הרתעתי בלבד. כמו במהלך שיחות השש עם צפון קוריאנה, סין פעלה לשמר את היציבות ולמנוע פעילות צבאית אמריקאית, אולם היא לא מנעה את התקדמותה של צפון קוריאנה למעמד של מדינת גרעין.

החלטת הנשיא טראמפ לפרוש באופן חד צדדי מההסכם, במאי 2018, היוותה אכזבה קשה עבור ההנהגה הסינית בראשות הנשיא סי ג'ין-פינג, אשר ראתה בהסכם הגרעין ב-2015 הצלחה גדולה והוכחה שאפשר באמצעות משא ומתן דיפלומטי להגיע לפתרונות מוסכמים שמסייעים לביטחון ויציבות אזורית, ודוגמא לשיתוף פעולה בסוגיה גלובלית מרכזית בין סין לארצות הברית.

הצלחה סינית לסייע במהלכים לחזרה להסכם תעניק לה נקודות דיפלומטיות מול כל הצדדים, ויותר מכך, בראייה הסינית, תוביל לרגיעה ויציבות אזורית החשובים להמשך הצמיחה הכלכלית של סין. בעתיד הנראה לעין היא תאפשר לסין לקדם את ההסכם האסטרטגי ל-25 שנה עם איראן - הסכם שתוכנו הודלף בשנת 2020 על ידי מקורות בטהראן, אולם עד כה לא אושר על ידי ההנהגה הסינית ולא נחתם. בביג'ינג יאשרו חתימה על ההסכם האסטרטגי עם איראן רק אם תהיה התקדמות חיובית בין ארצות הברית לאיראן, והחתימה הסינית לא תיתפס כצעד מתגרה בארצות הברית, באיחוד האירופי ובמדינות המפרץ האחרות, אלא כצעד משלים לקידום שותפויות כלכליות עם מדינות המפרץ.

יש להניח כי בחודשים הקרובים סין תהיה פעילה יותר כשותפה, בעיקר מאחורי הקלעים, במגעים בין איראן לארצות הברית, במטרה לקדם חזרה מלאה של כל הצדדים להסכם המקורי, עם שינויים לא רבים, שאולי יקלו פוליטית על המדינות המעורבות את החזרה אליו. ישראל, בראייה הסינית, נתפסת בסוגיה זו כחלק מהמחנה שממשיך להתנגד להסכם עם איראן, ואין כמובן ציפייה סינית כי תצטרף או תתמוך ביוזמה מעין זו. בהתאם, סין לא רואה צורך לתאם בסוגיה זו מהלכים מול ישראל (אלא אם תחשוש כי ישראל קרובה לשימוש בכוח צבאי נגד איראן). לאור

האפשרות שבחודשים הקרובים תהיה עלייה במעורבותה של סין בתהליכים לקידום חזרתה של ארצות הברית להסכם הגרעין, ישראל צריכה לעקוב מקרוב אחר המהלכים הדיפלומטיים של סין, לתאם את מדיניותה עם ארצות הברית ומדינות המפרץ, ולנסות לקדם דיאלוג ברמת ההנהגה הסינית לצד חיזוק הקשר הישיר עם הגורמים הדיפלומטיים הבכירים העוסקים בנושא האיראני.