

מבוא

הרפובליקה העממית של סין והרפובליקה האסלאמית של איראן, ובפרט היחסים בין שתי המדינות, מציבים כמה אתגרים למדיניותה של ישראל. סין היא מן השותפות המובילות של ישראל בתחום המסחר וגם מן המשקיעות המובילות בה, אבל היחסים בין ישראל לסין יוצרים מתחים במשולש היחסים של שתי המדינות עם ארצות הברית, בעלת בריתה הגדולה והחזקה ביותר של ישראל, אשר סין היא האתגר האסטרטגי העיקרי שלה. בו בזמן איראן היא עדיין האויבת הגדולה ביותר של ישראל והאיום החיצוני הגדול ביותר על ביטחונה הלאומי, ולפחות ממבט ראשון משמעות הדבר היא כי כל הישג שתשיג איראן מיחסי הגומלין שלה עם סין עלול בסופו של יום לגרום נזק למדינת ישראל. השיקולים הללו והשאלות שהם מעלים עומדים בבסיסן של מטרות המחקר שהוגדרו למזכר הנוכחי.

בכל הנוגע לאידאולוגיה ברמה הלאומית, אין שתי מדינות רחוקות יותר זו מזו מסין הקומוניסטית והאתאיסטית ואיראן האסלאמית והמהפכנית. אבל במאות ה-19 וה-20 חוו שתיהן טראומה של השפלה לאומית, ובעקבותיה התגבשו בשתייהן תפיסות מהפכניות המתנגדות לאימפריאליזם, לקולוניאליזם ולהשפעות תרבותיות חיצוניות, כאשר הן מתריסות נגדם בגלוי. זאת ועוד, בארבעת העשורים האחרונים פיתחו שתי המדינות אינטרסים משותפים, ההולכים ומתלכדים, במגוון תחומים, כגון סחר באנרגיה ורשתות של תשתיות תחבורה, וכן התנגדות משותפת לסדר העולמי הקיים שמובילה ארצות הברית. עם זאת הן חלוקות ביניהן בתחומים חשובים אחרים, לרבות השקפותיהן על היציבות במזרח התיכון, על תפקידה המרכזי של ארצות הברית בשמירת הביטחון באזור וכמובן על מידת הנוכחות הצבאית של ארצות הברית בין מזרח אסיה למפרץ הפרסי.

סקירה היסטורית קצרה

לפני שנמשיך, סקירה כללית ומהירה של היחסים בין שתי המדינות הללו בעידן המודרני יכולה להועיל להבנת המצב. היחסים הדיפלומטיים הרשמיים בין הרפובליקה

העממית של סין (1949-היום) ובין איראן בתקופת שושלת פהלווי (1925-1979) כונו באוגוסט 1971, בעקבות ההתקרבות בין ארצות הברית ובין סין בשל ההתמודדות של שתי המעצמות עם אויב משותף – ברית המועצות. אחרי המהפכה באיראן ב-1979 חודשו היחסים בין שתי המדינות למרות מכשולים ראשוניים, כגון הביקור החד-פעמי של המנהיג העליון חואה גואר-פנג באיראן ב-1978 והבעת התמיכה של בייג'ינג בשלטון השאה.

בשנות ה-80 של המאה ה-20, על רקע מלחמת איראן-עיראק, התמקדו היחסים בין סין לאיראן בעיקר בסחר בנשק, לרוב באמצעות קוריה הצפונית, והפכו את סין לספקית העיקרית של צבא איראן. אף שבאותה תקופה מכרה בייג'ינג נשק גם לעיראק שבהנהגת סדאם חוסיין, ההנהגה הפוליטית של איראן נמנעה מלמתוח ביקורת על סין. אחרי המלחמה שארכה שמונה שנים התחזקו היחסים הדיפלומטיים בין המדינות, וב-1989 ביקר בסין נשיא איראן דאז סייד עלי ח'אמנאי – היום המנהיג העליון של איראן. היה זה הביקור הרשמי הראשון של ראש מדינה איראני בסין. בשנות ה-90, בתקופה שבה עלי אכבר האשמי רפסנג'אני הפרגמטי והמתון יחסית היה נשיא איראן וג'יאנג דזה-מין היה נשיא סין, נטו היחסים בין המדינות יותר ויותר לשיתופי פעולה כלכליים, לרבות שיקום התשתיות של איראן אחרי המלחמה וחשוב מכך – יצוא אנרגיה מאיראן. באותה תקופה גדלו צורכי הבטחת האנרגיה של סין, ונראה היה שאיראן תוכל לספק לפחות חלק מהם.

בשנת 2000 ביקר הנשיא הרפורמיסט מוחמד ח'אטמי בסין, ובאפריל 2002, מייד לאחר שנשיא ארצות הברית דאז ג'ורג' בוש נאם את נאום "ציר הרשע", שכוון בחלקו נגד איראן (Bush, 2002), ביקר נשיא סין ג'יאנג דזה-מין ברפובליקה האסלאמית, ביקור ראשון של מנהיג עליון סיני במדינה. ביולי 2005, מעט לפני שהסתיימה כהונתו של ח'אטמי, קיבלה איראן מעמד של משקיפה בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה של ח'אטמי, (Shanghai Cooperation Organization, SCO) – גוף אזורי לענייני מדיניות, כלכלה וביטחון שמנהיגות סין ורוסיה. בסוף 2005 הצטרפה איראן גם לארגון שיתוף הפעולה בתחום החלל של אזור אסיה פסיפיק (Asia-Pacific Space Cooperation Organization, APSCO), שהמטה שלה שוכן בבייג'ינג. ההצטרפות לארגון הרחיבה את שיתוף הפעולה בין שתי המדינות בתחום החלל שהחל ב-1991.

בתקופת נשיאותו של מחמוד אחמדינז'אד הנוקשה והשמרן, עם החמרת הסנקציות שהטיל האו"ם, נעשתה סין בהדרגה השותפה הגדולה ביותר של איראן בתחום המסחר, המשקיעה הגדולה ביותר בענף האנרגיה במדינה והלקוחה הגדולה ביותר של נפט איראני, כמפורט להלן בפרק העוסק במסחר בין המדינות בראייה אזורית. לאחר שחסן רוחאני הפרגמטי והמתון יחסית זכה בבחירות שנערכו בשנת 2013, הוא שאף לאזן את המדיניות הדיפלומטית "המוטה מזרחה" של אחמדינז'אד, ופנה למערב. הוא

הזמין את נציגי מדינות המערב לאיראן כדי להרחיב את המסחר עימן ולהגדיל את השקעותיהן באיראן, עוד לפני שהסכם הגרעין עם מדינות P5+1 – 'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית' (Joint Comprehensive Plan of Action, JCPOA) – נכנס לתוקף בינואר 2016.

סין – חברה קבועה בעלת זכות וטו במועצת הביטחון של האו"ם – כבר הייתה בזמן הזה אחת משתי המעצמות שנתנו חסות דיפלומטית לאיראן; השנייה הייתה רוסיה. ראייה לחשיבותה ההולכת וגוברת של סין לאיראנים היא שאיראן נמנעה ממתחת ביקורת על משבריה הפנימיים של בייג'ינג, לרבות מעשיה של סין בדיכוי המחאה בכיכר טיאן-אן-מן ב־1989 ולאחריה דיכוי בני העם האויגורי המוסלמי סוני-טורקי במחוז שין-ג'יאנג.

בסבב שיחות הגרעין שהתקיים בשנים 2003–2005 עם בריטניה, צרפת וגרמניה ציין חסן רוחאני, שהיה אז ראש צוות השיחות ומזכיר המועצה העליונה לביטחון לאומי, כי עם הסינים "אולי היה מעט קל יותר לעבוד" כי "לרוסים יש רגישויות מסוימות כלפינו שלסינים אין באותה מידה" (Rouhani, 2005, p. 25). הוא גם האמין כי בניגוד למצב שבו איראן תובא לדיון במועצה בגין הפרה של החלטות האו"ם, "אם נגיע למועצת הביטחון בשל כישלון של המשא ומתן המדיני [...] מדינה חזקה כמו סין תוכל לטעון במועצת הביטחון כי איראן הייתה בתהליך משא ומתן וכי עליה לחזור למסלול זה" (Rouhani, 2005, p. 26–27).

עם זאת סין גם פגעה באינטרסים האיראניים בנקודות קריטיות, כאשר היו על הכף יחסיה שלה עם ארצות הברית, החשובים לה הרבה יותר. בשיחות הפסגה בין ארצות הברית לסין בשנת 1997 הסכים הנשיא ג'יאנג דזה-מין להשעות את שיתוף הפעולה עם איראן בתחום הגרעין כדי להרגיע את המתרחש שנוצרה בעקבות משבר מצר טאיוואן שקדם לפסגה. וכן – אומנם בתקופת הסנקציות הבינלאומיות שהוטלו על איראן בשנים 2006–2015 הייתה בייג'ינג לשותפה העיקרית של טהראן בתחום המסחר, למשקיעה המובילה בענף האנרגיה במדינה וליעד היצוא העיקרי של איראן, אך חברות ממשלתיות סיניות עיכבו את השקעותיהן בפרויקטים, בעיקר בענף האנרגיה, וגרמו לביטול של חוזים, בין השאר בשל הלחץ להטלת סנקציות, העלייה בחשיבותו של ענף הפקת אנרגיה מפצלי שמן בארצות הברית ובשל בעיות טכניות בחוזים עם איראן. אחרי שממשל טראמפ, שפרש מהסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית (JCPOA), הטיל מחדש ב־2018 סנקציות חד־צדדיות על איראן, סין אומנם לא הפסיקה את יבוא הנפט מאיראן, אבל צמצמה אותו במידה ניכרת. באותה תקופה דעך המסחר בין שתי המדינות, וחברת הנפט הלאומית של סין (China National Petroleum Corporation, CNPC) נסוגה בפעם השנייה מהסכם מאגד בשווי חמישה מיליארד דולר שלפיו היא תסייע לאיראן בשלב 11 של פיתוח שדה הגז "דרום פארס" (South

(Pars). כמפורט בפרק העוסק ביחסים הדיפלומטיים בין סין לאיראן בראייה רחבה, מלבד שיתוף הפעולה הדו־צדדי בין שתיקה, התמיכה הדיפלומטית של סין באיראן בשדה הבינלאומי הרב־צדדי הייתה מהוססת במקרים רבים. עם זאת בינואר 2021, כשג'ו ביידן נכנס לתפקיד נשיא ארצות הברית, דווח כי יצוא הנפט מאיראן לסין עלה שוב. סביר להניח שהסיבה לעלייה ביצוא הייתה הציפייה שהממשל החדש בארצות הברית יקל את נטל הסנקציות. מעט מאוחר יותר, ב־27 במארס 2021, חתמו סין ואיראן על הסכם לשיתוף פעולה אסטרטגי למשך 25 שנה. השיחות על הסכם זה החלו ב־2016, ובקיץ 2020 הודלפה טיוטה שלו בשפה הפרסית (גרסתו הכתובה היחידה נכון למועד הכתיבה של מזכר זה), והוזכר בה שיתוף פעולה במגוון רחב של נושאים.

הצהרת מטרות

מזכר זה דן בהתפתחויות שהוזכרו לעיל ומתמקד בשלושה היבטים של היחסים בין סין לאיראן – ההיבט האסטרטגי, ההיבט הכלכלי וההיבט הדיפלומטי. לשם כך נסקרים בפרק הראשון האינטרסים המרכזיים של כל אחת מן השותפות והתחומים שבהם ממוקדת המדיניות של כל אחת מהן. בהמשך הפרק מפורטים השיקולים האסטרטגיים העומדים בבסיס היחסים בין שתי המדינות, וכן הגורמים המאחדים והאילוצים המאפיינים את יחסים אלו. בפרק השני נבחנים נפח המסחר בין שתי המדינות, מהותו וההשקעות שהושקעו בארבעת העשורים האחרונים. בהמשך הפרק מוצגים בראייה השוואתית יחסי המסחר של סין עם המדינות השכנות באזור והשקעותיה בהן, לרבות ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות וישראל. הפרק השלישי ממוקד ביחסים הדיפלומטיים בין המדינות בשלושה הקשרים – מקומה של איראן בהיררכיית המדינות השותפות של סין, דפוסי ההצבעה במועצת הביטחון של בייג'ינג בכל הקשור לתוכנית הגרעין האיראנית והיחסים בין החברות בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה (SCO) ובין איראן. במאמרו של הדי שגב מן המכון למחקרי ביטחון לאומי יש דיון מועיל בהסכמי ההגנה בין סין לאיראן (שגב, 2021). בפרק האחרון במזכר מוצגות המסקנות וההשלכות שנגזרו מן המחקר שהוצג בפרקים הקודמים, ומפורטות גם המלצות למקבלי ההחלטות בישראל בנוגע לקביעת המדיניות הישראלית העתידית בנושא.

מסקנת המחקר בניסוחה הרחב ביותר היא שאף כי היחסים האסטרטגיים, הכלכליים והדיפלומטיים בין סין לאיראן וכל סיוע של הראשונה לשנייה הם איום בכוח ובפעול על מדינת ישראל, חשוב לא רק לבחון אותם בראייה השוואתית אלא אף לחפש הזדמנויות למדיניות החוץ של ישראל, שייתכן כי חבויות בהם. הדבר נכון במיוחד לנוכח הסדר האזורי החדש שבא לידי ביטוי ב"הסכמי אברהם".

תמצית ההמלצות הנגזרות ממסקנה זו היא כי לנוכח חוסר הפניות המופגנת של סין ורצועה, משיקולים כלכליים, שתשרור יציבות באזור, ישראל תצא נשכרת יותר אם במקום לנסות להפעיל על סין לחצים לניתוק הקשרים עם איראן היא תשתף פעולה עם בעלות בריתה החדשות באזור ותשכנע את סין למתן את התנהגותה של איראן. המעורבות של סין במזרח התיכון ממוקדת בעיקר ביחסים כלכליים ומסחריים. אך עם התרחבות האינטרסים הכלכליים שלה באזור סביר להניח שגם אם לא כעת, היא תתקשה בעתיד להימנע מלהרחיב את מעורבותה הדיפלומטית באזור ואפילו את מעורבותה הצבאית. במילים אחרות – סין לא תוכל לשמור על הניטרליות שלה לאורך זמן. עד שתגיע נקודת המפנה הקריטית הזאת, שמירה על קשר הדוק ומתמשך עם סין בכל הנוגע לאיראן יכולה לעזור לעצב לא רק את מגוון פעולותיה של סין באזור אלא גם את חומרת האיום האיראני על ישראל ועל בעלות בריתה, אם לא את עצם טבעו ממש.