

היחסים בין סין לאיראן היבטים אסטרטגיים, כלכליים ודפלומטיים בראייה השוואתית קווין לים



היחסים בין סין לאיראן

היבטים אסטרטגיים, כלכליים ודיפלומטיים
בראייה השוואתית

קווין לים

המכון למחקרי ביטחון לאומי

המכון למחקרי ביטחון לאומי, המשלב בתוכו את מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, הוקם בשנת 2006. למכון שתי מטרות מוצהרות: הראשונה היא לערוך מחקרים בסיסיים בנושאי הביטחון הלאומי של ישראל, המזרח התיכון והמערכת הבינלאומית, וזאת על פי אמות המידה האקדמיות הגבוהות ביותר, והשנייה – לתרום לדיון הציבורי ולעבודת הממשל בנושאים שנמצאים, או ראוי שיימצאו, בראש סדר היום הביטחוני של ישראל. קהלי המטרה של המכון למחקרי ביטחון לאומי הם דרג מקבלי ההחלטות, מערכת הביטחון, מעצבי דעת קהל בישראל, הקהילה האקדמית העוסקת בתחומי הביטחון בישראל ובעולם והציבור המתעניין באשר הוא.

המכון מפרסם מחקרים שלדעתו ראויים לתשומת הלב הציבורית ושומר על מדיניות נוקשה של אי-משוא פנים. הדעות המובעות בפרסומים הן של המחברים בלבד, ואינן משקפות בהכרח את העמדות של המכון, של נאמניו או של האישים ושל הגופים התומכים בו.

היחסים בין סין לאיראן

היבטים אסטרטגיים, כלכליים ודיפלומטיים
בראייה השוואתית

קווין לים

יולי 2021

מזכר 215

China-Iran Relations

Strategic, Economic, and Diplomatic Aspects in Comparative Perspective

Kevjn Lim

המכון למחקרי ביטחון לאומי (חברה לתועלת הציבור — חל"ץ)

חיים לבנון 40

ת"ד 39950

רמת-אביב

תל-אביב 6997556

דוא"ל: info@inss.org.il

אתר המכון: <http://www.inss.org.il/he>

ISBN: 978-965-92918-2-3

כל הזכויות שמורות © יולי 2021

עריכה: ד"ר ענת קורץ, מנהלת המחקר, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

תרגום: גלית גודובניק

עריכת התרגום: יעל ברהמס

הגהה: מירה ילין

הביאה לדפוס: נעם רן, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

עיצוב גרפי: מיכל סמו קובץ, המשרד לעיצוב גרפי, אוניברסיטת תל אביב

עיצוב העטיפה: יגאל טליאנסקי, המכון למחקרי ביטחון לאומי (INSS)

תמונת השער: שר החוץ הסיני וואנג יי (משמאל) ועמיתו האיראני מוחמד ג'וואד זריף משיקים מרפקים אחרי

החתמה על 'הסכם שיתוף הפעולה האסטרטגי ל-25 שנה' בין שתי המדינות בזמן מגפת הקורונה. טהראן,

21 במרץ 2021. צילום: Majid Asgaripour/WANA via Reuters

דפוס: דיגיפריט זהב בע"מ

תוכן העניינים

7	מבוא
7	סקירה היסטורית קצרה
10	הצהרת מטרות
13	פרק 1: שיקולים אסטרטגיים, גורמים מאחדים ואילוצים
13	האינטרסים של סין והתחומים שבהם מדיניותה מתמקדת
16	האינטרסים של איראן והתחומים שמדיניותה מתמקדת בהם
18	אינטרסים משותפים
21	אינטרסים מנוגדים ואילוצים
25	צפי ליחסים בין המדינות בעתיד
27	פרק 2: המסחר בין המדינות בראייה אזורית
28	המסחר בין סין לאיראן
30	מסחר בטובין
33	השקעות וחוזי בנייה שמקורם בסין
36	מנגנוני תשלום
38	התנהלות המסחר הסיני בראייה אזורית
47	מסקנות
49	פרק 3: היחסים הדיפלומטיים בין סין לאיראן בראייה רחבה
50	רשת הקשרים הדיפלומטיים של סין
51	העמדות שסין מביעה כלפי איראן במועצת הביטחון
53	איראן וארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה
55	מסקנות
59	מסקנות והשפעות על ישראל
63	מקורות
67	על המחבר

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'אתמי 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'אתמי, קיבלה איראן מעמד של משקיפה בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה של ח'אתמי, (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 שתיהן, 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.

פרק 1

שיקולים אסטרטגיים, גורמים מאחדים ואילוצים

בהתנהלותן של סין ושל איראן יש כמה קווי דמיון. כמו שתי המדינות עצמן, גם קווי הדמיון הללו התפתחו ממהפכות – האחת ב־1949 והשנייה ב־1979 – ובעקבותיהם נוצרו אינטרסים משותפים. עם זאת, גם השונות בין שתי המדינות אינה זניחה, והיא הכופה אילוצים על המסלול העתידי של היחסים ביניהן. מדיניותה של ארצות הברית היא ככל הנראה הגורם החיצוני החשוב ביותר להשפעה על היחסים הללו והמקור המרכזי להתערבות בהם. בפרק הזה נבחנים השיקולים האסטרטגיים הרחבים העומדים בבסיס היחסים בין שתי המדינות. הוא מתחיל בסקירת האינטרסים המרכזיים של כל אחת מן המדינות והתחומים שבהם מתמקדת המדיניות של כל אחת מהן ומסביר איך אלו נובעים מן התנאים הפנימיים ומהם יחסי הגומלין ביניהם. בהמשך נבחנות נקודות המפגש ונקודות הפיצול באינטרסים של שתי המדינות. אומנם לפרקים נקודות הפיצול נוגעות בהכרח לאינטראקציות כלכליות, דיפלומטיות וצבאיות בין המדינות, אבל ככלל הן נובעות משיקולים אסטרטגיים רחבים יותר.

האינטרסים של סין והתחומים שבהם מדיניותה מתמקדת

המנהיג העליון של סין מאז שנת 2012, הנשיא שי ג'ין־פינג, החיה במדינה את הלהט המהפכני־אידאולוגי ואת פולחן האישיות שאפיינו את תקופת שלטונו של מאו דזה־דונג, חיזק את מדיניות "ההתחדשות הגדולה של האומה הסינית" והעלה את מעמדה של סין כמנהיגה בזירה הבינלאומית. זהו שינוי ניכר לעומת מדיניותו של הנשיא דנג שיאור־פינג – "הסתר את כוחך, המתן לשעת כושר" – מדיניות שגם ממשיכיו, ג'יאנג דזה־מין ובמידה פחותה גם חו ג'ין־טאו, בחרו לשמר. האינטרס הפוליטי המוביל היה ונשאר הישרדותה והמשך שלטונה של המפלגה הקומוניסטית של סין (CCP), ובכלל זה של הוועדה הקבועה של הפוליטבירו בת שבעת החברים ובראשותו של הנשיא שי. כדי לשמר את שלטונה מבית המפלגה שואפת להשיג יציבות פנימית המבוססת על אחדות טריטוריאלית, על צמיחה כלכלית מתמשכת ובמידה הולכת וגוברת גם על

דימוי עצמי של עוצמה לאומית, של גאווה ושל יוקרה – כל זאת תחת הידוק הפיקוח הפוליטי על קבוצת הרוב, בני האן, ובעיקר על המיעוטים האתניים.

בזירה הבינלאומית בייג'ינג מרחיבה את נוכחותה, את פעילותה ואת השפעתה כדי לשמר את הצמיחה הכלכלית מבית וכיאה לעלייתה כמעצמה. במידה רבה סין עדיין מקפידה לשחק לפי כללי המשחק הבינלאומיים וטרם קראה תיגר בגלוי על הדומיננטיות של ארצות הברית. במקום זאת, היא פועלת בעדינות ובזהירות כדי להשפיע על העדפותיהם של ארגונים רב־מדינתיים, כגון האו"ם, ושל השותפות שלה, כך שיהלמו טוב יותר את העדפותיה שלה. כבר בסוף 2010 עקפה סין את יפן והפכה לכלכלה השנייה בגודלה בעולם, ומשקלה הכלכלי והדמוגרפי משנה גם הוא בהתמדה את מאזן הכוחות והיכולות הגלובלי. בהנהגתו של שי נעשה רצונה של סין לצבור כוח בולט יותר מבעבר – היא מקדמת סדר עולמי רב־קוטבי, וזה מרמז שהיא מעוניינת לצמצם את מידת הדומיננטיות של ארצות הברית.

סכסוכים ישירים בינה ובין ארצות הברית – המתחרה הראשית של סין, ובמידה הולכת וגוברת יריבתה – נסבים על מגוון נושאים, לרבות מסחר וטכנולוגיה, אך הם מעידים בעיקר על החשש של ארצות הברית מסין, האתגר האסטרטגי המרכזי שלה. אומנם סין נהנתה ממטריית ההגנה של ארצות הברית מאחר שהיא אפשרה לה להרחיב את הסחר הבינלאומי ולהבטיח את אספקת האנרגיה, אך בד בבד היא שואפת לצמצם את הנוכחות האמריקאית באזור אסיה פסיפיק ואת האיום הבוטה שמשמע ממנה, ולפגוע בבריתות של ארצות הברית באזור. ככל שארצות הברית תפנה את תשומת ליבה לאזורים אחרים, לרבות המזרח התיכון, יגדל מרחב התמרון של סין, בעיקר בתחומים החשובים לה.

סדר העדיפויות האסטרטגי של סין מתחיל בבית, משם הוא מתרחב ומקיף את השוכן סמוך אליה: אי־שקט ואפשרות לבדלנות בקרב מיעוטים אתניים, כגון העם האויגורי הסוני־טורקי במחוז שינ־ג'יאנג; מחאות בהונג קונג; המעמד של טאיוואן; סכסוכים עם יפן ובעלות ברית אחרות של ארצות הברית באזור ים סין המזרחי, ים סין הדרומי ושרשרת האיים הראשונה; היציבות בקוריאה הצפונית; תחרות אסטרטגית עם הודו; הגנה על הגבולות עם אפגניסטן, טג'יקיסטן ושכנות אחרות המשפיעות על היציבות בשינ־ג'יאנג; ובדרגת עדיפות פחותה – חדירה כלכלית לשווקים במרכז אסיה. אבל שאיפותיה של סין כיום הן גלובליות, והיא מעוניינת להרחיב את השפעתה מן האזור האינדו־פסיפי אל האזור הארקטי, אל המזרח התיכון והים התיכון, אל אפריקה, אל אירופה ואל אמריקה הלטינית. הצורך של סין במקורות אנרגיה והרצון שלה לגוון את מקורות האספקה גורמים לה למקד את מאמציה גם במפרץ הפרסי.

עלייתה של סין למעמד של מעצמה כלכלית ומסחרית מחייבת גם היא הרחבה של נתיבי המסחר והגנה עליהם. חופש התנועה שלה הוא נושא רגיש, במיוחד בצווארי

בקבוק, כגון תעלת סואץ, באב אל-מנדב, מצר הורמוז ומצר מלאקה, היכן שהצי של ארצות הברית נוכח ויכול לשבש תעבורה מסין ואליה. קטעים מרכזיים של נתיבי סחר סיניים יבשתיים וימיים עוברים במזרח התיכון ובעיקר באיראן, ולאיראן יש עתודות חשובות של דלק ליצוא. אומנם סין נהנתה מן ההגנה שארצות הברית מספקת, אך עם הגידול בנוכחות שלה בזירת המסחר ובהשקעות שלה, ובייחוד אם קשריה עם ארצות הברית יתדרדרו, סביר להניח שבייג'ינג תיאלץ להתמודד עם לחץ גובר להגן באמצעים צבאיים על האינטרסים הכלכליים שלה ברחבי העולם.

בתחילת כהונתו, כשלא היה איום חיצוני גדול שהנשיא שי נדרש להתמודד איתו, ומתוך רצון לצמצם מקורות פוטנציאליים לחוסר יציבות פנימי, לרבות ההאטה הכלכלית וההתפתחות הפחותה של מחוז שי-ג'יאנג, הדבר הראשון שהוא עשה היה לפתוח במערכה כוללת להרחבת השפעתה ועוצמתה הרכה של סין. מערכה זו היום מגולמת בעיקר ביוזמת החגורה והדרך (Belt and Road Initiative, BRI). היוזמה מתפרסת על תחומים נרחבים, בכלל זה השקעות באנרגיה ובתשתיות במזרח התיכון, לרבות באיראן. זאת ועוד: סין הקימה מוסדות פיננסים בינלאומיים חלופיים, כגון הבנק האסייתי להשקעות בתשתיות (Asian Infrastructure Investment Bank); החלה למצב את עצמה ככוח מוביל בנושאים גלובליים, לרבות שינויי האקלים; פרצה גבולות מדעיים טכנולוגיים, כגון נחיתה על הצד האפל של הירח; והגדילה את מאמצי ההשפעה שלה במדינות זרות, למשל באמצעות הקשרים שבין מחלקת העבודה של החזית המאוחדת (United Front Work Department) לפזורה הסינית ולמפלגות זרות, ובאמצעות פתיחת מכוני קונפוציוס נוספים ברחבי העולם.

בתקופת נשיאותו של דונלד טראמפ התמודדה סין עם לחץ גובר מצד ארצות הברית ועם התנגדות בינלאומית בשל מדיניות החוץ שלה ההופכת אסרטיבית יותר ויותר, ובשל התפיסה הרווחת בנוגע לתפקיד שלה בהתפשטות מגפת הקורונה. לכן היא החלה לנקוט קו נוקשה וכוחני יותר: מבית – היא הגבירה את מאמצי המעקב והפיקוח, ובכלל זה גם במחוז שי-ג'יאנג ובהונג קונג; ומחוץ – מטוסי הקרב שלה מסיירים בתדירות הולכת וגוברת במרחב האווירי של טאיוואן, ולראשונה מזה כמה עשורים פרצו עימותים חמושים בגבול הודו-סין שגבו קורבנות בנפש. בו בזמן סין ממשיכה לתגבר את אמצעי ההגנה שלה, ובכלל זה נושאות מטוסים וכלי נשק על-קוליים, ומשפרת לא רק את היכולת שלה להפעיל כוח אלא גם את יכולת ההרתעה שלה ואת היכולת להגיב לתוקפנות מצד מתחרות בעלות כוחות צבא גדולים. למרות כל זאת, סין עדיין נמנעת לרוב מלהעמיק את המחויבויות הדיפלומטיות שלה, ובעיקר את פעילותה הצבאית באזור המזרח התיכון, למעט השתתפות בביקורי נמל, בתרגילים צבאיים משותפים, במשימות לשמירה על השלום באזור ובמבצעים למיגור התקפות של פירטים.

האינטרסים של איראן והתחומים שמדיניותה מתמקדת בהם

מאז המהפכה ב-1979 'ולאית אלפכיה' או 'שלטון חכם ההלכה' – המנהיג העליון – הוא העיקרון העומד בבסיס המערכת הפוליטית באיראן. כיום המערכת הזאת אינה היררכית או מבוססת פולחן אישיות כמו המערכת הסינית. הממסד הפוליטי באיראן מורכב מכמה מרכזי כוח, והמנהיג העליון בעיקר מאזן ביניהם ולא שולט בהם. עם זאת, בראש סדר העדיפויות של איראן, כמו בסין, עומדת השמירה על היציבות הפנימית, ובהינתן שהמיעוטים הם חצי מן האוכלוסייה – גם השמירה על רצף טריטוריאלי ועל אחדות לאומית. אי־שוויון סוציו־אקונומי היה אחד הגורמים שהבעירו את להבות המהפכה, ולכן רווחה כלכלית והתפתחות כלכלית תופסות מקום של כבוד בפוליטיקה הפנימית, עם שימת דגש על שיעור ההצבעה בבחירות כדי לשמור על מראית עין של לגיטימיות שלטונית. כדי להוכיח לקהלים מבית ומחוץ שהמומנטום של המהפכה טרם דעך, ההנהגה האיראנית מתפארת לעיתים קרובות בהישגים המשקפים חדשנות ויכולות ברמה הלאומית.

במדיניות החוץ שלה איראן משמרת אנטגוניזם מתמשך כלפי ארצות הברית ובעיקר כלפי ישראל, ובמידה פחותה כלפי כלל מדינות המערב. בשנות ה-80 של המאה ה-20, בזמן מלחמת איראן-עיראק, השלטון בטהראן ניסה בעקשנות רוויזיוניסטית לייצא את מהפכת אייתוללה רוח־אללה ח'ומייני ולגבש סדר פאן־אסלאמי בינלאומי החורג מגבולות מדינת הלאום. הגישה הרוויזיוניסטית הזאת הפציעה מחדש בתקופת נשיאותו של מחמוד אחמדינז'אד (2005–2013) כשאיראן, המונעת מהתנגדות מהפכנית, ניסתה להקים קואליציה נגד ארצות הברית שבסיסה הגיאוגרפי במדינות הדרום הגלובלי ובסיסה המדיני במזרח. לעומת זאת, הממשלים של מוחמד ח'אתמי הרפורמיסט ושל השמרנים המתונים עלי־אכבר האשמי רפסנג'אני וחסאן רוחאני, הנשיא הנוכחי, מתאפיינים בהסתגלות אסטרטגית כלפי ארצות הברית ומדינות המערב.

אומנם איראן כבר אינה מנסה לשנות את הסדר העולמי, לפחות לא בלהט שאפיין את מאמציה בשנות ה-80 של המאה הקודמת, אך ללא קשר למפלגה זו או אחרת היא רואה בעצמה מעצמה אזורית מובילה ומסרבת להיכנע לדומיננטיות וללחצים של ארצות הברית. בהקשר זה איראן, כמו סין, חותרת לחלוקת כוחות רב־קוטבית מאוזנת יותר בעולם ולרוב מציגה את עצמה כעמוד תווך, יחד עם סין ורוסיה, בגוש הגיאופוליטי ששומר על המאזן כנגד ארצות הברית. היא גם ניסתה ליצור בריתות או לפחות לגייס תמיכה דיפלומטית גדולה יותר בפורומים בינלאומיים ואזוריים, לרבות באו"ם, בגוש המדינות הבלתי מזדהות ובארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה, ולתקוע טריז בין ארצות הברית ובין כמה משותפותיה, בעיקר באיחוד האירופי.

במשך עשורים נסבה המדיניות הכלכלית של איראן על יצוא נפט וגז, ובמידה הולכת וגוברת גם על יצוא פטרוכימיקלים ופלדה. לפני 2020 היה גם יצוא של אנרגיה הסיבה לעודפי המסחר הקבועים שלה. מסורתית עיקר המסחר של איראן הוא עם האיחוד האירופי, ובייחוד עם גרמניה, ועם מעצמות כלכליות אסיאתיות מתועשות בהן יפן, קוריאה הדרומית, הודו וסין. היא גם שאפה להרחיב את השפעתה הכלכלית במדינות מרכז אסיה הפוסט-סובייטיות, אך נחלה הצלחה פחותה בחזית הזאת.

עם זאת, עשורים של סנקציות אילצו את איראן להתרכז בייצור חלקי או מלא של סחורות עם ערך מוסף בענפי התעשייה, ובייחוד בתחום הביטחון. הלחץ מצד ארצות הברית חסם גם שיתוף של איראן ביוזמות כלכליות, בעיקר כאלה הקשורות לחיפוש ולהפקה של מקורות אנרגיה ולפרויקטים להקמת תשתית צנרת לשינוע נפט וגז. בשל הסנקציות שהטילה ארצות הברית, איראן תלויה יותר לא רק בסין אלא גם בשכנותיה הקרובות, כגון עיראק ואיחוד האמירויות הערביות. בכל הקשור לסחר הדו-צדדי עם בייג'ינג, טהראן שואפת גם להגיע ל-600 מיליארד דולר עד 2026 – קצת פחות מן התוצר המקומי הגולמי של איראן ב-2020; במחירי 2020 הוא עומד על 610 מיליארד דולר, לפי קרן המטבע הבינלאומית (Motevalli, 2016; IMF Datamapper, n.d).

מחוץ לגבולותיה האינטרסים האסטרטגיים החשובים לאיראן הם אזוריים בעיקר ומתפרסים על פני המפרץ הפרסי, דרך אזור הלבנט, על פי הגדרתו הרחבה, ועד אזור הים הכספי ואפגניסטן. יריבותיה המרכזיות של טהראן, ובכלל זה גם היריבויות שהיא עצמה חוללה, הן: ארצות הברית ונוכחותה הצבאית באזור, ישראל וערב הסעודית וכן הקואליציה הרחבה יותר שהתפתחה באזור בשנים האחרונות ושותפות בה עם ישראל וערב הסעודית, גם שותפות סוניות אחרות, כגון איחוד האמירויות הערביות ובחריין. עם מתחרותיה האזוריות של איראן נמנות טורקיה ובמידה פחותה גם פקיסטן, ולמרות היותה בעת הזאת שותפה אסטרטגית, רוסיה גם היא מתחרה באיראן על יצוא גז, ובמידה הולכת וגוברת גם על היכולת להשפיע על הנעשה בסוריה ולהרוויח כספית מן הנוכחות שם. סין גובלת ב-14 מדינות, ואילו איראן גובלת ב-15, הן ביבשה הן בים, מה שמגביר את תחושת הפגיעות שלה ומגדיל את הפוטנציאל לאי-יציבות. אומנם הנוכחות הדיפלומטית, המודיעינית והמבצעית של איראן התרחבה הרבה מעבר לשטחה והגיעה עד לאירופה, לאפריקה ולאמריקה הלטינית, אך טהראן מייחסת חשיבות רבה יותר לאזורים הקרובים יותר אליה, כיאה למעמד של מעצמה אזורית ולא גלובלית. עד היום נסבה מדיניות החוץ של איראן במידה מכרעת על ערעור קמפיין ה'מקסימום לחץ' של ארצות הברית; זה בתורו דחף את השלטון המתון יחסית של רוחאני להגיב במדיניות של 'מקסימום התנגדות', עמדה המאפיינת יותר את יריביו השמרניים והנוקשים יותר של רוחאני. התגובה האסטרטגית של איראן למדיניות ארצות הברית השתנתה, ובמקום שיתוף פעולה ופייסנות, שהתבטאו בעיקר בהסכמי הגרעין ובקבלת

ההגבלות שנכפו עליה בעקבותיהם, אימצה קו ניצי יותר הדוגל באסטרטגיית איזון ובחתרנות, והחל מ-2019 גם בשימוש רב יותר בכוחם הצבאי של משמרות המהפכה האסלאמית (IRGC) כדי להתנגד ללחצים שמפעילה ארצות הברית.

ברמה הדיפלומטית איראן מעוניינת לשמר את התמיכה של המדינות שחתמו על הסכמי הגרעין ועדיין תומכות בהם, בין השאר בתקווה להקלה בסנקציות שהטיל עליה מחדש ממשל טראמפ, גם בעודה מתחייבת לחזור לסטטוס קוו ששרר לפני ממשל טראמפ, אם ממשל ביידן יחזור להסכם הגרעין. בתחילת 2021, כדי לשפר את עמדת המיקוח שלה, חזרה איראן להעשרת אורניום ברמת ביקוע של 20 אחוזים (ובהמשך אף העלתה אותה ל-60 אחוזים), וב-23 בפברואר הפסיקה ליישם את 'הפרוטוקול הנוסף' (Additional Protocol) של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית – דבר שפגע ביכולתם של פקחי הסוכנות לערוך ביקורות פתע. עם זאת, היא גם יישמה את האמצעים הללו להפחתת הפעילות הקשורה לאנרגיה אטומית בהדרגה ובאופן מחושב, כדי להשאיר לעצמה פתחי מילוט. חשוב לציין שעד עתה היא גם נמנעה מתגובות לא מידתיות נגד ארצות הברית וישראל דוגמת פיגועים רבי נפגעים, גם על שתי התקריות שיוחסו לישראל – החבלה בנתנו ביולי 2020 וחיסולו של מדען הגרעין הבכיר מוחסן פח'רי-זאדה בנובמבר 2020.

אף שהסיעות באיראן חלוקות בעמדותיהן בנוגע לאמצעים ולדרכי הפעולה, הן תמימות דעים בתפיסתן הכללית. איראן אינה מעצמה חזקה כמו סין והיא סובלת מלחצים חיצוניים וממשברים פנימיים בלתי פוסקים. לכן בראש סדר העדיפויות שלה עומדים הישרדות השלטון, ובפרט אישוש הכלכלה. האחרון תלוי בעיקר בהגברת הייצור התעשייתי והעצמאות הכלכלית כדי להגדיל את נפח היצוא ואת ההכנסות ממטבע זר ולפצות על הסנקציות בתחום הנפט.

אינטרסים משותפים

סין ואיראן הן מעצמות רוויזיוניסטיות, גם אם לא באותה מידה, לפחות באופן שבו הן רואות כמה מן האינטרסים המידיים שלהן ואת הדומיננטיות של ארצות הברית בחלקים מסוימים של המערכת הבינלאומית. אף אחת מהן לא שואפת בהכרח להגמוניה, אבל הן כן דורשות שיכירו במעמדן – כמעצמה גלובלית (סין) וכמעצמה אזורית (איראן) – ושיכירו באינטרסים ובהעדפות שלהן. שתיהן מגינות בעוז על המערכות הפוליטיות והערכיות שלהן, שנולדו ממהפכות, מפני אוניברסליזם זר שמעלה על נס את הדמוקרטיה הליברלית ואת הפרט, ולפרקים אף ניסו לייצא את המערכות האלה למדינות אחרות. שתיהן מתנגדות באותה מידה לכל התערבות זרה וכל אחת מהן

נמנעת מלהגיב על ענייני הפנים של האחרת, בייחוד כשמדובר בסוגיות כגון הונג קונג, העלולות לאיים על היציבות או על האחדות הלאומית.

מבחינת טהראן סין ורוסיה הן חברות בעלות זכות וטו במועצת הביטחון של האו"ם, והצבעותיהן חיצו את ההתנגדות הבינלאומית לממשל טראמפ, ובעיקר לניסיונות שלו להאריך את אמברגו הנשק ולהטיל שוב סנקציות על איראן. שתיהן מעצמות פטרוניות התורמות למאמציה של איראן לאזן את כוחה של ארצות הברית, אף שסין הוכיחה שהיא האמינה יותר מבין השתיים. בשנים 2008–2012, בתקופה שבה רוסיה בראשותו של הנשיא דימיטרי מדבדב שיפרה את היחסים עם ארצות הברית וצמצמה את שיתוף הפעולה הביטחוני עם טהראן, המשיכה סין לספק נשק לאיראן והפכה, כברירת מחדל, לספקית אמצעי הלחימה העיקרית שלה. אף כי ייתכן שבייג'ינג רואה זאת אחרת, טהראן רואה בתרגילים צבאיים משותפים, לרבות התרגילים צדדיים עם רוסיה בדצמבר 2019, הוכחה לכך שעדיין יש לה חברות רבות עוצמה.

בעבור בייג'ינג איראן היא הספקית היחידה באזור המפרץ הפרסי – אזור קריטי בתחום האנרגיה – שאפשר לסמוך עליה שלא תיכנע בקלות ללחצים אמריקאיים במקרה של מתחים בין ארצות הברית ובין סין. בגלל העוינות המתמשכת של איראן כלפי וושינגטון, בייג'ינג רואה באיראן אמצעי שמסיח את דעתה של וושינגטון, גורם לה להפנות מסין משאבים ופוגע בדומיננטיות של ארצות הברית. זאת ועוד, אם סין תצליח למצות את כל הפוטנציאל הטמון ביוזמת החגורה והדרך, איראן היא הגשר היבשתי היחיד ממזרח למערב באירואסיה שנמצא מדרום לים הכספי, מלבד רוסיה בצפון. כיום היחסים בין סין לרוסיה ידידותיים ברובם, אבל סביר להניח שעם הזמן הם ישובו להיות תחרותיים יותר בשל העובדה שסין מתחזקת ומידת ההשפעה שלה עולה, בייחוד בחצר האחורית של רוסיה.

בשנות ה-80 ולכל אורך שנות ה-90 של המאה ה-20 הייתה סין ספקית הנשק המרכזית של איראן, ומאוחר יותר היא סייעה לה לפתח את תוכנית הגרעין שלה ומרכיבים בתוכניות הטילים והרקטות שלה, לרבות טכנולוגיית דלקים מוצקים. לאורך זמן הסיוע הזה עזר לאיראן לעמוד בזכות עצמה, כשמעט מאוד מדינות הסכימו למכור לה נשק. יבוא אמצעי לחימה מסין, בכלל זה סירות תקיפה מהירות וטילים נגד ספינות, תרם גם הוא לשמירה על כוחה הצבאי של איראן, בפרט במפרץ הפרסי ובמצר הורמוז, והעלה את המחיר שארצות הברית הייתה נאלצת לשלם על מתקפה או על מצור מסחרי. אף על פי שרשמית בייג'ינג מתנגדת לכך שלאיראן יהיה נשק גרעיני, היא נוקטת עמדה נוקשה פחות בנוגע להפצה של נשק גרעיני אם הוא מכוון בבירור נגד יריבותיה, ראשית נגד הודו (על ידי פקיסטן) ובעתיד אולי נגד ארצות הברית. נכון להיום סין רואה ביכולת סף גרעין של איראן נכס יותר משהיא רואה בו איום – אמצעי טוב להסחת דעתה של ארצות הברית באזור.

בעקבות הסנקציות הבינלאומיות והאמריקאיות, סין הייתה ועודנה השותפה המרכזית של איראן בתחום המסחר והמשקיעה הגדולה בה, וכן לקוחה הרוכשת ממנה אנרגיה, כפי שמוצג בפרק הבא, העוסק במסחר בין שתי המדינות. כדי להמחיש את המגמה של היחסים האסטרטגיים הרחבים יותר בין המדינות, לפחות מנקודת מבטה של איראן, חשוב להזכיר כאן חלק מן הסימנים לקיומה. לפי נתונים סטטיסטיים ממאגר DOTS (Direction of Trade Statistics) של קרן המטבע הבינלאומית, שווי הסחר בין סין לאיראן, שהיה 239.2 מיליון דולר ב-1988, גדל פי מאתיים והגיע לשיא של 51.8 מיליארד דולר ב-2014, בתקופת הסנקציות שהטיל האו"ם על איראן, ואז צנח לפחות למחצית מן הסכום הזה ב-2019, בתקופת הסנקציות שהטילה עליה ארצות הברית. על פי נתוני הארגון העוקב אחר ההשקעות הגלובליות של סין (China Global Investment Tracker), סך ההשקעות וחוזי הבנייה של סין באיראן בשנים 2005-2020 היה 26.56 מיליארד דולר – יותר מן ההשקעה שלה בכל מדינה זרה אחרת. כמו כן, לפי חישובים המבוססים על נתונים של מרכז הסחר הבינלאומי, בשנים 2001-2015 עלה שיעור הנפט שאיראן ייצאה לסין, מתוך כלל יצוא הנפט האיראני, מ-10 אחוזים לשיא של 56 אחוזים, וב-2019 התייצב על 49 אחוזים. תחת הסנקציות הנוכחיות של ארצות הברית, מלבד כמויות קטנות שיוצאו לסוריה, נראה שאיראן ייצאה את רוב הנפט שלה לסין, חלקו דרך מדינות אחרות כגון מלזיה. אך הירידה החדה ביצוא אנרגיה ב-2020 גרמה גם לכך שלראשונה נרשם מאזן מסחר שלילי בין איראן לסין ולשאר העולם.

ב-2005, שנה לפני שהוטלו הסנקציות של האו"ם, 10 אחוזים מכל המסחר של איראן היה עם סין. ב-2014 שיעור זה הגיע לשיא של 36 אחוזים. לשם השוואה – הסחר האיראני תלוי בסין הרחוקה בשיעור גדול יותר משתלוי הסחר של ארמניה ברוסיה הקרובה (בגלל מתחים גיאופוליטיים נחסם חלקית סחר זה על ידי טורקיה ואזרבייג'ן). איראן מייצאת לסין בעיקר אנרגיה, ואילו סין מוכרת לאיראן כמעט כל דבר שאפשר להעלות על הדעת, הן מוצרים תעשייתיים והן מוצרי צריכה – דלק מזוקק, מכונות, מוצרי אלקטרוניקה ואפילו שטיחים – מוצר היצוא שהוא מסימני ההיכר של איראן. התנועה הערה בין איראן לסין ליוותה גם את ההתפשטות המהירה והאלימה של הקורונה באיראן, ובעיקר בעיר קום בתחילת 2020. ב-31 בינואר 2020 הורה ממשל רוחאני להשעות את כל הטיסות העוברות בסין. כמה מהן נהגו לטוס מדי שבוע בין טהראן לערים גדולות בסין, והיו אף טיסות ליעדים מרוחקים יותר ממרכזי האוכלוסייה של סין, לדוגמה לעיר אורומ'צ'י (Urumqi) שבמחוז שין-ג'יאנג. עם זאת ולמרות האיסור הרשמי, המשיכה חברת התעופה האיראנית Mahan Air, המזוהה עם משמרות המהפכה האסלאמית, לטוס לכמה ערים סיניות ומהן, כביכול לצורך החזרת אזרחים למדינת האם ושינוע של ציוד רפואי, אבל ייתכן שהיו לה גם טיסות

נוסעים. סגן שר הבריאות האיראני עלי־רזה ראיסי אף קישר מאוחר יותר את הזן של נגיף הקורונה שהתפשט בעיר קום לפועלים ולסטודנטים סיניים שהגיעו לעיר (Ansari, 2020). יהיו המקור למגפת הקורונה באיראן והמניע לטיסות לאחר האיסור אשר יהיו – הטיסות הללו הן דוגמה לחשיבות שאיראן ייחסה לשמירה על תקשורת ועל גבולות פתוחים בינה ובין סין, אפילו בזמן המגפה.

במרכז אסיה האינטרסים הכלכליים של שתי המדינות משיקים בתחום האנרגיה ובעיקר בתשתיות לשינוע מטענים, המשולבות כיום רשמית ביוזמת החגורה והדרך. ממרכז אסיה ועד למזרח התיכון, גם לבייג'ינג וגם לטהראן יש אינטרס לנטרל את הפונדמנטליזם ואת הטרור האסלאמיסטי, ובעיקר את המדינה האסלאמית ואת שלוחותיה. שתיהן שומרות על יחסים טובים עם קוריאה הצפונית, כאמצעי לחץ (נגד ארצות הברית ובעלות בריתה בצפון־מזרח אסיה) או לצורכי סיוע צבאי. כדי לעקוף את הסנקציות האמריקאיות איראן משתפת בפעילות הפיננסית המתרחבת של סין בעולם ובבנקאום הרנמינבי. אומנם סין השתלטה על השוק המקומי האיראני, אך איכות הסחורות של סין ובעיקר איכות הטכנולוגיה שלה משתפרות במהירות, ואיראן מעוניינת למשל לשלב רשתות 5G של Huawei בתשתיות הלאומיות שלה לטלפונים הניידים ולמערכות המידע. יתר על כן, אף שרוסיה היא מעצמה שותפה חשובה של שתי המדינות, מבחינה היסטורית סין ובפרט איראן מפגינות חוסר אמון גדול יותר כלפיה משהן מפגינות זו כלפי זו.

האינטרסים של סין ושל איראן מתלכדים בייחוד בהתנגדותן המשותפת לממשל טראמפ, שפתח חזיתות חדשות נגד בייג'ינג, נוסף על תחומי המסחר והטכנולוגיה. החד־דדיות של ממשל טראמפ, ובעיקר נסיגתו מהסכם הגרעין, אפשרו לשתי השותפות להפגין ציות יחסי לחוק הבינלאומי ולנורמות הדיפלומטיות. אף שנראה כי ג'ו בידן מאותת על מידה מסוימת של נכונות להפגת המתחות, ייתכן כי העדיפות שהוא נותן למאמצי דיפלומטיה רב־צדדיים תיצור למעשה חזית בינלאומית מאוחדת יותר, והפעם לא רק נגד איראן, כפי שהיה בתקופת ממשל אובמה, אלא גם נגד סין. באופן תאורטי, ככל שתרחב השפעתה של סין נגד ארצות הברית, יגדל מרחב התמרון של איראן.

אינטרסים מנוגדים ואילוצים

למרות זאת, יש גם מגבלות אינהרנטיות ליחסים בין המדינות. אומנם הקומוניזם הסיני והמהפכה האסלאמית באיראן לא פגעו ביחסים בין המדינות, ובפרט איראן מסרבת למתוח ביקורת על היחס של סין לאזרחיה האויגורים המוסלמים, אך היחסים של איראן עם קבוצות קיצוניות של מוסלמים שיעים וסונים ותמיכתה בהן עלולים להשפיע על המוסלמים בסין. התמיכה השקטה של איראן בהתנגדות לארצות הברית

של אנשי הטליבאן הסוני באפגניסטן, אף שכמעט יצאה איתם למלחמה ב־1998, היא אחת הדוגמאות לווקטור ההשפעה של פלגים קיצוניים על האויגרים בסין, בהתחשב בכך שגם האויגורים הצטרפו לטליבאן ולקבוצות ג'האדיסטיות אחרות.

לפני עידן שלטונם של שי ושל טראמפ, הגישות של סין ושל איראן כלפי ארצות הברית וכלפי הסדר העולמי היו שונות. תחת שלטון אחמדינז'אד הסתפקה איראן בעימותים קטנים ועקרים, והמדיניות הסינית תחת חו ג'ין־טאו (2002–2012) הייתה מאופקת בדרך כלל, לפחות לפני 2008. אפילו כיום בייג'ינג נזהרת מלהיגרר לעימותים של סגירת חשבונות בין טהראן לווינגטון. זו אחת הסיבות האפשריות שאיראן טרם קיבלה מעמד של חברה מלאה בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה (SCO), אף שסין היא אחת משתי המדינות העומדות בראשו.

כפי שמתואר גם בפרק 3, העוסק ביחסים הדיפלומטיים בין שתי המדינות, הקשרים בין סין לארצות הברית פגעו שוב ושוב בקשרים בין סין לאיראן בדרכים אחרות. בפגישה עם נשיא ארצות הברית קלינטון ב־1997 ובמהלך מאמצים מוקדמים יותר להפחית את המתיחות שנוצרה במשבר מצר טאיוואן, הסכים ג'יאנג דזה־מין לצמצם את שיתוף הפעולה הגרעיני עם איראן (רוסיה ניצלה אז את רפיון היחסים ביניהן והפכה לספקית הסיוע הגרעיני העיקרי מאז). בתקופת קמפיין 'מקסימום לחץ' של וושינגטון צמצמה בייג'ינג את הקשרים הכלכליים ואת שיתוף הפעולה הבנקאי עם איראן במקום להרחיב אותם, כדי לא לחשוף את חברותיה לסנקציות, וייתכן שגם כדי לשפר את עמדת המיקוח שלה בשיחות עם ארצות הברית בתחום המסחר. ואכן לפי הדיווחים, מאז אוקטובר 2020 איראן עדיין מתקשה להחזיר לעצמה הכנסות במטבע זר בסך 20 מיליארד דולר מסיין.

בשנת 2010 תמכו בייג'ינג ורוסיה בפה מלא בהחלטה 1929 של מועצת הביטחון, שהתקבלה בחסות משותפת של ממשל אובמה, וסללו את הדרך לסנקציות מרחיקות לכת של האו"ם נגד טהראן. תמיכה זו זכתה לביקורת מצד בכירים בממשל אחמדינז'אד. אבל סין גם הפיקה תועלת מן המהלך הזה – הוא אפשר לה להציף את השוק האיראני בסחורות. אחרי שחתם על הסכם הגרעין שגם סין חתומה עליו, השתמש בתורו ממשל רוחאני בציפייה ליחסים משופרים עם ארצות הברית ועם האיחוד האירופי כדי להרחיב את המסחר איתן, ובעקבות זאת לצמצם את התלות הכלכלית היחסית של איראן בבייג'ינג.

גם במזרח התיכון הגישה של סין שונה מאוד מזו של איראן – איראן דורשת שהאמריקאים יסיגו את כוחותיהם מכל האזור ובראש ובראשונה מעיראק, ואילו סין נהנית מיתרונות מטריית ההגנה של ארצות הברית (אף שהיא מתכווצת), ובעיקר רוצה שהכוחות האמריקאיים ייסוגו ממזרח אסיה ומשרשרת האיים הראשונה כדי למנוע כיתור אסטרטגי. היחסים של איראן עם ישראל עוינים עד כדי סכנה מוחשית,

ויחסיה עם ערב הסעודית ובעלות בריתה הסוניות מתוחים עד כדי חוסר יציבות. המצב של סין הפוך – היא שומרת על יחסים טובים עם כל הכוחות החשובים באזור. היא החברה הקבועה היחידה במועצת הביטחון שנוהגת כך ולא נתפסה עדיין מוטה לצד זה או אחר, שלא כמו רוסיה, שתמכה בגלוי בשלטונו של בשאר אל-אסד במלחמת האזרחים בסוריה. אומנם סין העלתה את המתיחות בכמה זירות, אך בנוגע למזרח התיכון היא אינה מביעה עמדה, אינה תומכת בשום צד ואינה מסבכת את עצמה בסכסוכים באזור.

החשיבות של יחסי סין עם שותפותיה באזור, כגון איחוד האמירויות הערביות, ערב הסעודית וישראל, והאיזון שהיא משמרת ביחסים אלה, מגבילים את יכולתה של בייג'ינג לגלות נטייה ברורה לטובת טהראן. כפי שמוצג בפרק 2, העוסק במסחר בין סין לאיראן, במונחים של שווי המסחר סין סוחרת עם ערב הסעודית, ספקית הנפט המובילה שלה, ועם איחוד האמירויות הערביות יותר משהיא סוחרת עם איראן. ואף על פי שבשנים 2005–2020 זכתה איראן בהשקעות סיניות וחתמה על חוזה בנייה עם סין יותר משהאחרונה חתמה עם מרבית המדינות האחרות באזור, לרבות ישראל, סין השקיעה סכומים גדולים עוד יותר במצרים, באיחוד האמירויות הערביות ובעיקר בפקיסטן. סין שומרת על יחסים של שותפות אסטרטגית כוללת עם ערב הסעודית, עם איראן ועם איחוד האמירויות הערביות וכן עם עוד כשלושים מדינות אחרות. היא גם שומרת על שותפות כוללת בחדשנות בעלת מאפיינים ייחודיים עם ישראל, וזה מאפשר לבייג'ינג ולירושלים להימנע מדיון בשאלה עד כמה יש לקשרים ביניהן חשיבות אסטרטגית בפועל. יתר על כן, אף על פי שהיא מתנערת מבריתות הגנה רשמיות (מלבד מברית ההגנה השנויה במחלוקת עם קוריאה הצפונית), השותפות האסטרטגיות החשובות של סין שוכנות מחוץ למזרח התיכון, למשל רוסיה ופקיסטן. אומנם שיתוף הפעולה הצבאי בין בייג'ינג לטהראן העמיק מאז 2014, בפרט בין חילות הים של שתיהן, אך סין השתתפה ביותר תרגילים וביקורי נמל עם שותפות אחרות באזור, בעיקר עם ערב הסעודית, ואף מכרה להן יותר כלי נשק מתקדמים. סין גם השתתפה במיזמים של פיתוח כלי טיס לא מאוישים (UAV) עם מדינות כגון ערב הסעודית ופקיסטן אך לא עם איראן, אף על פי שהתעשייה הצבאית המקומית של איראן מפותחת יחסית גם בתחום זה. זאת ועוד, לפי דיווחים סין עזרה לריאד להקים תוכנית גרעין, ובכלל זה מפעל סודי למיצוי "עוגה צהובה", ולשפר את יכולותיה לשגר טילים בליסטיים המונעים בדלק מוצק. הכפילות הזאת בגישתה של סין לא חדשה – בשנות ה-80 של המאה הקודמת היא מכרה נשק לא רק לאיראן אלא גם לאויבת שלה, עיראק של סדאם חוסיין.

אף על פי שסין עזרה בעבר לחזק את איראן מבחינה צבאית, בעיקר בתחום יכולותיה הקונוונציונליות, והיא יכולה לעשות זאת שוב עכשיו, כשאמברגו הנשק של האו"ם

פקע, התלות והתמיכה הלא קונוונציונליות של טהראן בפלגים קיצוניים ובקבוצות המזוהות עימם מעוררות אמביוולנטיות בבייג'ינג, ולא רק בגלל אזרחיה המוסלמים של סין. בעיראק למשל המיליציות שאיראן תומכת בהן והרוצות לכפות על ארצות הברית להסיג את כוחותיה מערערות את הביטחון ומסכנות אינטרסים סיניים, לרבות אינטרסים שלה בענף האנרגיה. ואף על פי שגם סין וגם איראן תומכות בצד הפלסטיני של הסכסוך עם ישראל, הטילים והרקטות שיורים חזבאללה וארגונים מיליטנטיים בעזה לעבר ערים בישראל מסכנים אזרחים סיניים ונכסים סיניים במדינה. יש חברות סיניות שמשתתפות בפרויקטים גדולים בתל אביב, באשדוד ובחיפה בתחום הבנייה או בניהול הנמלים, ובכלל זה הסכם ל-25 שנה שלפיו חברה סינית תנהל רציף חדש בנמל חיפה שיתבסס על אוטומציה וכן חוזים לבניית חלק מרשת הרכבת הקלה בתל אביב. במילים אחרות – ההתנהלות המטרידה של איראן באזור גורמת לארצות הברית לחזק את נוכחותה כאן, אך היא גם פוגעת באינטרסים סיניים.

במפרץ הפרסי ובאזורים הסמוכים אליו, כגון באב אל-מנדב, פעולות האיבה שאיראן יוזמת או תומכת בהן, לרבות באמצעות המיליציה החות'ית "אנצאר אללה" בתימן, מסכנות את מאמצי הבטחת האנרגיה של סין ואת משלוחי הסחורות שלה. באופן דומה המאמצים של איראן לחולל אי-שקט בקרב השיעים בדרום המפרץ מעלים את הסיכון לפגיעה בפרויקטים ובהשקעות של סין באזור. בערב הסעודית המחוז המזרחי (א-שרקיה) הוא מקום משכנם הן של האוכלוסייה השיעית והן של תשתית הנפט ושל שדות הנפט הגדולים.

לעומת זאת, המתחים בין סין ובין שכנותיה באסיה, לרבות בים סין הדרומי, עלולים לפגוע ביצוא סחורות ונפט מאיראן, בייחוד אם הם יסלימו לכדי עימותים צבאיים. יש לציין שבשל הסנקציות פחת היצוא של נפט ושל סחורות מאיראן לאזור הזה, למעט לסין. עם זאת, סין ואיראן אינן מותחות ביקורת זו על זו בנוגע להתנהלות בזירות הללו, אפילו לא אחרי המתקפה על מתקני עראמקו הסעודית בספטמבר 2019. התקיפה יוחסה לאיראן, ולפי הדיווחים כללה שימוש בטילי שיוט "יא עלי", הדומים לטילי YJ-62/C-602 סיניים. הן גם לא מתחו ביקורת זו על זו אחרי שאיראן חיבלה בשש מכליות זרות במאי וביוני באותה שנה.

יתר על כן, איראן מלהטט בין האינטרסים של סין ושל הודו בתחומה. הודו שכרה ומנהלת את נמל שהיד בהשתי, אחד משני הנמלים שבתוך נמל צ'אבהאר; הוא שוכן במרחק 150 ק"מ בלבד ממערב לנמל גוואדאר שבפקיסטן, נמל שסין מנהלת. התחרות שהתפתחה בין הנמלים היא לא רק תחרות בין הודו לסין ולפקיסטן, אלא גם בין יוזמת החגורה והדרך הסינית (בעיקר הפרוודור הכלכלי הסיני-פקיסטני, CPEC) ובין רוסיה, שכן נמל צ'אבהאר הוא צומת מרכזי במסדרון הצפוני דרומי (INSTC), המחבר בין רוסיה לאיראן ולהודו. טהראן ניסתה לפתות את הודו להשקיע יותר

בתשתיות הקשורות לצ'אבהאר, לרבות בהקמת אזור סחר חופשי, ובהצלחה פחותה גם בהקמת מסילות רכבת לזאהידאן. איראן אפילו העלתה את האפשרות לערב את סין בצ'אבהאר, ולו רק כדי ללחוץ על הודו להפגין מחויבות.

ב-27 במרס 2021 נחתם הסכם שיתוף הפעולה בין סין לאיראן ל-25 שנה. לפי טיוטת החוזה שהודלפה ביולי 2020, סין תפתח ואולי גם תחכור את נמל ג'אספ, השוכן 250 ק"מ בלבד ממערב לצ'אבהאר. אם כך יקרה, הנוכחות המסחרית של הודו בצ'אבהאר עלולה להגביר את התחרות בין שתי המדינות (Foreign Ministry Of the Islamic Republic of Iran, 2020). תחרות זו תגרום למתחים בין שלוש המדינות אם לסין או להודו תהיה נוכחות ביטחונית מכל סוג שהוא בתוך איראן – דבר שאיראן אסרה עליו רשמית עד עתה. אף שהסנקציות של ארצות הברית עצרו את יצוא הנפט מאיראן, הקשרים שלה עם הודו המיושבת בצפיפות עזרו לה לגוון את השותפויות הכלכליות שלה. בלי שיתוף הפעולה עם הודו, סביר להניח שהקשרים הכלכליים של איראן עם סין ועם פקיסטן יעמיקו, ובכלל זה שילוב תשתיות תחבורה ואנרגיה איראניות ב-CPEC.

נכון להיום הניצים באיראן מסרבים לאשר את שתי המוסכמות הנוספות של ה-Financial Action Task Force – כוח משימה בינלאומי שתפקידו לפתח ולקדם את המאבק בהלבנת כספים ובמימון טרור – ולכן בנקים סיניים שעדיין מסתמכים במידה רבה על הדולר ולפיכך על מסלקות אמריקאיות, מתקשים לנהל עסקאות עם איראן. הקשיים האלה משפיעים על הניסיונות ליישם כל הסכם שיתוף פעולה ארוך טווח, ובמקרה הטוב מגבילים עסקאות וכופים שימוש באמצעים עוקפים ולא אופטימליים, כגון סחר חליפין ועסקאות החלף.

התפיסה של טהראן או לפחות של הפלגים השמרניים והניציים את סין שונה בתכלית. עם זאת, הא-סימטריה הזאת בסדרי העדיפויות ובשאיפות מגבילה את המאמצים שסין תהיה מוכנה להשקיע כדי לעזור לאיראן ומנמיכה את הציפיות של איראן למחויבות אסטרטגית מצד סין.

צפי ליחסים בין המדינות בעתיד

היחסים בין סין לאיראן מבוססים על אינטרסים משותפים, אך הם גם תוצר של סנקציות כלכליות, של בידוד דיפלומטי ושל חוסר יציבות גיאופוליטי, שנמשכו עשרות שנים וגרמו לממשלות של רוב המדינות לשמור מרחק מטהראן. הבידוד של איראן הועיל לסין יותר מלרוב המדינות, אף שהסנקציות שהוטלו על איראן העיבו על כך. במבט לעתיד נראה שהיחסים בין סין לאיראן ימשיכו להיות תלויים במידה רבה

בקשרים של סין עם ארצות הברית ועם שותפות חשובות באזור, וכן ביעילותן של הסנקציות האמריקאיות או של הסנקציות הבינלאומיות על איראן.

בפן הכלכלי – סביר להניח שאיראן תישאר אחת השותפות החשובות של סין באזור, גם אם לא החשובה ביותר. בפן הדיפלומטי – סביר להניח שבייג'ינג תמשיך להגן על טהראן כל עוד התועלת שבהגנה גבוהה יותר ממחירה, ומידת התמיכה תלויה בעיקר ברמת התוקפנות של וושינגטון כלפי סין. בפן הצבאי – אף שלא סביר שסין בכלל תכרות בריתות הגנה, הרטוריקה של ארצות הברית כלפי שתי המדינות והאיומים שלה עליהן (ועל רוסיה) יעזרו לבייג'ינג להצדיק העמקה של שיתוף הפעולה עם איראן. עם זאת, וגם אם איראן תופסת זאת אחרת, סביר להניח שבכל שיתוף פעולה כזה סין לא תחרוג ממידת המחויבות שמאפיינת שיתופי פעולה צבאיים שלה עם מדינות אחרות באזור, ובפרט עם ריאד, ובכלל זה סחר בנשק, תרגילים צבאיים משותפים, ביקורי נמל ושיתופי פעולה שגרתיים אחרים. נוסף על כך, אף שהסכם שיתוף הפעולה ל-25 שנה בין סין לאיראן נחתם רשמית וההיקף שלו לפי הטיוטה שהודלפה בקיץ שעבר מכסה כמעט כל ענף באיראן, ייתכן שהיישום של ההסכם יהיה מהוסס ומאוד לא עקיב.

רבים מן האינטרסים של סין מתלכדים עם האינטרסים של איראן, ויש לשער שמספר האינטרסים המשותפים יגדל אם המתחים בין סין לארצות הברית יחמירו ואם אחרי הבחירות לנשיאות באיראן ב־2021 ייווצר מצב דומה לזה שנוצר ב־2005, והפלגים הניציים ישלטו בכל המוסדות הנבחרים וגם בגופים שאינם נבחרים. עם זאת, יש ביניהן גם ניגודי אינטרסים ניכרים, ולאלה יש השלכות על יחסיה של סין עם מדינות חשובות אחרות, כגון ארצות הברית ובעלות בריתה הקרובות במזרח התיכון. אלא אם היחסים עם מדינות אלה יתדרדרו במידה ניכרת או אם סין תצטרף בגלוי לגוש המדינות שמתנגדות לארצות הברית (אולי אפילו תוך כדי שהיא מרחיבה את ההשפעה הפיננסית שלה ומצמצמת את תלותה בדולר), סביר להניח שהפרשנות של בייג'ינג ל'שותפות אסטרטגית כוללת' תמשיך להיות שונה מזו של טהראן.

פרק 2

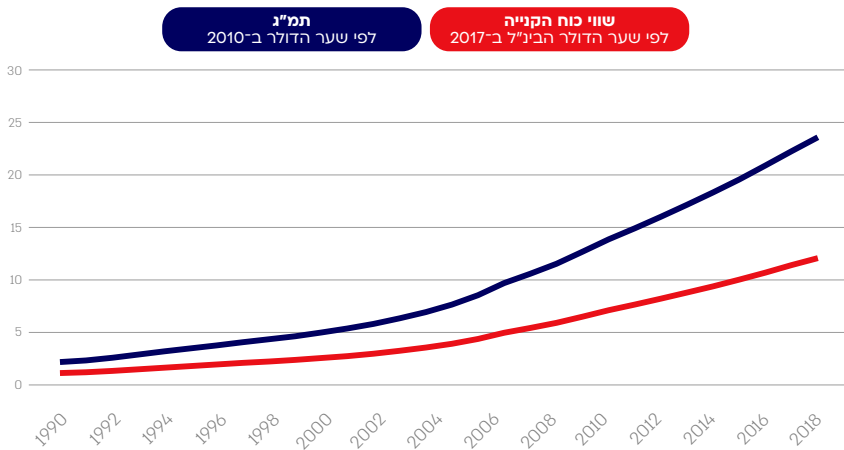
המסחר בין המדינות בראייה אזורית

הקשרים הכלכליים עם איראן הם מן החשובים ביותר לסין באזור מערב אסיה. איראן היא מעצמת-על בתחום האנרגיה, בעלת מאגרי נפט וגז מוכחים ושוק צרכנים גדול, והיא גם גשר יבשתי חשוב בין מזרח למערב ביוזמת החגורה והדרך (BRI) של סין. בד בבד הפכה סין לשותפה המרכזית של איראן בתחום המסחר, לצרכנית האנרגיה הגדולה ביותר שלה ולגדולה ביותר מן המדינות הזרות המשקיעות באיראן והחותמות איתה על חוזי בנייה. למרות זאת, לא רק שאיראן תלויה יותר בסין משסין תלויה באיראן, אלא שהיא תלויה בה יותר מכל מדינה אחרת באזור. יתר על כן, בייג'ינג פיתחה קשרי מסחר והשקעות עמוקים אף יותר עם כמה מיריבותיה ומשכנותיה של איראן באזור. פרק זה בוחן את הנתונים על קשרי המסחר וההשקעה בין שתי המדינות ומשווה אותם לשותפויות הכלכליות האחרות שיש לסין באזור.

המסחר בין סין לאיראן

תרשים 1

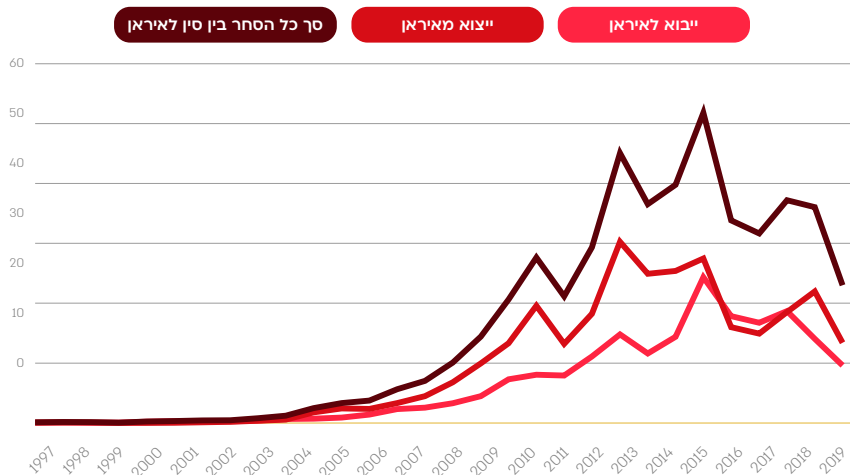
התמ"ג של סין בטריליוני דולרים



מקור: הבנק העולמי, <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?locations=CN>

לפי הנתונים שדווחו לקרן המטבע הבינלאומית, בשנים 1978–1979, כשהמהפכה של האייתוללה חומייני הפילה את השלטון של שושלת פהאלווי, ירד שווי המסחר בטובין בין סין לאיראן מ-119 מיליון דולר ל-68 מיליון דולר בלבד. אך הסחר בין המדינות התאושש אחרי מלחמת איראן-עיראק, ושווי הגיע למיליארד דולר ב-1997 ול-10 מיליארד דולר ב-2005. שנות ה-90 של המאה הקודמת היו גם הן שנים של צמיחה ניכרת בכלכלה הסינית (תרשים 1).

תרשים 2

שווי המסחר בטובין בין סין לאיראן
במיליארדי דולרים

מקור: מאגר DOTS של קרן המטבע הבינלאומית, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

בשנים 2005–2007, בשיא כהונתו הראשונה של הנשיא הנאו־שמרני מחמוד אחמדינז'אד, הוכפל שווי המסחר והגיע ל־20.6 מיליארד דולר (תרשים 2). הגידול הזה השתלב היטב במדיניות המוטה מזרחה של איראן בתקופה של מתיחות גוברת בינה לארצות הברית ולארצות המערב בגלל תוכנית הגרעין שלה. ב־2010 הגיע שווי המסחר בין המדינות ל־29.3 מיליארד דולר, וב־2014, בתקופת הסנקציות הבינלאומיות על איראן, הוא עלה לשיא של 51.8 מיליארד דולר.

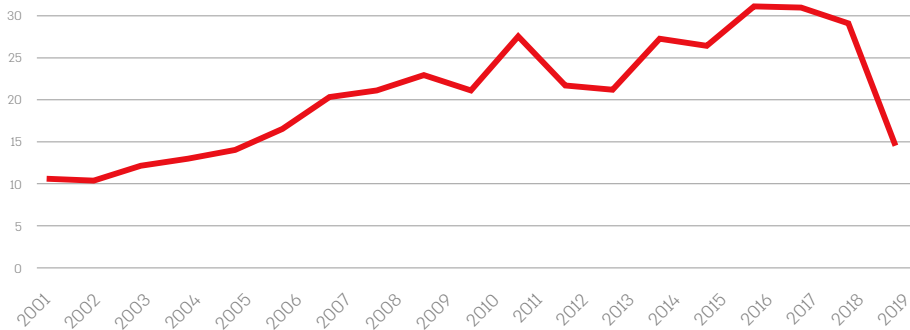
אומנם סין תמכה בסנקציות ואפילו תמכה בהחמרתן החל מ־2010, אך היא גם ניצלה את הבידוד הדיפלומטי והמסחרי שנכפה על איראן כדי להרחיב את המסחר איתה. יתרה מזאת, אף על פי שהצמיחה של כלכלת סין האטה אחרי משבר הסאבפריים בשנים 2007–2008, הצליחה סין בכל זאת לעקוף את גרמניה ולהגיע למעמד של יצואנית הסחורות הגדולה בעולם ב־2009, וב־2013 לעקוף גם את ארצות הברית ולהפוך למדינה בעלת היקף המסחר הגדול בעולם. שווי היצוא והיבוא בין שתי המדינות הגיע לשיא בתקופת הסנקציות הבינלאומיות על איראן בשנים 2010–2015. שווי היצוא מסין לאיראן היה יותר מ־10 מיליארד דולר ב־2010 והגיע לשיא של 24.3 מיליארד דולר ב־2014. שווי היבוא מאיראן לסין הגיע גם הוא לשיא של 30.2 מיליארד דולר ב־2011. עם זאת, בשנים 2018–2019, כשארצות הברית הפעילה לחץ מקסימלי על

איראן, ירד השווי הכולל של המסחר בין סין לרפובליקה האסלאמית מ־36 מיליארד דולר ל־23 מיליארד דולר.

מסחר בטובין

תרשים 3

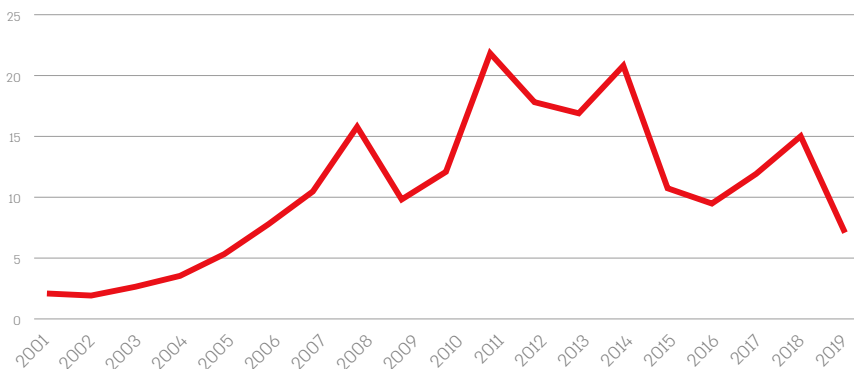
משקל הנפט הגולמי שסין ייבאה מאיראן (HS 2709) במיליוני טונות



מקור: מרכז הסחר הבינלאומי, <https://bit.ly/3ue2gpD>

תרשים 4

שווי הנפט הגולמי שסין ייבאה מאיראן (HS 2709) במיליארדי דולרים

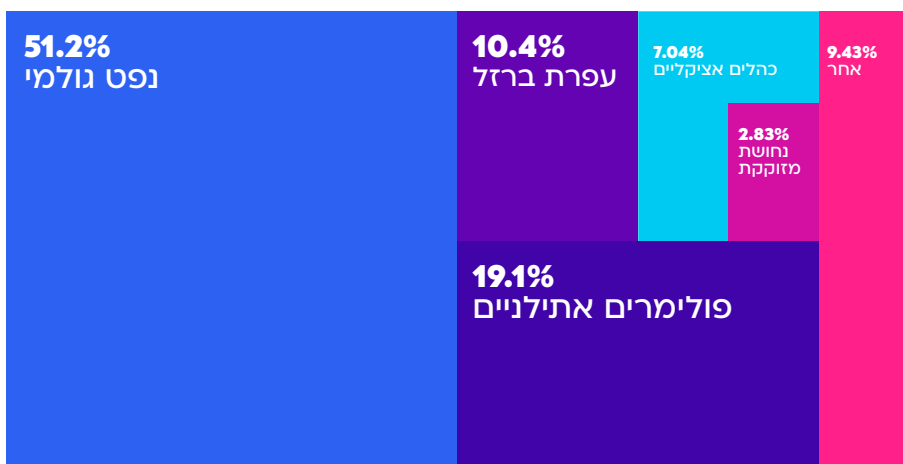


מקור: מרכז הסחר הבינלאומי, https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx

באופן מסורתי איראן מייצאת לסין בעיקר נפט גולמי, קונדנסט ומוצרי אנרגיה אחרים. לפי נתונים של מרכז הסחר הבינלאומי (ITC), משקל הנפט הגולמי שיוצא מאיראן לסין שילש את עצמו מ-10.8 מיליון טונות ב-2001 ל-31.3 מיליון טונות ב-2016 (תרשים 3). שווי היצוא לעומת זאת גדל פי 11 – מ-2 מיליארד דולר ב-2001 (108 מיליון טונות) ל-21.8 מיליארד דולר ב-2011 (27.7 מיליון טונות), בתקופת הסנקציות הבינלאומיות על איראן (תרשים 4). ב-2013 עקפה סין את ארצות הברית ונהפכה ליבואנית הגדולה ביותר בעולם של נפט ושל דלקים נוזליים אחרים. אבל ב-2019, כשארצות הברית שוב הטילה סנקציות על איראן, שווי היבוא של נפט גולמי לסין מאיראן צנח ל-7 מיליארד דולר ונותר נמוך עד תום נשיאותו של טראמפ, לפחות לפי נתונים סטטיסטיים רשמיים. אות לחשיבותו של המסחר בנפט הוא המתאם הגבוה בין נקודות השיא והשפל בשווי היבוא של נפט גולמי מאיראן לסין (תרשים 4) ובין השווי הכולל של המסחר בין שתי המדינות (תרשים 2).

מפת עץ 1

היבוא של סין מאיראן באחוזים משוויו 2019



מקור: https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/import/chn/irn/show/2019 Observatory of Economic Complexity (OEC)

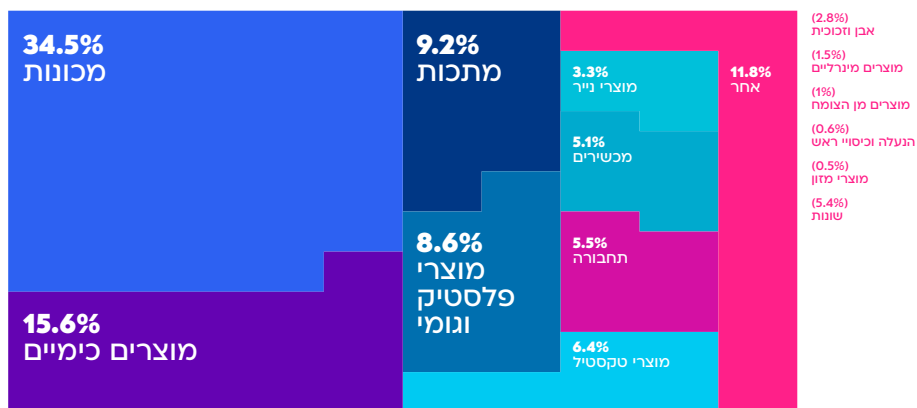
לפי הדיווח של Observatory of Economic Complexity (OEC) המבוסס על נתונים ממאגר UN Comtrade, אפילו ב-2019 עדיין היה שווי יצוא הנפט הגולמי יותר מ-51 אחוזים מן השווי הכולל של היצוא מאיראן (תרשים עץ 1). אם מוסיפים את נתוני היצוא של מוצרים מינרליים אחרים, כגון עפרת ברזל, המספר עולה ל-65 אחוזים.

הקבוצה הגדולה הבאה של מוצרי יצוא איראניים היא פולימרים, ושיעורה 20 אחוזים מסך שווי היצוא. הבאות אחריה הן קבוצות מוצרים כימיים, מתכות, כגון נחושת מזוקקת וברזל חצי מוגמר, ואחריהן מוצרים מן הצומח, כגון אגוזים, פירות ותבלינים. ב-2011, כשהיצוא מאיראן לסין הגיע לשיאו, היצוא של נפט גולמי לבדו היה כמעט 75 אחוזים מסך היצוא מאיראן (84 אחוזים, אם מוסיפים לחישוב את כל המוצרים המינרליים). ב-2020, כשיצוא נפט גולמי מאיראן פחת בגלל הסנקציות, גדל הנתח של קטגוריות יצוא אחרות.

לעומת זאת, היצוא מסין לאיראן מגוון מאוד. לא פחות משהיא מקור מרכזי לפחמימנים, איראן היא שוק צרכני גדול. סין מייצאת מוצרים ממגוון רחב של קטגוריות, ובכלל זה חומרי גלם, סחורות חצי מוגמרות וסחורות מוגמרות, כגון רכב וחלקי חילוף לרכב, מוצרי אלקטרוניקה, כלים ידניים לעבודה עדינה, מוצרי מתכת, מוצרי צריכה, תה ומגוון תבלינים, ואפילו מסימני ההיכר של היצוא האיראני – מוצרי טקסטיל ושטיחים. בגלל יכולות הזיקוק המוגבלות של איראן והתשתיות המיושנות שלה, היא קונה מסין גם נפט מזוקק.

מפת עץ 2

היצוא של סין לאיראן באחוזים משוויו 2019



https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/irn/show/2019/Observatory :מקור
(of Economic Complexity (OEC

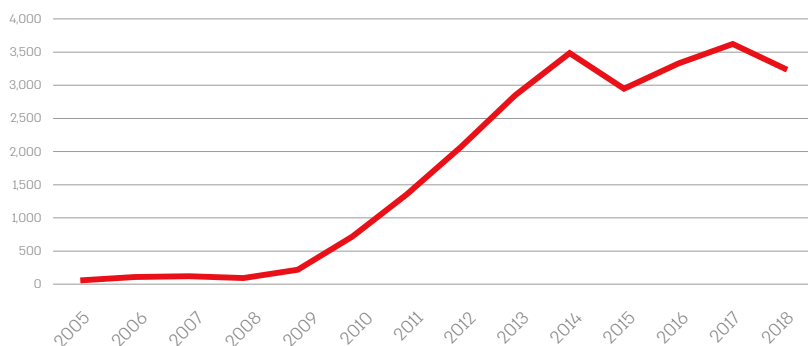
ב-2019 למשל שליש משווי היצוא מסין היה ממוצרי אלקטרוניקה, מציד חשמלי וממיכון תעשייתי (מפת עץ 2). הקבוצה הגדולה הבאה היא מוצרים כימיים, ושיעורה 15 אחוזים משווי היצוא הכולל. הרכב זה של היצוא היה זהה ב-2014, כשהיצוא מסין לאיראן הגיע לערכי שיא. למרות ההחמרה בסנקציות בשנים 2010-2015 המשיכה

בייג'ינג לקנות נפט גולמי מאיראן. עם זאת, אף שרוב הסחורה הסינית הייתה באיכות ירודה היא הציפה את השווקים בטהראן, לא רק בגלל שסוחרים סינים דחפו את מכירתה, אלא גם כי מקביליהם האיראנים העדיפו לייבא ולא למכור סחורה מקומית. בשל כך נאלצה טהראן לאסור יבוא של פריטים מסוימים שכבר יוצרו בייצור מקומי. הפלגים השמרניים והניציים באיראן ראו במסחר ובקשרים אסטרטגיים הדוקים עם סין אמצעי לחיזוק העצמאות ומידת ההשפעה של איראן, ואילו הרפורמיסטים והשמרנים המתונים זיהו את הסכנה ההיסטורית הכרוכה בהסתמכות מופרזת על מעצמה זרה. הנוכחות המסחרית ההולכת ומתרחבת של סין בשווקים של איראן עוררה בקרב סוחרים רבים ואזרחים מן השורה רגשות טינה, תסכול וחוסר נוחות, אף על פי שבשעה שמדינות המערב הכזיבו אותם, סין התייצבה לצידם והציעה להם חבל הצלה חיוני. לכן נאלץ הממשל השמרני המתון יחסית של הנשיא רוחאני לקבל על עצמו את התפיסה של יריביו מבית ולהדק את היחסים עם סין.

השקעות וחוזי בנייה שמקורם בסין

תרשים 5

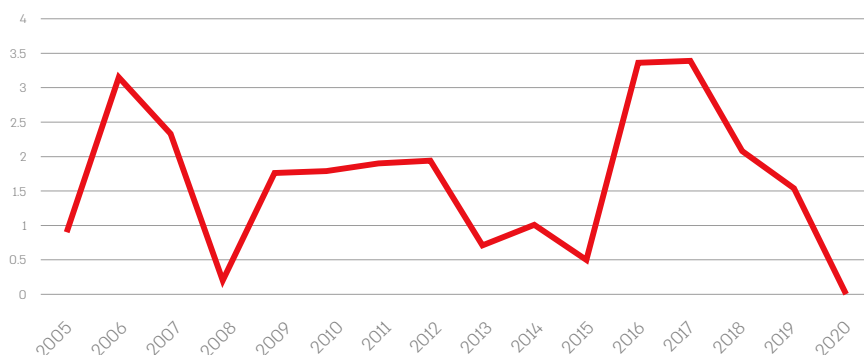
שווי השקעות זרות ישירות (FDI) של סין באיראן במיליוני דולרים



מקור: Chinese Ministry of Commerce, Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment, 2011, 2018

תרשים 6

השווי השנתי של השקעות ושל חוזים סיניים באיראן במיליארדי דולרים



מקור: China Global Investment Tracker, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>

ההשקעה הזרה הישירה של סין באיראן גדלה מ-56 מיליון דולר ב-2005 ל-3.5 מיליארד דולר ב-2014, וכל עוד נמשכו הסנקציות של האו"ם. היא הגיעה לשיא נוסף של 3.6 מיליארד דולר ב-2017, אחרי ש'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית' (JCPOA) נכנס לתוקף (תרשים 5). לפי נתונים של הבנק העולמי, שיא ההשקעה הזרה הישירה באיראן בכל השנים היה גם הוא ב-2017, ושווייה היה יותר מ-5 מיליארד דולר בערכים של אותה השנה. הפיקוח על ההון בסין מסדיר בחוק את יתרות המט"ח של המדינה, את מאזן התשלומים שלה ואת שער החליפין של המטבע; הוא מגביל את סכומי הכסף שחברות סיניות יכולות להשקיע במדינות זרות, בייחוד מסוף 2016, ואינו מגביל השקעות שאינן פיננסיות. עם זאת, קובעי המדיניות בבייג'ינג רואים בהשקעות הקשורות ליוזמת החגורה והדרך השקעות אסטרטגיות ולא מסחריות. יתר על כן – לא רק שאת רבים מן הפרויקטים הללו של פיתוח תשתיות מובילים ארגונים המזוהים פוליטית ושייכים למדינה, אלא שהם גם ממומנים באמצעות הלוואות מן הבנקים המוסדיים הסיניים (למשל China Development Bank ו-Export-Import Bank of China) ולא באמצעות השקעות זרות ישירות.

לפי נתוני המעקב אחר השקעות סיניות בעולם שערכו מכוני המחקר American Enterprise Institute ו-Heritage Foundation, בשנים 2005–2020 (עד אוקטובר 2020) שווי סך ההשקעות וחוזי הבנייה הסיניים באיראן היה 26.56 מיליארד דולר והגיע לשיא של 3.39 מיליארד דולר ב-2017 (תרשים 6). במשך כל התקופה הושקעו 40 אחוזים מן הסכום (10.74 מיליארד דולר) בענף האנרגיה, 26 אחוזים (6.92 מיליארד דולר)

בענף התחבורה ומעט פחות מ־19 אחוזים (4.96 מיליארד דולר) במתכות. בתקופת הסנקציות, בשנים 2010–2015, היו תנודות בסכומי ההשקעה והם צנחו במידה ניכרת מאז 2017, עם כניסתו של טראמפ לבית הלבן.

בענף האנרגיה – תאגיד הדלק והכימיקלים הסיני סינופק (Sinopec) חתם ב־2006 על חוזה בנייה בשווי 2.84 מיליארד דולר להרחבת הקיבולת של בית הזיקוק אראק (Arak). בדצמבר 2007 סינופק וחברת הנפט הלאומית של איראן (NIOC) חתמו על הסכם רכישה מחדש בשווי 2 מיליארד דולר לפיתוח שדה הנפט יאדאוואראן (Yadavarani). בינואר 2009 חתמו תאגיד הנפט הלאומי של סין (CNPC) וחברת הנפט הלאומית של איראן על הסכם בשווי 1.76 מיליארד דולר לפיתוח שדה הנפט אזאדגאן הצפוני (North Azadegan). באותה שנה חתם תאגיד הנפט הלאומי של סין גם על עסקה בשווי 4.7 מיליארד דולר לפיתוח שלב 11 בשדה הגז פארס הדרומי (South Pars).

אבל היו גם בעיות. ביולי 2012 נאלץ תאגיד הנפט הלאומי של סין לסגת מן ההסכם בגלל לחצי הסנקציות, ובאפריל 2014, בעקבות עיכובים חוזרים ונשנים, ביטלה טהראן חוזה בשווי 2.5 מיליארד דולר לפיתוח שדה אזאדגאן הדרומי, שלפי הדיווחים נחתם ב־2009. בנובמבר 2016, כשהחל היישום של 'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית', חתם שוב תאגיד הנפט הלאומי של סין על ההסכם לפיתוח שלב 11 בשדה הגז פארס הדרומי יחד עם חברת טוטאל (Total) הצרפתית וחברת פטרו־פארס (PetroPars) האיראנית. חלקו של התאגיד בהסכם הוא 30 אחוזים בלבד, ולכן הוא אינו בעל שליטה בשדה. באוקטובר 2019 נאלץ התאגיד לסגת שוב מן ההסכם, גם הפעם בגלל לחץ הסנקציות מצד ארצות הברית.

ענף התחבורה היה שני בחשיבותו לענף האנרגיה. אחרי השקעה בבניית הרכבת התחתית של טהראן חתם איגוד התעשיות נורינוקו (Norinco, China North Industries Corporation) על חוזה בנייה נוספים בשנים 2006–2012. שווי של החוזה הגדול ביותר היה 1.25 מיליארד דולר, והוא נחתם עם Tehran Urban & Suburban Railway Co. (TURSC) להרחבת קו מספר 6 של הרכבת התחתית בטהראן. China Railway Group Limited (שמרה על ראשי התיבות של שמה הקודם China Railway Engineering Corporation — CREC) חתמה בשנת 2015 חוזה בשווי של יותר מ־2 מיליארד דולר לבניית מסילת הרכבת המהירה טהראן–קום–איספהאן בשיתוף עם ח'אתם אל־אנביאא (Khatam ol-Anbia), הזרוע הכלכלית־הנדסית של משמרות המהפכה (IRGC).

באותה שנה הסכים גם תאגיד China National Machinery Import and Export Corporation (CMC) לממן את חֶשְׂמוֹל קו הרכבת טהראן–משהד. לפי הדיווחים ב־2020 נסוגו הקונצרנים הסיניים הן מממון הפרויקט והן מבנייתו (Mehr News, 2021). בינואר 2016 חתמה נורינוקו על הסכם נוסף בשווי 330 מיליון דולר לבניית קו הרכבת החשמלית גולבהאר–משהד. שנתיים אחר כך, בינואר 2018, חתם התאגיד

(Sinomach בשם CRCC) China Railway Construction Corporation על חוזה בשווי 540 מיליון דולר לבניית קו הרכבת כרמאנשא-חוסרווי, ובמאוס באותה שנה חתם התאגיד Sinomach חוזה בשווי 845 מיליון דולר לבניית קו הרכבת טהראן-המדאן-סננדג'.

חלק מן החברות הסיניות שהוזכרו לעיל, כגון נורינקו ו-CRCC, וכן חברות נוספות שלא הוזכרו כאן, כגון Huawei, ענקית הטלוקומוניקציה ורשתות 5G, ו-CRRC, ספקית ציוד הרכבות הגדולה, שסיפקה קרונות ונכסים ניידים אחרים למערכות הרכבת באיראן, כלולות ברשימת 31 החברות שמשרד ההגנה האמריקאי החרים בשל הקשרים שלהן לממסד הצבאי בסין (Sanders, 2020).

מנגנוני תשלום

בשל הסנקציות החלו סחר החליפין והשימוש במטבעות רכים מקומיים לשחק תפקיד חשוב במסחר בין שתי המדינות. הסדרים מגבילים דו־צדדיים מן הסוג הזה הם שאפשרו הצפה של איראן בסחורות סיניות מאיכות ירודה, בה בשעה שסין מינפה את הסנקציות שהוטלו על איראן כדי להבטיח לעצמה נפט איראני במחירים מוזלים. רשת של סוכנים להעברת כספים בלתי רשמית שימשה עבור סוחרים מן הסקטור הפרטי אמצעי נוסף, גם אם רחוק מאופטימלי, לעקוף את הסנקציות.

זאת ועוד, בנק קונלון (Kunlun) – בנק ממחוז שין־ג'יאנג שנוסד במקור ב־2006 והוא חברת בת של תאגיד הנפט הלאומי של סין CNPC – נהפך בתקופת הסנקציות שהטיל האו"ם על איראן לצינור לעסקאות שאינן מבוססות על סחר חליפין, ובעיקר לעסקאות נפט, וצמצם את החשיפה של מוסדות פיננסיים סיניים אחרים לאיומי סנקציות. משרד האוצר האמריקאי הטיל סנקציות על הבנק בשנת 2012. אחרי שממשל טראמפ חידש את הסנקציות על איראן ב־2018, השעה בנק קונלון עסקאות עם איראן שהתשלום עליהן היה באירו. אחרי 2019, בערך בזמן שפג הפטור מן הסנקציות האמריקאיות שניתן לסין ולעוד שבעה לקוחות שקנו נפט מאיראן, הגביל הבנק את העסקאות עם גורמים איראניים לסחר למטרות הומניטריות, והתשלום עליהן היה ברנמינבי. לפי דיווחים בקיץ 2020 סירב בנק קונלון לעסקאות נוספות עם טהראן, כי כוח המשימה הבינלאומי Financial Action Task Force (FATF) הכניס את איראן לרשימה השחורה. עם זאת, ב־15 בנובמבר 2020 אישר גולמרהזאנסארי, סגן שר החוץ האיראני לענייני דיפלומטיה כלכלית, שאיראן עדיין סוחרת עם סין ברנמינבי (Radio Farda, 2020).

סין המשיכה לייבא נפט גולמי מאיראן, אך טענה שמדובר בתשלום על השקעות קודמות בשדות הנפט יאדאוראן ואזאדגאן. נכון לאוקטובר 2020 סין החזיקה עדיין כ־20 מיליארד דולר ברווחי מטבע החוץ האיראני, יותר משהחזיקו הודו, קוריאה

הדרומית, עיראק ויפן יחד. הקושי של איראן להחזיר לשוק מטבעות קשים תורם לחוסר היציבות של הריאל, ובעדכון שפרסמה קרן המטבע הבינלאומית ב־2020 היא מעריכה שאיראן תוכל לנצל רק סכום קטן של כ־8.8 מיליארד דולר מסך יתרות מטבע החוץ שלה. אלא שבשנת 2020 עודפי המסחר בנפט גולמי שאיראן מורגלת בהם הפכו לגירעון, ולכן סביר להניח שבמקום לנצל את הסכום היא תשתמש בו כדי לממן את היבוא ההולך וגדל מסין וכדי לעמוד בדרישות מאזן התשלומים.

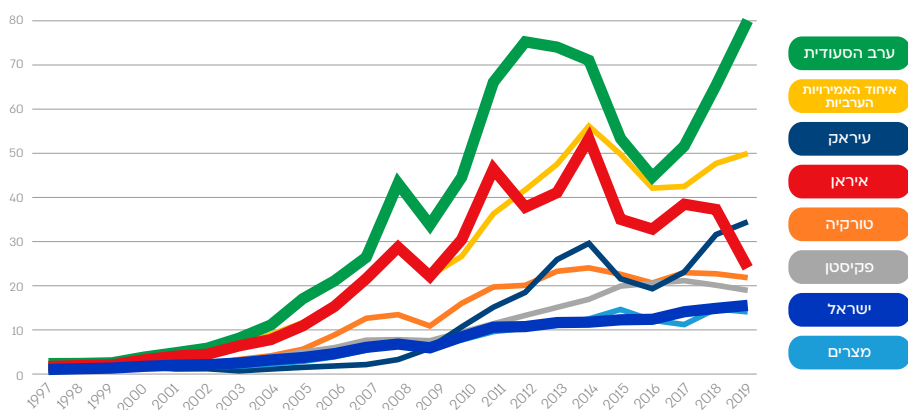
השקעות הון סיניות באיראן אינן כוללות בדרך כלל העברות של מטבע חוץ למקבילות האיראניות. במקום זאת מעדיפות החברות הסיניות הגדולות השקעות גרינפילד – מימון ישיר של נכסים, ציוד וגיוס כוח אדם – ואלה משולבות אולי עם כספים איראניים המוחזקים בחשבונות סיניים.

נכון להיום הממשלות של שתי המדינות מחפשות דרכים לשפר את העסקאות הדו־צדדיות. לדוגמה, בטיוטת ההסכם לשיתוף פעולה למשך 25 שנה שהודלפה ביולי 2020, יש התייחסות להקמה של מנגנון פיננסי ליישוב עסקאות, של חברה מסחרית משותפת שתאפשר סחר בטובין ושל בנק סיני־איראני משותף עם סניפים בשתי המדינות, וכן לפתיחה של סניפי בנק איראניים או ייצוג איראני באזורי סחר מיוחדים בסין (Foreign Ministry of the Islamic Republic of Iran, 2020). אולם גם אם ההסכם יצא לפועל, כל עוד איראן לא תאשר את שתי המוסכמות הנוספות של ה־FATF בנושא הלבנת כספים ומימון טרור, יתקשו הבנקים הסיניים לנהל עסקאות עם מקביליהם האיראניים.

התנהלות המסחר הסיני בראייה אזורית

תרשים 7

שווי המסחר בטובין של סין עם מדינות שותפות במיליארדי דולרים



מקור: מאגר DOTS של קרן המטבע הבינלאומית, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

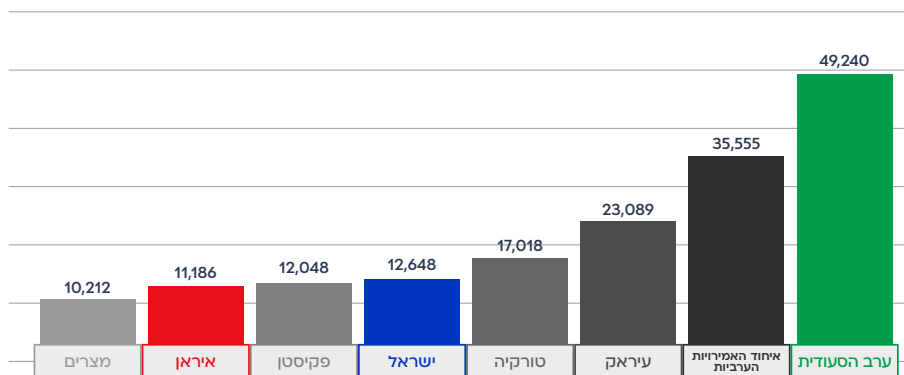
כשבוחנים בראייה רחבה יותר את קשרי המסחר של סין עם שותפות באזור, מצטיירת תמונה מגוונת יותר. בולט במיוחד בהקשר הזה המסחר של בייג'ינג עם ערב הסעודית ועם איחוד האמירויות הערביות. בשנת 2019 שווי המסחר בין סין לערב הסעודית הגיע לשיא של 78.2 מיליארד דולר. שווי היצוא מריאד לבייג'ינג הגיע לשיא של 54.9 מיליארד ב-2012, ושווי ב-2019 היה דומה. המצב דומה גם במסחר עם איחוד האמירויות הערביות – בשנת 2014, השנה שבה שווי המסחר בין סין לאיראן הגיע לשיא של 51.8 מיליארד דולר, שווי המסחר בין סין לאיחוד האמירויות הערביות היה מעט גבוה יותר – 54.6 מיליארד דולר (יש סיכוי סביר שחלק מן הסכום הזה מקורו בהסוואת יצוא חוזר בין איראן לסין). גם היצוא של סין לאיחוד האמירויות הערביות הגיע באותה שנה לשווי שיא של 39 מיליארד דולר. בשנת 2019 היה שווי המסחר בין סין לאיחוד האמירויות הערביות 49 מיליארד דולר, כמעט כפליים משווי המסחר בין סין לאיראן באותה שנה (תרשים 7).

כדי לקבל תמונה טובה יותר יש להשוות את גודל האוכלוסייה וגודל התמ"ג של איראן לנתונייה המקבילים של יריבותיה הכלכליות המובילות באזור: ב-2019 מנתה אוכלוסייתה של איראן 83 מיליון איש, והתמ"ג הנומינלי שלה הגיע ל-584 מיליארד דולר (בגלל ההגבלות שמקורן בסנקציות שהוטלו עליה); באותה שנה, אוכלוסייתה

של ערב הסעודית למשל מנתה 34 מיליון איש, והתמ"ג שלה הגיע ב-2019 ל-793 מיליארד דולר; ובאיחוד האמירויות הערביות חיים 9.8 מיליון איש (12 אחוזים מסך אוכלוסיית איראן), וכלכלתה באותה שנה נאמדה ב-421 מיליארד דולר, 72 אחוזים מאומדן כלכלת איראן. נתוני התמ"ג הנומינלי (נכון לאוקטובר 2020) הם לפי קרן המטבע הבינלאומית (IMF, 2020).

תרשים 8

שווי המסחר בטובין של סין עם מדינות שותפות במיליארדי דולרים, ינואר עד ספטמבר 2020

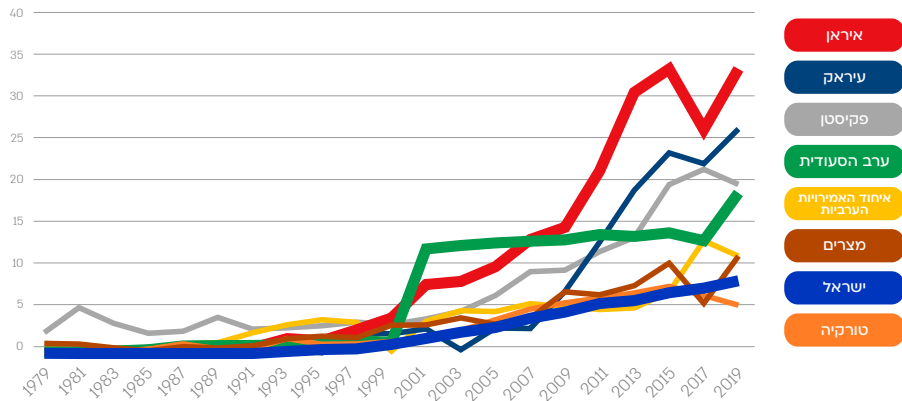


מקור: מאגר DOTS של קרן המטבע הבינלאומית, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

לפי דיווחים בתשעת החודשים הראשונים של 2020, בזמן שמגפת הקורונה התפשטה בעולם, הגיע המסחר הכולל של סין עם איראן לשווי של 11.2 מיליארד דולר בלבד, לעומת 49.2 מיליארד דולר עם ערב הסעודית ו-35.5 מיליארד דולר עם איחוד האמירויות הערביות. אפילו שווי המסחר של סין עם ישראל היה גבוה יותר והגיע לסך של 12.6 מיליארד דולר (תרשים 8). נראה שגם עם ההשפעה המאזנת של המגפה, סין עדיין מגלה העדפה לשותפות אחרות.

תרשים 9

חלקה של סין באחוזים מסך המסחר בטובין עם השותפות

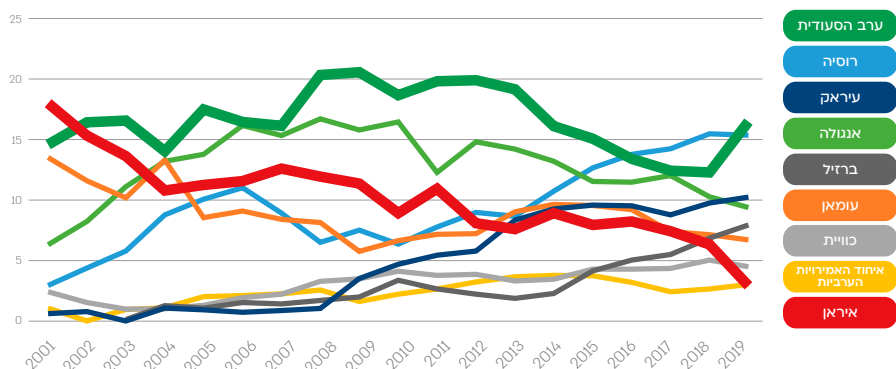


מקור: מאגר DOTS של קרן המטבע הבינלאומית, <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>

לא רק שהמסחר עם ערב הסעודית ועם איחוד האמירויות הערביות חשוב יותר לסין, שתי המדינות הללו גם פחות תלויות בה בהשוואה לאיראן. התלות של איראן בסין גברה בהדרגה במשך השנים. מן השותפות האזוריות הללו איראן היא התלויה ביותר בסין מאז 2007, וב-2014 הגיע המסחר שלה בטובין עם סין לשיא של 36 אחוזים מסך כל המסחר של איראן בטובין (תרשים 9). מאז שנחתם 'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית' ב-2015 ירדה זמנית התלות האיראנית במסחר עם סין, שכן ההסכם אפשר לה יותר גישה לשווקים אחרים. אבל ב-2019, שנה אחרי שטרומפ נסוג מן ההסכם, 33 אחוזים מסך כל המסחר בטובין של איראן היה שוב עם סין, אחוז גבוה יותר מאחוזי המסחר של כל מדינה אחרת באזור עם סין, גבוה אפילו ב-13 אחוז משיעור המסחר של פקיסטן איתה – השותפה האזורית שסין טיפחה איתה את היחסים האסטרטגיים ואת קשרי ההשקעה ההדוקים ביותר. מנגד, המסחר עם איראן הוא 1.2 אחוז בלבד מסך המסחר של סין עם מדינות אחרות בעולם.

תרשים 10

חלקן של השותפות באחוזים מסך ייבוא הנפט הגולמי של סין (HS 2709)
לפי טון



[https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c156%7c%7c364%7cמרכז הסחר הבינלאומי,
c%7c2709%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1](https://www.trademap.org/Bilateral_TS.aspx?nvpm=1%7c156%7c%7c364%7cמרכז הסחר הבינלאומי,c%7c2709%7c%7c%7c4%7c1%7c1%7c1%7c2%7c1%7c1%7c1%7c1%7c1)

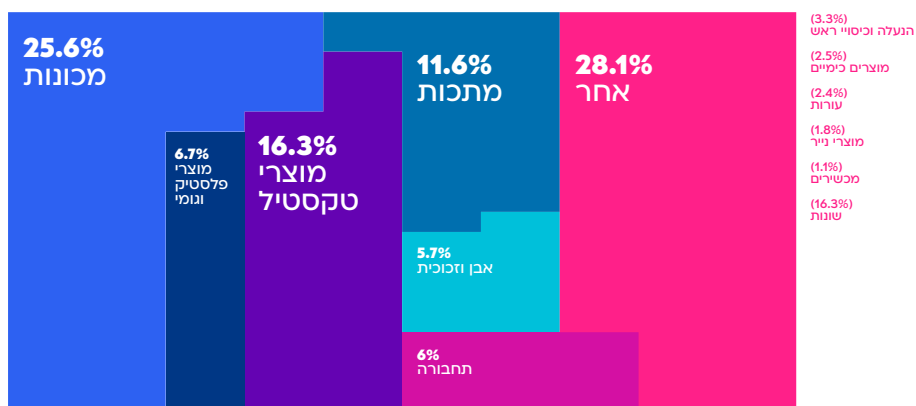
לפי חישובים המבוססים על נתוני מרכז הסחר הבינלאומי (ITC) מן השנים 2001–2019 (תרשים 10), בשיא שלה בשנת 2001, שנה שבה גדל הצורך של בייג'ינג באנרגיה ממקורות זרים, סיפקה איראן לסין 18 אחוזים מסך כל יבוא הנפט הגולמי של סין, לעומת 15 אחוזים שסיפקה לה ערב הסעודית. אולם הנתח של היבוא מאיראן קטן מאז במידה ניכרת, וב־2019 סיפקה טהראן רק 3 אחוזים מסך הנפט הגולמי שיובאו לסין. מאז 2001 ערב הסעודית מאפילה בעקביות על איראן. בשנים 2008–2013 סיפקה ערב הסעודית חמישית מסך היבוא של נפט גולמי לסין. בשנים האחרונות ערב הסעודית נותרה הספקית המובילה של סין. היא איבדה את מעמדה לטובת רוסיה רק לזמן קצר בשנים 2016–2018. ב־2019 סיפקה ריאד יותר מ־16 אחוזים מסך הנפט הגולמי שיובאו לסין, כמעט פי שישה יותר מאיראן.

כמו כן, אף על פי שערב הסעודית מספקת לסין יותר נפט גולמי משמספקת לה איראן, במונחים מוחלטים ויחסיים כאחד, התלות של איראן בסין כלקוחה שרוכשת ממנה נפט רבה יותר מזו של ערב הסעודית. לפי משקל הנפט הגולמי בטונות, הרכישות של סין היו תמיד עיקר יצוא חומרי הגלם של איראן, והגיעו ל-49 אחוזים בשנים 2014-2015 וכמעט ל-50 אחוזים ב-2019 (תרשים 11). לפי ערכו הכספי של הנפט, הנתונים גבוהים יותר והגיעו ל-56 אחוזים ב-2015. חברות העוקבות אחר שוקי הסחורות, כגון Kpler ו-Refinitiv Eikon, גיבשו בשנת 2020 הערכות שונות בנוגע לכמות הנפט הגולמי שסין רוכשת מאיראן. אך כולן מסכימות שסין הייתה ועודנה הלקוחה החשובה ביותר של איראן, חשובה הרבה יותר מכל לקוחה אחרת (Sharafedin & Lawler, 2020; Khatinoglu, 2020). על פי דיווחים בערך בזמן שג'ו ביידן התמנה לנשיא ארצות הברית גדלה שוב כמות הנפט הגולמי שסין ייבאה מאיראן, אף כי באופן לא רשמי ודרך מדינות צד שלישי, כגון עומאן, איחוד האמירויות הערביות ומלזיה, ועדיין זו לא אותה כמות שסין הייתה מייבאת מאיראן לפני הסנקציות (Verma & Zhang, 2021). אם בוחנים את הנתונים בראייה רחבה אפשר לראות שהרכב היצוא הסעודי לסין דומה להרכב היצוא האיראני אליה. בשנת 2018 היווה נפט גולמי 70 אחוזים מסך כל היצוא הסעודי לסין, אחריהם פולימרים ובמקום השלישי מוצרים כימיים. באותה שנה היווה הנפט הגולמי 34 אחוזים מסך היצוא של איחוד האמירויות הערביות (סך כל המוצרים המינרליים היה 62 אחוזים מן היצוא). הרכיב הבא בגודלו בשיעור היצוא מאיחוד האמירויות לסין, לפני פולימרים ומוצרים כימיים, הוא כלי רכב, ואילו

קטגוריית היצוא המובילה מישראל לסין היא מכונות ואלקטרוניקה (55 אחוזים), בעיקר מעגלים משולבים, ואחריה כלים ידניים לעבודה עדינה ומוצרים כימיים. כמו לאיראן, סין מייצאת מגוון מוצרים תעשייתיים ומוצרי צריכה גם לשותפותיה האחרות באזור. לדוגמה, בשנת 2018 קטגוריות היצוא המובילות מסין לערב הסעודית, לאיחוד האמירויות הערביות ולישראל היו מכונות וציוד למכונות, ואחריהן מוצרי טקסטיל ומתכות (מפות עץ 3-5).

מפת עץ 3

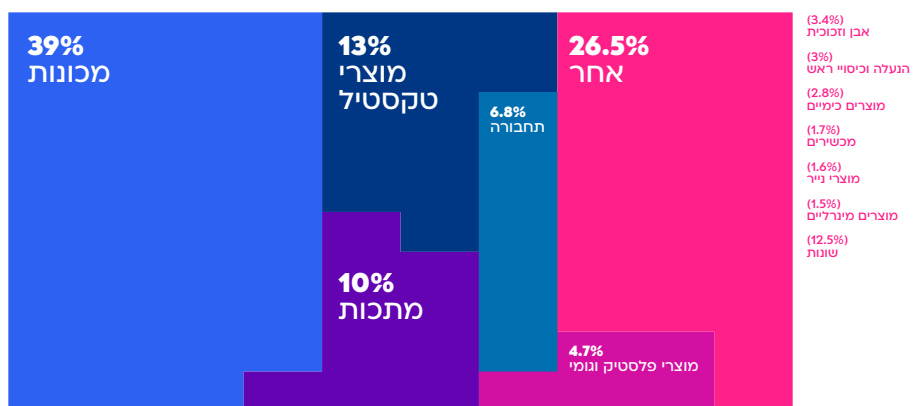
היצוא של סין לערב הסעודית באחוזים משוויו 2019



מקור: OEC: https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/sau/show/2019/

מפת עץ 4

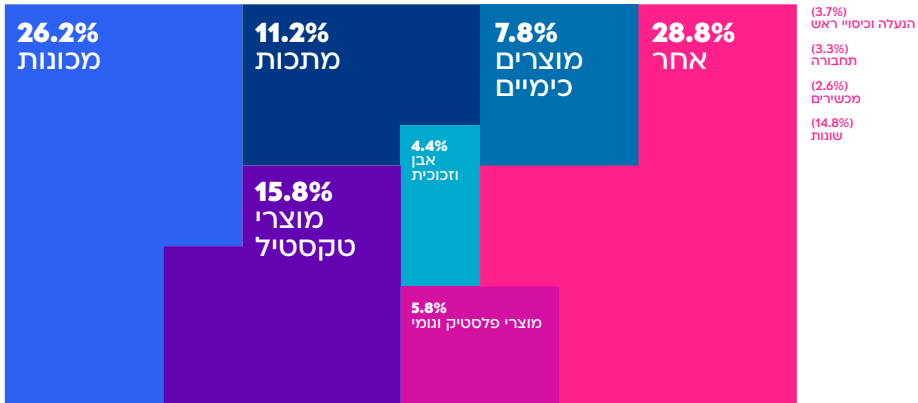
היצוא של סין לאיחוד האמירויות הערביות באחוזים משוויו 2019



מקור: OEC: https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/are/show/2019/

מפת עץ 5

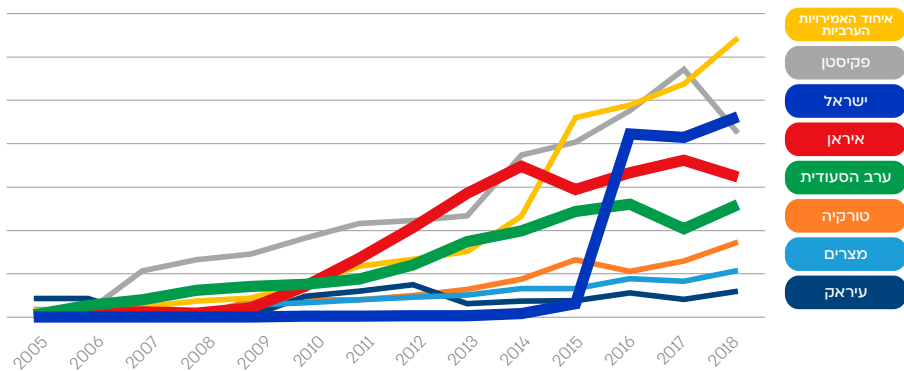
היצוא של סין לישראל באחוזים משווים 2019



מקור: OEC https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/isr/show/2019/

תרשים 12

שווי ההשקעה הישירה של סין במדינות זרות (FDI) במיליארדי דולרים



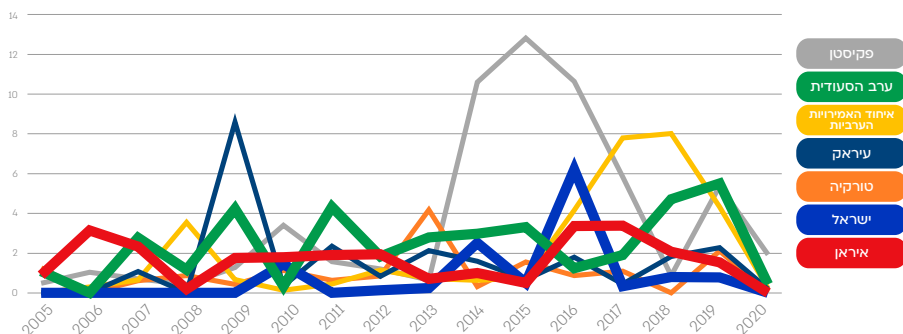
מקור: Chinese Ministry of Commerce, Statistical Bulletin of China's Outward Foreign Direct Investment, 2011, 2018

בשנים האחרונות היו לסין יותר השקעות ישירות באיחוד האמירויות הערביות ובפקיסטן משהיו לה באיראן (תרשים 12). בשנת 2017 הגיע שווי ההשקעה הישירה של סין באיראן לשיא של 3.6 מיליארד דולר. שיאי השווי של ההשקעות הישירות שלה

בפקיסטן, באיחוד האמירויות הערביות ובערב הסעודית היו בהתאמה 5.7 מיליארד דולר (2017), 6.4 מיליארד דולר (2018) ו-2.6 מיליארד דולר (2016). במשך זמן רב הייתה ההשקעה הישירה של סין בישראל שולית, ב-2016 שולש שווייה, בעיקר בענפי הטכנולוגיה ומדעי החיים, ולפי נתונים של ה-INSS אחרי 2018 הוא שוב ירד (Ella, 2021).

תרשים 13

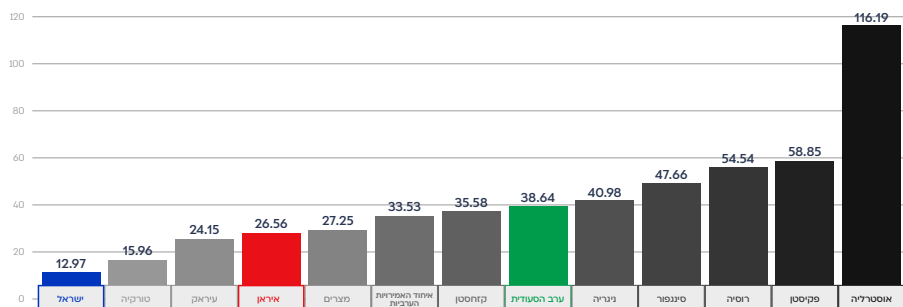
השווי השנתי של השקעות וחוזי בנייה סיניים במדינות שותפות במיליארדי דולרים



מקור: China Global Investment Tracker, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>

תרשים 14

שווי סך ההשקעות ופרויקטי הבנייה של סין במדינות שותפות במיליארדי דולרים, 2005–2020



מקור: China Global Investment Tracker, <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker>

על פי נתוני הארגון העוקב אחר ההשקעות הגלובליות של סין (China Global Investment Tracker), בשנים 2005–2020 ניתבה סין יותר השקעות וחוזי בנייה לאיראן, בשווי כולל של 26.5 מיליארד דולר, משהפנתה למדינות אחרות באזור, כגון עיראק (24 מיליארד דולר), אלג'יריה (23.9 מיליארד דולר), טורקיה (15.96 מיליארד דולר), ישראל (13 מיליארד דולר), כווית (10.75 מיליארד דולר), קטר (7.72 מיליארד דולר), עומאן (5.8 מיליארד דולר) ובחריין (1.42 מיליארד דולר). עם זאת, היא גם השקיעה 38.64 מיליארד דולר בערב הסעודית, 33.53 מיליארד דולר באיחוד האמירויות הערביות, 27.2 מיליארד דולר במצרים וסכום שיא של 58.85 מיליארד דולר בפקיסטן (תרשימים 13, 14).

תיק ההשקעות של סין בערב הסעודית מגוון יותר מתיק ההשקעות שלה באיראן וההרכב שלו הוא: 37 אחוזים בענף האנרגיה (14.34 מיליארד דולר), 15 אחוזים בענף התחבורה (5.88 מיליארד דולר) ו-14 אחוזים בענפי השירותים והנדל"ן (5.58 מיליארד דולר ו-5.57 מיליארד דולר בהתאמה). באיחוד האמירויות הערביות הרכב תיק ההשקעות שלה הוא: 51 אחוזים בענף האנרגיה (17.24 מיליארד דולר), 24 אחוזים בענף הנדל"ן (8.13 מיליארד דולר) ו-12 אחוזים בענף התחבורה (4.07 מיליארד דולר). בפקיסטן רוב ההשקעות וחוזי הבנייה של סין מנותבים לענף האנרגיה, וההשקעה בו היא כ-70 אחוזים (41.39 מיליארד דולר) מסך ההשקעות, אחריו ענף התחבורה עם 21 אחוזים (12.29 מיליארד דולר). לפי שווי ההשקעות והחוזים פקיסטן שומרת על ההובלה על פני כל המדינות האחרות, לרבות איראן, שכן נכון להיום סין ממקדת את מרב השקעותיה בפרוזדור הכלכלי הסיני-פקיסטני (CPEC) וביוזמת החגורה והדרך (BRI).

מסקנות

לפי הנתונים שהוצגו לעיל איראן היא אחת מן השותפות החשובות של סין באזור בתחומי המסחר וההשקעות, אך היא בהחלט אינה החשובה ביותר וללא ספק רחוקה מלהיות אחת השותפות החשובות שלה בעולם. השותפות הבולטות ביותר של סין באזור הן ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות. עם השותפות הבולטות שלה בעולם נמנות רוב מדינות המערב הגדולות, החל בארצות הברית עצמה. נתח המסחר עם איראן מסך המסחר של סין הוא שולי, ואילו נתח המסחר עם סין מסך המסחר של איראן הוא משמעותי. אף שעתודות האנרגיה של איראן גדולות והרכישה ממנה זולה יותר בגלל הסנקציות, פחמימנים אפשר לרכוש גם ממקורות אחרים ויש להם תחליפים. מלבד כמה מוצרים חריגים, כגון מוצרי מתכות ברזליות, שטיחים בעבודת יד ופיסטוקים, איכות המוצרים שסין מייבאת מאיראן לא שונה בהרבה מאיכות המוצרים שהיא מקבלת מערוצי יבוא מקבילים, דוגמת ערב הסעודית. במסחר עם

ישראל המצב הפוך: השווי הכולל של המסחר נמוך יותר אבל המוצרים המיובאים מישראל מדורגים גבוה יותר במדד האיכות.

המסחר וההשקעות בין סין לאיראן הושפעו הן לטובה והן לרעה מן הסנקציות שארצות הברית והאו"ם הטילו על איראן. המסחר וההשקעות הזרות הישירות עלו לשיאים חדשים בשנים 2010–2015, אך המצב בתחום החוזים בענף האנרגיה היה יציב פחות, כפי שניתן להסיק מן הניסיון האיראני בפרויקטים בשדות הגז פארס הדרומי (South Pars) ואזאדגאן הדרומי (South Azadegan).

בהשוואה למצב בפרויקטים של פחמימנים נראה שההשקעות וחוזי הבנייה של סין הקשורים לתשתיות איראניות, לרבות רכבות ורכבות תחתיות בערים, עומדים על קרקע יציבה יותר. אחד מן הפרויקטים האלה הוא קו הרכבת טהראן-קום-איספהאן, קו הרכבת המהירה היחיד באיראן, ונראה שהבנייה שלו נמשכת למרות הסנקציות ולמרות מגפת הקורונה. ובכל זאת פרויקטים סיניים לפיתוח תשתיות במדינות אחרות באזור התקדמו יפה יותר.

אף על פי שעתודות האנרגיה של איראן, הדינמיות הכלכלית שלה ומיקומה הגיאוגרפי עשויים לרמוז אחרת, עד עתה המדינות שנהנו מעמדת יתרון ביחסיהן עם סין היו ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות ופקיסטן. זאת ועוד, איראן נאלצה לפתח תלות הולכת וגוברת במסחר עם סין ובהשקעות שלה, בעיקר בתקופות שבהן הוטלו עליה סנקציות, וזה נתן לבייג'ינג יתרון ניכר. אם היחסים בין איראן לארצות הברית ישתפרו שוב והסנקציות יוסרו, לבייג'ינג יהיו פחות מכשולים להתמודד עימם בכל עסקה עם איראן. הפרדוקס הוא שבמקרה כזה גם לאיראן יהיה יותר מרחב תמרון, והפלגים – השמרני המתון יחסית והרפורמיסטי – יראו בו תמריץ לפתח מחדש גיוון ביחסי המסחר ולצמצם את התלות בסין.

כרגע ההשפעה המשבשת של מגפת הקורונה על סחר החוץ ועל שרשראות האספקה מזינה את מלחמת הסחר בין סין לארצות הברית, ולכן סביר להניח שגם סין תתמקד פחות ביצוא, בהשקעות חוץ ובהלוואות, בעיקר כל עוד שותפותיה נאבקות לשקם את כלכלתן. במאי 2020 הכריז הנשיא שי ג'ין-פינג על "אסטרטגיית סירקולציה כפולה" (Dual Circulation Strategy) שלפיה סין תפעל לאזן מחדש את מודל הצמיחה הקיים המבוסס בעיקר על סחר חוץ, בעזרת יותר ביקוש מבית. תוכנית החומש ה-14 (2021–2025), שעיקריה גובשו בסוף אוקטובר והוכרזה במארכ 2021, מוסיפה עוד פרטים על האסטרטגיה החדשה ושמה דגש על צמיחה מקומית איכותית (ולא בהכרח מהירה), על שווקים פנימיים, על חדשנות מבית ועל צמצום התלות במקורות זרים בענף הטכנולוגיה, בעיקר בחגורה הכלכלית של נהר היאנגצה (Yao, 2020; Wong, 2020). לתוכנית יש השלכות עתידיות על סחר החוץ של סין ועל השותפות שהיא משקיעה בהן כיום, במיוחד בכל הקשור להסכם שיתוף הפעולה עם איראן ל-25 שנה, שכבר

נחתם רשמית. לא משנה מה נכתב בגרסה הסופית של ההסכם – עד עתה אף אחת מן השותפות לא פרסמה את פרטיו המלאים או ציינה אם יש הבדלים בינו ובין הטיוטה שהודלפה ביולי 2020 – יש לבחון את ההסכם כולו, ובפרט את היקף ההשקעה שסין הציעה, ולא פחות חשוב מכך – יש לבחון את יישום ההסכם לטווח ארוך לאור תוכנית החומש.

פרק 3

היחסים הדיפלומטיים בין סין לאיראן בראיה רחבה

בינואר 2016, מייד אחרי שהסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית (JCPOA) נכנס לתוקף, ביקר נשיא סין שי ג'ין-פינג בטהראן ושדרג את היחסים בין המדינות לרמה של שותפות אסטרטגית כוללת. כפי שצוין בפרק קודם, שתי המדינות התחייבו גם להגדיל עד 2026 את המסחר ביניהן פי עשרה, לשווי של 600 מיליארד דולר. איראן שאפה כבר זמן רב להגיע לרמה גבוהה כזאת של שותפות אסטרטגית עם סין, ובביקור הזה הצליחה להגיע אליה באופן רשמי.

אחד התוצרים של שדרוג היחסים הזה בין המדינות הוא ההסכם שנחתם ב-27 במארס 2021 לשיתוף פעולה כולל בין סין לאיראן למשך 25 שנה. כפי שכבר צוין לעיל, טרם פורסמו פרטים על ההסכם הסופי, אך גרסת הטיוטה שלו בפרסית הודלפה לעיתונות ביולי 2020, ואפשר ללמוד ממנה כמה פרטים חשובים (Foreign Ministry of the Islamic Republic of Iran, 2020). מלבד שיתוף הפעולה הביטחוני והדיפלומטי, תנאי ההסכם נוגעים גם למעטפת רחבה של ענפים בכלכלה האיראנית לרבות פיתוח נמלים, טלקומוניקציה ואנרגיה מתחדשת. אף על פי שטיוטת ההסכם מנוסחת במונחים כלליים ואין בה מספרים מפורשים, נתון שאושש שוב אחרי ששני שרי החוץ חתמו על ההסכם, ההסכם הוא עדיין נקודת שיא, לפחות סמלית, ביחסים הדיפלומטיים בין המדינות בייחוד בתקופה שבה סין ואיראן, נוסף על רוסיה, נוטות יותר ויותר לקרוא תיגר על ארצות הברית.

בפרק זה היחסים הדיפלומטיים בין סין לאיראן נבחנים בראיה רחבה יותר לפי שלושה היבטים מרכזיים: המעמד של איראן ברשת הקשרים הדיפלומטיים של סין; העמדות שסין מביעה במועצת הביטחון בנוגע לתוכנית הגרעין האיראנית; והקשרים של איראן עם ארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה. אפשר לראות כי למרות ציוני הדרך החשובים ביחסים בין המדינות שהוזכרו לעיל, איראן היא אחת מן השותפות החשובות ביותר של סין, אך בפירוש לא השותפה החשובה ביותר שלה באזור ולא כל שכן בעולם. יתר

על כן, לפי המדיניות שסין נוקטת במועצת הביטחון ובארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה, מבחינה דיפלומטית בייג'ינג פועלת לטובת איראן פחות מכפי שאיראן מנסה להציג.

רשת הקשרים הדיפלומטיים של סין

את היחסים בין סין לאיראן יש לבחון גם מנקודת מבטה של הדיפלומטיה הסינית. כשהנשיא שי ג'ין-פינג יצא ב-2016 לסיור בשלוש מדינות במזרח התיכון, הייתה איראן תחנתו האחרונה. הסיור החל בערב הסעודית, והוא חתם איתה על הסכם שותפות אסטרטגית כוללת. נשיא מצרים עבד אל-פתאח א-סיסי כבר חתם הסכם שותפות אסטרטגית כוללת עם סין ב-2014, ומצרים הייתה תחנתו השנייה של שי. ובאותה נסיעה ב-2021, שבה חתם שר החוץ הסיני וואנג יי על הסכם שיתוף הפעולה ל-25 שנה עם עמיתו האיראני מוחמד ג'וואד זריף, הוא גם ביקר בחמש מדינות אחרות באזור שלסין יש שותפות איתן, לרבות ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות, בחריין, עומאן וטורקיה. כדי לדון בהקשר הנכון בהסכם השותפות האסטרטגית הכוללת בין סין לאיראן, יש להבין את מערכת "השותפויות" בדיפלומטיה הסינית.

הדיפלומטיה הסינית נסבה על 'חמישה עקרונות של דו-קיום בשלום' שהיא כוננה לראשונה עם הודו ב-1954. העקרונות הם: כבוד הדדי לריבונות ולשלמות טריטוריאלית; הימנעות הדדית מתוקפנות; הימנעות הדדית מהתערבות זו בענייניה הפנימיים של זו; שוויון ותועלת הדדית (עיקרון שהסינים מכנים שוב ושוב "שותפות שכולם מרוויחים ממנה", win-win); ודו-קיום בשלום. ההיגיון הזה עמד גם בבסיס ההתחמקות של סין מבריתות רשמיות מאז ועידת המפלגה ה-12 ב-1982 (למעט ההסכם עם קוריאה הצפונית מ-1961, שנותר על כנו ונקרא "ברית ידידות, שיתוף פעולה וסיוע הדדי בין סין לקוריאה הצפונית" [Sino-North Korean Treaty of Friendship, Cooperation, and Mutual Assistance]). תוקפו יפוג ב-2021 אלא אם יחודש. סין רואה בהסכמים מסוג זה שרידים של המלחמה הקרה ומעדיפה לכונן במקומם שותפויות בלי בריתות. הסכמי השותפות האלה נקראים בשמות שונים ומגוונים, אך ככלל אפשר לחלק אותם לשלוש רמות: שותפות אסטרטגית כוללת, שותפות אסטרטגית ושותפות רגילה (ראו למשל: Li & Ye, 2019). עד סוף 2016 כוננה סין יחסי שותפות אסטרטגית כוללת עם כ-35 מדינות, לרבות איראן, ועם האיחוד האירופי. אולם יש הבדלים באיכותם של ההסכמים מן הסוג הזה עם המדינות השונות. בראש הפירמידה עומדים הסכם 'שותפות אסטרטגית כוללת לתיאום' (Comprehensive Strategic Partnership of Coordination) עם רוסיה (שודרג ב-2011) והסכם 'שותפות אסטרטגית קואופרטיבית בכל מצב' (All-Weather Strategic Cooperative Partnership) עם פקיסטן (2005). מלבד שני אלה – גרמניה ובריטניה כוננו עם סין הסכמי 'שותפות אסטרטגית כוללת'

ו'שותפות אסטרטגית כוללת גלובלית למאה ה-21' (בהתאמה). סין חתמה גם על 'שותפות אסטרטגית קואופרטיבית כוללת' (Comprehensive Strategic Cooperative Partnership) עם המדינות: בלרוס, קמבודיה, צ'ילה, לאוס, מיאנמר, קונגו-ברזוויל, וייטנאם ותאילנד. יש לה הסכמי 'שותפות אסטרטגית כוללת' רשמיים עם עוד מדינות, ורשימת המדינות הללו הולכת וגדלה.

באזור המזרח התיכון וצפון אפריקה חתמה סין על הסכמי שותפות אסטרטגית כוללת עם אלג'יריה ומצרים (2014), עם ערב הסעודית ואיראן (2016) ועם איחוד האמירויות הערביות (2018). יש לה גם שותפות כוללת בחדשנות עם ישראל (2017) ושותפות אסטרטגית עם טורקיה (2010). היא גם שומרת על שותפויות אסטרטגיות ברמה בינונית עם סודאן וקטר (2014), עם עיראק וירדן (2015), עם מרוקו (2016), עם ג'יבוטי (2017) ועם כווית ועומאן (2018).

אם כן, שותפות אסטרטגית כוללת עם סין אינה משייכת את איראן לקבוצה אקסקלוסיבית מדי, לא כל שכן ממצבת אותה מעל מדינות אחרות שבייג'ינג חתמה איתן על הסכמים כאלה. סין מייחסת לפחות אותה רמת חשיבות להסכמי שותפות אסטרטגית כוללת עם כמה מדינות אחרות באזור, כגון ערב הסעודית ואיחוד האמירויות הערביות, וחשיבות גדולה יותר להסכמים עם מדינות כמעט בעלות ברית מחוץ למזרח התיכון, דוגמת רוסיה ופקיסטן. סין אף שומרת על שותפות אסטרטגית כוללת עם מדינות שיחסייהן איתה הולכים ומתדרדרים, כגון אוסטרליה (שותפות אסטרטגית כוללת מאז 2014). אוכלוסיית איראן גדולה כמעט פי שלושה מאוכלוסיית אוסטרליה, אבל כלכלת אוסטרליה גדולה פי 2.5 מכלכלת איראן. ב-2019 היה שווי המסחר בטובין בין סין לאוסטרליה 167.7 מיליארד דולר – יותר מפי שבעה משווי המסחר בין סין לאיראן. בנובמבר 2020 חתמו סין, אוסטרליה, יפן, קוריאה הדרומית, ניו זילנד ועשר המדינות החברות באיגוד מדינות דרום-מזרח אסיה (ASEAN) על הסכם 'שותפות כלכלית אזורית כוללת' (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP). לפי פרסומים הסכם זה הוא הסכם הסחר החופשי הנרחב ביותר שנחתם מעולם. אין הסכם סחר חופשי דומה בין סין לאיראן או בין ובין מדינות אחרות. אפילו הסכם שיתוף הפעולה האסטרטגי ל-25 שנה ביניהן אינו נרחב באותה המידה.

העמדות שסין מביעה כלפי איראן במועצת הביטחון

התלות של איראן בפטרונות הדיפלומטית של סין ובתמיכתה הלכה וגדלה עם הזמן. עם זאת, לא תמיד יכולה הייתה איראן לסמוך על כך, גם כשהתמיכה הדיפלומטית של סין הייתה חשובה לה מאוד, למשל כשמצבה במועצת הביטחון החמיר בעקבות

פיתוח הגרעין. סין הצביעה בעד כל עשר ההחלטות שמועצת הביטחון של האו"ם פרסמה נגד איראן מיולי 2006 עד יוני 2014, בלי יוצא מן הכלל.

בהחלטה הראשונה מ-2006, UNSCR 1696, דרשה מועצת הביטחון שאיראן תעצור את תוכנית העשרת האורניום שלה (רק קטר הצביעה נגד ההחלטה). ההחלטה עצמה התאפשרה רק אחרי שמועצת הנגידים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית הצביעה בעד הפניית איראן למועצת הביטחון של האו"ם בפברואר 2006 – הצבעה שהתקבלה ברוב קולות, וגם סין, רוסיה והודו הצביעו בעד. בהחלטה השנייה מ-2006, UNSCR 1737, הוטלה סדרת הסנקציות הראשונה על איראן משום שהיא לא הפסיקה את העשרת האורניום. בהחלטה השלישית מ-2007, UNSCR 1747, הורחבו הסנקציות. ב-2008 נדרשה איראן על פי החלטה UNSCR 1803 להפסיק את העשרת האורניום (רק אינדונזיה נמנעה), ובהחלטה UNSCR 1835 מאותה שנה חוזקו ארבע ההחלטות הקודמות. ההחלטה החשובה ביותר מבחינה פוליטית וכלכלית היא UNSCR 1929 מ-2010. בהחלטה זו הוחמרו מאוד הסנקציות על איראן בתמיכתן המלאה של סין ורוסיה (רק ברזיל וטורקיה הצביעו נגדה, ולבנון נמנעה). בארבע ההחלטות הנוספות שסין הצביעה בעדן – UNSCR 1984 מ-2011, UNSCR 2049 מ-2012, UNSCR 2105 מ-2013 ו-UNSCR 2159 מ-2014 – הוארך המנדט של פאנל המומחים לניטור הסנקציות.

עם זאת, בייג'ינג כן עשתה מאמצים לריכוך הנוסח של ההחלטות, גם אם לא את רוחן, ודאגה שהן לא יסלימו לפעולה הצבאית שהאו"ם יכול לנקוט על פי סעיף 42 (בפרק 7) של מגילת האומות המאוחדות. היא עשתה זאת כדי להגן על האינטרסים הכלכליים שלה בשוק שבוי, כדי למנוע אפשרות שכוחות זרים יחליפו את השלטון בטהראן וכדי לשמור על איראן בצד שלה, למרות שצידדה לכאורה במתנגדי איראן. ב-2018, אחרי שארצות הברית פרשה מהסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית, שוב ושוב מתחה סין ביקורת על ממשל טראמפ וטענה שהוא פועל בניגוד למקובל בפעילות דיפלומטית רב-צדדית ומפר את החוק הבינלאומי, אף על פי שלפי עדויות הפקחים של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית, איראן ממלאת את חלקה בהסכם. סין ועוד שלוש מתוך חמש החברות הקבועות במועצת הביטחון הטילו וטו באוגוסט 2020 על ההצעה של ארצות הברית להאריך את אמברגו הנשק על איראן, ושתיים-עשרה מדינות אחרות הצביעו נגדה. תוקפו של האמברגו עמד לפוג חודשיים מאוחר יותר. כמו כן בספטמבר 2020 התעלמו סין, רוסיה ומדינות ה-E3 מן ההכרזה החד-צדדית של ארצות הברית על החזרה מיידית של הסנקציות שהאו"ם הטיל על איראן בשל פיתוח הגרעין.

אומנם חברות ובנקים סיניים בבעלות ממשלתית נמנעו על פי רוב מעסקים עם איראן בשל האיום בסנקציות מצד ארצות הברית, אבל חברות סיניות אחרות וחברות

שבסיס הפעילות שלהן בסין, החשופות פחות לאיום, המשיכו לשתף פעולה עם איראן בענפים שונים, כגון טכנולוגיות לייצור טילים, משלוחים אוויריים, נפט ובעיקר שינוע נפט. לפי נתונים של הרשויות בארצות הברית, לפחות שתיים מן החברות שהמשיכו בשיתופי פעולה מן הסוג הזה היו חברות בנות של COSCO Shipping Corporation. זאת ועוד, רוסיה הביעה עניין במכירת נשק לאיראן אחרי שיפוג תוקף האמברגו שהטיל האו"ם, וייתכן שגם סין תפעל כך (Tasnim News Agency, 2020). באמצע ספטמבר 2020 הזהיר שר החוץ האמריקאי דאז מייק פומפאו כי ארצות הברית תמנע מאיראן לרכוש "טנקים סיניים ומערכות הגנה אוויריות רוסיות" (Al Jazeera, 2020). בעדכון שפרסמה באוקטובר 2020 קרן המטבע הבינלאומית היא העריכה ששווי יתרות מטבע החוץ של איראן שלא הוקפאו ונגישות לה צומצם ל-8.8 מיליארד דולר בלבד – לעומת 122 מיליארד דולר ב-2018 (IMF, 2020). אבל נכון לסוף 2020 לפחות, בידי סין יש כ-20 מיליארד דולר מרווחי היצוא של איראן. סכום זה יכול לשמש למימון כל רכישה של ציוד צבאי, אם וכאשר טהראן תחפוץ בכך.

איראן וארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה

ההיבט השלישי ביחסים בין סין לאיראן הוא בקשתה של איראן לקבל מעמד של חברה מלאה בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה, בקשה שעדיין ממתנה לאישור. איראן קיבלה ב-2005 מעמד של מדינה משקיפה לצד הודו ופקיסטן. טהראן הגישה בקשה רשמית לקבל מעמד של חברה מלאה ב-2008, ומאז המדינות החברות בארגון דוחות את קבלת ההחלטה בעניינה. ב-2010 גיבש רשמית ארגון שאנגחאי את הקריטריונים לחברות וקבע שמדינות שהוטלו עליהן סנקציות של האו"ם – משמע איראן – ומדינות שמעורבות בעימותים חמושים לא תהיינה זכאיות למעמד של חברות.

אומנם המדינות החברות בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה לא ניסחו סעיף הגנה הדדית הדומה לסעיף 5 באמנת נאט"ו ולסעיף 4 באמנה של הארגון לביטחון משותף (Collective Security Treaty Organization), אבל היחסים המעורערים של איראן עם ארצות הברית ועם מדינות אחרות, בעיקר בתקופת הנשיאות של אחמדינז'אד, עלולים היו בכל זאת לגרור אותן לקרבות שהן היו מעדיפות להימנע מהם. חשוב לציין שעצמאות ריבונית נחשבת תמיד ערך עליון באיראן, ובקשתה להיות חברה בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה הייתה הפעם הראשונה שהרפובליקה האסלאמית ביקשה מיוזמתה להצטרף לשותפות בעלת משמעות ביטחונית עם מעצמות כלשהן.

רשמית, כמו כל החלטה אחרת של הארגון, גם בקשות של חברות מקבלות אישור רק אם כל המדינות החברות מצביעות בעדן פה אחד. טג'יקיסטן זעמה על כך שאחד ממנהיגי האופוזיציה הטג'יקית האסלאמית התארח בטהראן ב-2015, ולכן למשך

זמן מה הייתה התנגדותה המכשול המרכזי, לכאורה, לחברותה של איראן בארגון. למרות הדרישה הרשמית להסכמה כללית, כמעט אין עוררין על כך שכל החלטה סופית על הרחבת שורותיו של ארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה תלויה בהסכמה של רוסיה, ואולי אף חשוב מכך, בהסכמה של חברה אחרת הצוברת כוח והשפעה – סין. אם שתי המדינות הללו היו רוצות לעזור לאיראן לטפס למעמד גבוה יותר, הן היו יכולות לכל הפחות להפעיל לחץ על החברות האחרות בארגון ולקבל מהן הסכמה שבשתיקה לאישור חברות מלאה. מכאן אפשר להסיק שגם סין עדיין אינה תומכת לחלוטין ברעיון. ב-2017 ויתר לבסוף ארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה על קריטריון המעורבות בעימותים חמושים וצירף את הודו ואת פקיסטן לשורותיו. למרות זאת ואף על פי שהסנקציות של האו"ם על איראן הוסרו בינואר 2016, עדיין לא הראו המדינות החברות בארגון או סין כל סימן להתקדמות בנוגע לבקשת החברות של איראן, למעט במקרה אחד שאינו חד-משמעי – סעיף 9 לנספח 3 של טיוטת ההסכם לשיתוף פעולה ל-25 שנה שהודלפה קורא להמשך התמיכה של שתי המדינות זו בזו בפורומים ובארגונים אזוריים ובינלאומיים. מצוינת בו גם "תמיכה פעילה של סין בחברות מלאה של הרפובליקה האסלאמית של איראן בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה". זו הישות היחידה המוזכרת בשמה בסעיף הזה.

בנפרד, סעיף 8 באותו נספח קורא לשיתוף פעולה במלחמה בטרור ובתחומים כגון פשיעה בינלאומית וסחר בבני אדם, וכן לעריכת תרגילים צבאיים משותפים של חילות האוויר, הים והיבשה. בעיקרון כל שיתופי הפעולה האלה תואמים במדויק את תחומי הפעילות של ארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה, ותרגילים צבאיים קונוונציונליים מקבלים מענה במסגרת משחקי המלחמה "משימת השלום" של הארגון, הנערכים פעם בשנה או פעם בשנתיים, ומשתתפים בהם עד 10,000 חיילים.

עד היום השתתפה איראן בתרגילים ימיים משותפים עם סין במפרץ הפרסי ובתרגילים נפרדים עם רוסיה בים הכספי. בדצמבר 2019 היא גם השתתפה לראשונה בתרגילים ימיים משולשים עם סין ורוסיה במפרץ עומאן ובצפון הים הערבי. אם תתקבל כחברה בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה תוכל איראן להשתתף ביותר תרגילים צבאיים בים וביבשה בכל רחבי אירואסיה, והארגון יוכל אולי לערוך תרגילי מלחמה במפרץ הפרסי.

שמונה החברות המלאות בארגון חולשות על 20–25 אחוזים מכלכלת העולם, ואוכלוסייתן היא כמעט חצי מאוכלוסיית העולם – שתיים הן יצואניות אנרגיה גדולות וארבע הן מדינות גרעיניות; שתיים מן המדינות הגרעיניות הן המתחרות האסטרטגיות המרכזיות של ארצות הברית. חברות מלאה של איראן תוסיף לרשימה הזאת עוד מדינת סף גרעין ומעצמת אנרגיה שיש לה אחיזה גם באיזור הים הכספי וגם במפרץ הפרסי.

עם זאת, הפילוג הפנימי בארגון הולך ומתרחב בגלל קונפליקטים בין המדינות החברות בו בנושאים שאינם קשורים לארגון עצמו, למשל בין הודו לפקיסטן ובין הודו לסין. גורם מפלג נוסף הוא החשדנות של רוסיה כלפי סין: בלי עזרתה של רוסיה סביר להניח שסין לא יכולה הייתה לבסס את נוכחותה הכלכלית במרכז אסיה בשנות ה-90 של המאה הקודמת וכנראה לא הייתה עושה זאת, והשאיפות הסיניות להשפיע באירואסיה לא רק על התחום הכלכלי מעוררות חשד אצל הרוסים. רוסיה חתרה תחת סין גם בתחום הכלכלי וטרפדה את ההצעות של סין שלפיהן הארגון יקים בנק לפיתוח ויפתח אזור סחר חופשי, אשר סין הייתה שולטת בהם באופן גורף ככל הנראה (Gabuev, 2017). רוסיה חששה גם שהצעות אלה יגלשו לתחומי הפעילות של ארגונים אזוריים אחרים שבשליטתה, כגון האיחוד הכלכלי האירואסייתי; חברות בו בין השאר קזחסטן וקירגיסטן, והן חברות גם בארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה. כדי לדלל את השפעתן של מדינות אירואסיה על הארגון לחצה רוסיה לקבל לארגון יותר חברות מחוץ לאירואסיה, ובפרט לחצה לצרף את הודו (Gabuev, 2017).

מה שפורט לעיל עשוי להבהיר מדוע הפגינה רוסיה עד עתה יותר התלהבות משהפגינה סין בנוגע לחברותה המלאה של איראן בארגון. בינתיים העדיפה סין לעבוד עם שותפותיה במסגרת יוזמת החגורה והדרך, ובאמצע 2020 החלה לעקוף את רוסיה ולפנות בנפרד לחמש הרפובליקות במרכז אסיה ("5+1"). מאחר שבארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה החלטות מתקבלות רק פה אחד, אין פלא שמדיניות הארגון מתאפיינת ברפיון. אומנם ייתכן שאיראן רואה בקבלה מלאה שלה לארגון מיסוד של אסטרטגיית האיזון החיצוני שלה נגד ארצות הברית, אך באופן אירוני המתחים הפנימיים, בפרט בין סין לרוסיה, והשיתוק שנובע מהם יגרמו לכך שבפועל תזכה טהראן להגנה חלשה יותר מן הארגון.

מסקנות

היחסים הדיפלומטיים בין סין לאיראן זוכים לחשיפה תקשורתית יותר משיש בהם תועלת של ממש. כמו היחסים הכלכליים, גם היחסים הדיפלומטיים אינם סימטריים והם חשובים יותר לאיראן משהם חשובים לסין. אומנם היחסים בין המדינות הגיעו לרמת שותפות אסטרטגית כוללת, אך לסין יש קשרים ברמה דומה או גבוהה יותר עם הרבה מדינות אחרות. במזרח התיכון יש לה קשרים עם כמה מן היריבות של איראן וממתחרותיה המרכזיות, לרבות ערב הסעודית, איחוד האמירויות הערביות ומצרים, והקשרים הדיפלומטיים החשובים ביותר שלה הם עם מדינות מחוץ לאזור, כגון רוסיה ופקיסטן. בחזית הדיפלומטית והמסחרית – סין העמיקה את יחסיה אפילו עם שותפות אסטרטגיות שתקיפות כלפיה יותר לאחרונה, כגון אוסטרליה, יותר

משהעמיקה את יחסיה עם איראן, למרות הכרזות בלתי פוסקות מצד סין על ידידות עם טהראן ועל תמיכה בה.

אין ספק שסין סיפקה לטהראן תמיכה דיפלומטית וצבאית חיונית בשמונה שנות המלחמה עם עיראק וחבל הצלה כלכלי בשנים שהאו"ם הטיל עליה סנקציות, שבעקבותיהן יצוא הנפט מאיראן והצמיחה הכלכלית שלה התכווצו במידה ניכרת. אך היא גם פגעה באינטרסים האיראניים בנקודות קריטיות, במיוחד במקרים שבהם הפגיעה נדרשה כדי לשמור על היחסים בין בייג'ינג לוויינגטון. בתקופה שאיראן הייתה זקוקה ביותר לתמיכה דיפלומטית במועצת הביטחון בכל הקשור לתוכנית הגרעין השנויה במחלוקת שלה, תמכה בייג'ינג בסנקציות וסייעה רק בריכוך הניסוח של ההחלטות, בעודה מנצלת עד תום את הבידוד של איראן כדי להשתלט על השווקים במדינה. סין תמכה לא רק בהחלטה הקשה מכולן – UNSCR 1929 מ-2010 – אלא בכל עשר ההחלטות שהתקבלו במועצת הביטחון של האו"ם נגד איראן במשך שמונה שנים.

זאת ועוד, אף שאיראן הגישה בקשה רשמית להצטרף לארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה במעמד של חברה מלאה – הבקשה הרשמית היחידה שאיראן הגישה אי פעם לארגון מסוג זה, שהמטרות והיעדים שלו גם ביטחוניים בין היתר – וגם הביעה את רצונה בכך פעמים רבות, הארגון – שסין כיום היא ככל הנראה המדינה המשפיעה יותר מבין השתיים העומדות בראשו – לא עשה אף צעד משמעותי לקידום הטיפול בבקשה, על אף שעברו כבר שנים עשרה שנה מאז שהוגשה.

יש כמה סממנים עתידיים שיוכלו להעיד על כך שסין החלה לייחס לאיראן חשיבות דיפלומטית גבוהה יותר: שדרוג של היחסים לשותפות אסטרטגית כוללת עם ייעוד ייחודי; קבלה של איראן במעמד של חברה מלאה לארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה; ויישום מלא ומתמיד של ההסכם ל-25 שנה בין המדינות; לפי הטייטה שלו שהודלפה לעיתונות, ההסכם כולל שיתוף פעולה דיפלומטי, כלכלי וצבאי נרחב.

שיפור ביחסים בין טהראן לוויינגטון יכול למשל להקל על הקשרים המסחריים בין סין לאיראן ולהקל על סין להשקיע באיראן. עם זאת, ייתכן שירידה במתיחות עם ארצות הברית גם תגרום לכך שאיראן תזדקק פחות לתמיכה דיפלומטית, כלכלית, טכנולוגית וצבאית מסין. ייתכן שזו הסיבה שארבע שנים אחרי הביקור של הנשיא שי ג'ינג-פינג בטהראן ב-2016 הצליחו שני הצדדים לנסח רק מסמך טיוטה כללי בן שמונה עשר עמודים. אחרי שהסכים לתנאי 'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית' (JCPOA) והשיג רגיעה, בעיקר עם ארצות הברית אבל גם עם האיחוד האירופי, הפנה הממשל של חסן רוחאני את מרצו לאיזון מחדש של יחסי החוץ באמצעות שיפור היחסים עם מדינות המערב. אבל כשטראמפ פרש מהסכם המעצמות על תוכנית הגרעין של איראן והחליט על קו של 'מקסימום לחץ', נאלץ ממשל רוחאני לרכז מחדש את כל מאמציו ביחסי החוץ עם סין ועם רוסיה. אין זה מפתיע אם כן

שהצד האיראני הדליף את גרסת הטיוטה של ההסכם בפרסית. סביר להניח שמטרת ההדלפה הייתה גם לאותת לבייג'ינג שעליה להכריז בפומבי על מחויבותה להסכם וגם להראות לווינגטון שאי אפשר להפחיד את איראן ולהכניעה.

גם לפני שנכנס לתפקידו ציין נשיא ארצות הברית ג'ו ביידן שבכוונתו לחתום מחדש על 'הסכם המעצמות על תוכנית הגרעין האיראנית' אם איראן תעמוד במחויבויותיה. עם זאת, עדיין לא סביר שביידן יוותר על כל היתרון שיצר טראמפ, ונראה שהוא ידרוש ויתורים נרחבים יותר בכל הנוגע לתוכנית הגרעין של איראן, לתוכנית הטילים הבליסטיים שלה ולהתנהלותה באזור. יתר על כן, סביר להניח שהדגש שביידן שם על מאמצי דיפלומטיה רב־צדדיים לא רק יאפשר את חידוש השיחות עם איראן אלא גם יחזק את החזית שתיוצר נגד טהראן אם היא תסרב לווייתורים נרחבים יותר. גם סין וגם רוסיה הצביעו נגד איראן במועצת הביטחון כאשר הייתה התנגשות בין האינטרסים שלהן לאינטרס האיראני, והצורך בהסכמה כללית טקטית בין חמש החברות הקבועות במועצה הוא שגבר. התרחיש הזה חוזר להיות סביר יותר תחת ביידן משהיה בתקופת טראמפ.

זאת ועוד, כל הסימנים מעידים על כך שביידן ימשיך להפעיל לחץ כבד על סין כדי שתשנה את עמדותיה בנושאים כגון המסחר, האיים בים סין הדרומי וזכויות אדם בשטחה, וימשיך להתחרות בעוצמתה הטכנולוגית העולה של סין, אף שסביר שלא יעשה זאת באופן בוטה ותגרני כמו טראמפ. אם כל זה נכון, אזי כל הגורמים האלה יחד מצביעים על כך שהאינטרסים הדיפלומטיים והאסטרטגיים של איראן ושל סין ימשיכו להתלכד גם בתקופת ממשל ביידן.

מסקנות והשפעות על ישראל

מנקודת מבטה של ישראל היחסים בין סין לאיראן פוגעים באינטרסים של ישראל ככל שבייג'ינג מקלה את קשייה של טהראן ומחזקת את יכולותיה.

בתחום המסחר אפשר לכלול את העזרה של סין לאיראן לחדש את הכנסותיה ממטבע חוץ ולמלא את עתודות מטבע החוץ שלה. גם אם הסיוע הזה מגדיל את התלות של איראן בבייג'ינג, כל העברה של מטבע זר מסין לאיראן וכל הזרמת הון לענפי האנרגיה, לתעשייה ולתשתיות התחבורה שלה עוזרות לטהראן להתמודד ביתר קלות עם הסנקציות שארצות הברית הטילה עליה ומועילות למשמרות המהפכה האסלאמית – הכוח הצבאי האיראני המתנגד לישראל בלהט ובעל שליטה כלכלית נרחבת במדינה.

בתחומים אחרים – סין יכולה להטיל וטו על החלטות של מועצת הביטחון הנוגעות להתנהלותה של טהראן ולחזק את יכולותיה של איראן בתחומי הטכנולוגיה, הסייבר, המודיעין והצבא, בפרט משפג תוקפו של אמברגו הנשק שהטיל עליה האו"ם. נראה שהסכמה של סין בהמשך הדרך, גם אם לא ברצון רב, לחברות מלאה של איראן בארגון שאנחאי לשיתוף פעולה תוסיף ותחזק את טהראן משום שמבחינתה לארגון האזורי הזה יש משקל נכבד נגד ארצות הברית.

גם המעורבות של ארגונים סיניים בבעלות ממשלתית ושל חברות בנות שלהם בפרויקטים בתחום הבנייה ופיתוח התשתיות הן בישראל והן באיראן מצריכה טיפול זהיר והפרדה, וירושלים חייבת לצאת מנקודת הנחה שבייג'ינג וטהראן משתפות מידע זו עם זו. חלק מן הפרויקטים האלה נשלטים באמצעות רשתות בקרה, איתות וניטור; רשתות אלה משולבות במערכות רחבות יותר ברמה עירונית או ברמת המדינה, ועל אלה אפשר להשפיע ואף לשבש אותן באמצעים אלקטרוניים. פרויקטים אחרים עשויים להיות ממוקמים ליד אתרים ממשלתיים רגישים, לרבות אתרים של חילות היבשה והים ומתקני מודיעין. לדוגמה – CRTG China Railway Tunnel Group היא הבעלים של 51 אחוזים מן המניות של תאגיד משותף שבונה רבים ממקטעי הקו האדום של הרכבת הקלה בתל אביב. CRTG היא חברה בת של CREC, ו-CREC היא שותפה של התאגיד Khatam ol-Anbia של משמרות המהפכה האסלאמית בפרויקט

הבנייה של הרכבת המהירה טהראן-קום-איספהאן. השקעות ורכישות סיניות במגזר הטכנולוגי האזרחי בישראל עלולות לגרום לדליפת טכנולוגיה לאיראן משום שהן אינן כפופות לבקורות היצוא של הממשל הישראלי. אם טכנולוגיה שהודלפה תנוצל לצרכים צבאיים, תהיה לכך השפעה גם על הביטחון הלאומי.

* * *

ישראל יוצאת נשכרת מכך שסין מתרכזת בעסקים באזור המזרח התיכון ואינה נוקטת עמדה, למעט תמיכתה המתמשכת בפלסטינים באו"ם. לישראל לבדה אין יכולת רבה להשפיע באופן ישיר על המדיניות של סין כלפי איראן, ייתכן שאפילו לא בעזרת היחסים שכוננה ישראל עם בייג'ינג בתחום החדשנות. השותפות הכוללת בחדשנות בין סין לישראל היא בהחלט ייחודית – היא מבוססת על יכולותיה של האחרונה בהמצאות ובחידושים טכנולוגיים, יכולות המחזקות את מעמדה של ירושלים בסין משום רצונה של סין להפוך בעצמה למעצמה טכנולוגית. עם זאת חשוב לזכור שגם בתחום זה ישראל חייבת להתחשב בחששותיה של ארצות הברית, בעלת בריתה החשובה ביותר, מאחר שאפשר להניח כמעט בביטחון מלא שהמלחמה בין סין לארצות הברית בתחום הטכנולוגיה תימשך, ללא קשר לממשל. אפשר בהחלט גם להניח שאם וושינגטון תמשיך לראות בסין איום הולך וגדל, היא תשקיע עוד יותר משאבים באסיה והרחק מן המזרח התיכון.

הרעיון שאפשר לשכנע ישירות את סין לנתק את קשריה עם איראן או לצמצם אותם במידה ניכרת אינו מציאותי, וייתכן שניסיון כזה אף יחבל במטרה. אסטרטגיה שמטרתה לשכנע את סין לנקוט עמדה תיחשב הטרדה בעיני המעצמה המתגאה בקשריה הטובים עם כל השחקניות באזור. יתר על כן, המניעים של סין להעמקת שיתוף הפעולה עם איראן כמעט שאינם נוגעים לישראל.

במקום לנסות לשכנע את סין שלא להעמיק את קשריה עם איראן, עדיף שירושלים תפנה לבייג'ינג כאל שחקן ניטרלי המעוניין בסביבה צפויה ויציבה, בעיקר בכל הקשור למסחר ולעסקים באזור, ובהתמדה לנסות לשכנע אותה ללחוץ על איראן למתן את התנהלותה המערערת את היציבות. לצד מדיניות איתנה יותר ומרחיקת ראות של ארצות הברית במזרח התיכון, לחץ כזה מצידה של סין יחזק את היציבות באזור כולו, ובראייה רחבה יותר אף יועיל לאינטרסים המסחריים והכלכליים של סין. באותו הקשר – כדאי לישראל גם לדחוף את סין לנקוט עמדה נוקשה יותר בנוגע לסיוע בפיתוח יכולות גרעין ולהפצתן, לא רק כלפי איראן אלא גם כלפי מדינות אחרות כגון ערב הסעודית, החתומה גם היא על האמנה למניעת הפצת נשק גרעיני.

עם זאת, היחסים של סין עם איראן והיתרון האסטרטגי, הכלכלי והדיפלומטי שיש לסין על פני איראן, וכן החשיבות הרבה יותר שבייג'ינג מייחסת לשותפות אחרות

באזור, יכולים להיות גם פתח להזדמנויות, בייחוד לאחר שנחתמו הסכמי אברהם. ניצני השינוי בסדר האסטרטגי האזורי שהסכמי אברהם נותנים להם תוקף מקרבים אף יותר בין ישראל לאיחוד האמירויות הערביות, לבחריין ולאחרונה גם למרוקו, וכן ברמת האליטה הפוליטית למדינות כגון ערב הסעודית ובעלות בריתה – מצרים, צפון סודאן, עומאן ואחרות.

עד עכשיו, למעט אינטראקציות רשמיות ובדרך כלל סמליות עם ארגונים רב-מדינתיים, כגון מועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ, הליגה הערבית ואיחוד המגרב הערבי, הקפידה סין לרוב על יחסים דו-צדדיים עם המדינות באזור – מאפיין מוכר גם מן הפעילות שלה באזורים אחרים בעולם. כפי שכבר ראינו, מסה קריטית של אינטרסים דיפלומטיים, כלכליים וצבאיים משותפים עם מדינות במזרח התיכון המתנגדות לאיראן יכולה לשנות את ההעדפות ואת סדרי העדיפויות של שחקנים אזוריים, אך גם של שחקנים מחוץ לאזור. אם ישראל ובעלות בריתה הסוניות החדשות במפרץ ובאזורים אחרים יתאמו ביניהן את האינטראקציות שלהן עם סין, יש להן סיכוי טוב יותר לגרום לבייג'ינג להתחשב בהעדפותיהן בנוגע לאיראן. מהלך כזה עשוי לכל הפחות לדחוף את סין להפעיל לחץ פעיל יותר על איראן שתשנה את התנהלותה. אם השינוי בסדר האסטרטגי האזורי יתחזק ויישמר, ייתכן גם שבטווח הרחוק הוא יעצב לא רק את ההתנהלות של בייג'ינג בתחום המסחר, אלא גם את האופן שבו היא תופסת את סדרי העדיפויות האסטרטגיים, הדיפלומטיים והביטחוניים שלה באזור. אם מטריית ההגנה האמריקאית תמשיך להתכווץ גם תחת שלטון ביידן, סביר מאוד להניח שסין תבחר להרחיב ולהעמיק את השותפויות הביטחוניות היציבות שלה באזור ולהקשיב יותר לשותפות שלה.

אם סין תאמץ עמדה דיפלומטית פרו-אקטיבית ועקרונית יותר – אפשרות הנראית סבירה יותר בטווח הרחוק, ככל שהיא תהיה מעורבת יותר בהשקעות, בפרויקטים ובמסחר באזור, ובעיקר אם מעמדה של ארצות הברית ישתנה והיא תאמץ תפקיד של גורם חיצוני מאזן – אזי עמדת היתרון ומנוף הלחץ של סין על שותפותיה, כגון איראן, טומנת בחובה פוטנציאל לסלול את הדרך אפילו להפחתה בעוצמת הסכסוך. חשיבותה של ישראל עשויה לעלות בשל הפוטנציאל שהיא תשמש גשר יבשתי וימי בין אזורים – מן הים האדום למזרח התיכון, מן המפרץ הפרסי והלבנט למזרח התיכון ולאירופה דרך ירדן וחופה, או מאפריקה למזרח התיכון – במקביל לגשר היבשתי שאיראן יוצרת לאורך יוזמת החגורה והדרך של סין. מצב כזה עשוי לתת לבייג'ינג סיבה משכנעת יותר להתערב ולהיות חיץ בין שתי היריבות האזוריות.

יוזמה סינית לניהול סכסוכים עשויה להתרחב גם לאירו-אסיה. ישראל הגישה בקשה להתקבל לארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה במעמד של שותפה לדיאלוג, מעמד נמוך יותר בשתי דרגות ממעמד של חברה מלאה ובדרגה אחת ממעמד של משקיפה.

מובן שנוכחות משותפת בארגון כגון ארגון שאנגחאי לשיתוף פעולה אינה משפיעה על הסבירות לפתרון סכסוכים בין המדינות החברות בו. אבל אם ישראל תתקבל לארגון כשותפה לדיאלוג, היא תהיה לפחות באותו מרחב דיפלומטי עם איראן – מרחב אינטימי יותר מן המרחב שמציע האו"ם או אפילו הוועידה בנושא אינטראקציה ובניית אמון באסיה (Conference on Interaction and Confidence-Building Measures in Asia), הנערכת בקזחסטן ושתי היריבות חברות בה. קרבה יחסית בפורומים כאלה מאפשרת ליצור קשרים בתיווך של צד שלישי, כגון סין (או רוסיה). אף שמדובר בקשר מוגבל ולא סביר, עדיין יש כאן אפשרות לפתיחת ערוץ נוסף לקשר ישיר ודיסקרטי בין נציגים פרגמטיים יותר של שתי האויבות הגדולות.

עם זאת, כל עוד ההנהגה של איראן תמשיך לאיים להשמיד את ישראל ולפתח אמצעים העלולים לאפשר לה להשיג את המטרה הזאת, טוב יעשו מקבלי ההחלטות בישראל אם ימשיכו לנסות לצמצם ולשבש את הקשרים הדיפלומטיים של איראן ואת האפשרויות הכלכליות והצבאיות העומדות לרשותה, לא כל שכן את תוכנית הגרעין שלה. סין צריכה להקדיש תשומת לב לעניין אם היא רוצה להיות מעצמה גלובלית אחראית יותר. עליה לעשות זאת כיוון שהיא אחת מן השחקנים המעטים היכולים, אם ירצו בכך, לשנות את המאזן במזרח התיכון ולקדם יציבות באזור. מבחינת ישראל – הכרת החוזקות והמגבלות של היחסים בין סין לאיראן היא הכרחית.

מקורות

- שגב, ה. (2021, 10 במאי). סין ואיראן: חידוש שיתוף הפעולה הביטחוני? המכון למחקרי ביטחון לאומי. https://www.inss.org.il/he/publication/china-iran/?offset=1&posts=undefined&outher=undefined&from_date=undefined&to_date=undefined
- Al Jazeera (2020, September 15). Iran warns US against “strategic mistake” after Trump’s threat. <https://www.aljazeera.com/news/2020/9/15/iran-warns-us-against-strategic-mistake-after-trumps-threat>
- Ansari, M. (2020, March 25). New Leads Concerning the Origins of the Coronavirus inside Iran [in Persian]. Iranian Students’ News Agency. <https://www.isna.ir/news/99010602656/>
- Bush, George W. (2002, January 29). State of the Union address. Retrieved from CNN <https://edition.cnn.com/2002/ALLPOLITICS/01/29/bush.speech.txt/>
- China Global Investment Tracker (n.d.). American Enterprise Institute and the Heritage Foundation. <https://www.aei.org/china-global-investment-tracker/>
- Ella, D. (2021, February 1). Chinese Investments in Israel: Developments and a Look to the Future. Institute for National Security Studies. <https://www.inss.org.il/wp-content/uploads/2021/02/special-publication-010221-1.pdf>
- Foreign Ministry of the Islamic Republic of Iran. (Khordad 1399/May-June 2020). Finalized Version: The Program for Iran and China’s 25-year Comprehensive Cooperation [in Persian]. <https://multimedia.iranwire.com/pdf/China25.pdf>
- Gabuev, A. (2017, June 23). Bigger, Not Better: Russia Makes the SCO a Useless Club. Carnegie Moscow Center. <https://carnegie.ru/commentary/71350>
- International Monetary Fund (n.d.). China-Iran goods trade. <https://data.imf.org/regular.aspx?key=61013712>
- IMF (October 2020). Regional Economic Outlook: Middle East and Central Asia, statistical appendix. <https://www.imf.org/en/Publications/REO/MECA/Issues/2020/10/14/regional-economic-outlook-menap-cca>
- IMF Datamapper (n.d.). GDP current prices. <https://www.imf.org/external/datamapper/NGDPD@WEO/IRN?zoom=IRN&highlight=IRN>
- International Trade Centre (n.d.). Trade Map, China’s annual HS2709 imports from Iran. <https://bit.ly/3ue2gpD>
- Khatinoglu, D. (2020, July 28). Chinese Customs: No Oil Purchases from Iran in the Month of June; Kpler: Oil Tankers Continue to Be Dispatched [in Persian]. Radio Farda. <https://www.radiofarda.com/a/iran-china-oil-exports/30753548.html>

- Li, Q., & Ye, M. (2019). China's Emerging Partnership Network: What, Who, Where, When and Why. *International Trade, Politics and Development* 3(2), 66-81.
- Mehr News (2021, January 23). China Quits Tehran-Mashhad Railway Electrification Project. <https://en.mehrnews.com/news/168894/China-quits-Tehran-Mashhad-railway-electrification-project>
- Motevalli, G. (2016, January 23). China, Iran Agree to Expand Trade to \$600 Billion in a Decade. Bloomberg. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-01-23/china-iran-agree-to-expand-trade-to-600-billion-in-a-decade>
- Observatory of Economic Complexity, China's imports from Iran in 2019. https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/import/chn/irn/show/2019/
- Observatory of Economic Complexity, China's exports to Iran in 2019. https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/irn/show/2019/
- Observatory of Economic Complexity, China's exports to Saudi Arabia in 2019. https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/sau/show/2019/
- Observatory of Economic Complexity, China's exports to the United Arab Emirates in 2019. https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/are/show/2019/
- Observatory of Economic Complexity, China's exports to Israel in 2019. https://oec.world/en/visualize/tree_map/subnational_chn/export/chn/ist/show/2019/
- Radio Farda (2020, November 15). Foreign Ministry Official: The 25-year Iran-China Cooperation Agreement's Final Document Encompasses Different Sectors [in Persian]. <https://www.radiofarda.com/a/iran-china-document-more-influence/30951094.html>
- Rouhani, H. (2005, September 30). Beyond the Challenges Facing Iran and the IAEA Concerning the Nuclear Dossier [in Persian]. Rahbord (Text of speech to the Supreme Cultural Revolution Council), pp. 25-27.
- Sanders, C. (2020, November 13). Factbox: List of 31 Chinese Companies Designated by the U.S. as Military-backed. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-usa-china-securities-companies-factbo-idUSKBN27T081>
- Segev, H. (2021, May 10). China and Iran: Resurging Defense Cooperation? Institute for National Security Studies. <https://www.inss.org.il/publication/china-iran/>
- Sharafedin, B., & Lawler, A. (2020, September 25). Iran's Oil Exports Jump in September defying Sanctions: TankerTrackers. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-iran-oil-exports-idUSKCN26G1VA>
- Tasnim News Agency (2020, August 26). Russian official: Iran can buy military equipment from Russia after the end of the arms embargo [in Persian]. tinyurl.com/27cbpvj5
- Verma, N., & Zhang, S. (2021, March 8). Analysis: Iran Slips Record Volume of Oil into China, Reaches out to Asian Clients for Trade Resumption. Reuters. <https://www.reuters.com/article/us-oil-iran-asia-analysis-idUSKBN2B00OL>
- Wong, D. (2020, November 12). What to Expect in China's 14th Five Year Plan? Decoding the Fifth Plenum Communiqué. China Briefing—Dezan Shira & Associates. <https://www.china-briefing.com/news/what-to-expect-in-chinas-14th-five-year-plan-decoding-the-fifth-plenum-communicue/>

World Bank, China's GDP, n.d. <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD?locations=CN> ()

World Bank, Foreign direct investment net inflows (BoP, current US\$), Islamic Republic of Iran. <https://data.worldbank.org/indicator/BX.KLT.DINV.CD.WD?locations=IR>

Yao, K. (2020, September 16). What We Know about China's "Dual Circulation" Economic Strategy. Reuters. <https://www.reuters.com/article/china-economy-transformation-explainer/what-we-know-about-chinas-dual-circulation-economic-strategy-idUSKBN2600B5>

על המחבר

קווין לים הוא בוגר תואר שלישי ביחסים בינלאומיים מבית הספר למדע המדינה, ממשל ויחסים בינלאומיים באוניברסיטת תל אביב. המחקר, המסקנות וההמלצות המוצגים במזכר הזה מתואמים עם המכון למחקרי ביטחון לאומי ואינם מייצגים את עמדותיו של שום ארגון אחר.

הרפובליקה האסלאמית של איראן והרפובליקה העממית של סין הן האיומים האסטרטגיים המרכזיים שישראל ובת בריתה הגדולה ארצות הברית מתמודדות איתם, בהתאמה. היחסים בין שתי המדינות והאינטרסים המשותפים שלהן, בעיקר בכל הנוגע לשיתופי הפעולה בתחומי הביטחון והאנרגיה, ליוזמת החגורה והדרך של סין ולחזון המשותף על סדר בין-לאומי חדש שמצטמצמת בו במידה ניכרת השפעתה של ארצות הברית, מציבים אתגרים לישראל.

סין אינה רק אחת מהשותפות המובילות של ישראל בתחום המסחר ואחת מהמשקיעות הגדולות בה, אלא גם מקור תמיכה ומכפיל כוח פוטנציאלי לרפובליקה האסלאמית, האויבת הגדולה של ישראל. אולם לסין ולאיראן יש גם אינטרסים מנוגדים, לרבות אלה הנוגעים לסף הסובלנות שלהן לחוסר יציבות במזרח התיכון, לאופן שבו הן רואות את הנוכחות הצבאית של ארצות הברית באזור ולהשקפותיהן בנוגע לאופייה של השותפות האסטרטגית הכוללת ביניהן. זאת ועוד, מסקירה של היחסים בין סין לבין שכנותיה האזוריות של איראן מצטיירת תמונה מורכבת הרבה יותר ולכן גם מעורפלת יותר; בתמונה זו נחשפות מגבלות קשות המכבידות על האינטראקציות של בייג'ינג עם טהראן, וכן הזדמנויות אסטרטגיות לישראל, בעיקר בכל הקשור להסכמי אברהם.

רשת מורכבת זו של קשרים אסטרטגיים, כלכליים ודיפלומטיים פרושה על כל אזור המזרח התיכון המורחב ומערבת את כל גורמי הכוח המרכזיים באזור – קרקע פורייה לתחרות, אך במידה לא פחותה גם לשיתופי פעולה.