

סין, רוסיה ושיחות הגרעין בווינה: המתנה שלא מפסיקה לתת

בת חן דרויאן-פלדמן וגליה לביא | 15 בפברואר, 2022 | גיליון 1557

עם התקדמות שיחות הגרעין בווינה, עולה סוגיית יכולתן של סין ורוסיה להביא את איראן לחתום על הסכם חדש בינה לבין המעצמות. במאמר זה נסקור את ראיית סין ורוסיה את יחסיהן עם איראן ואת האינטרסים שלהן במשא ומתן, וננסה להעריך האם מהן תצמח הישועה, קרי תגובש הסכמה לגבי עתידה של תוכנית הגרעין האיראנית.

המשא ומתן בווינה בין איראן למדינות P5+1 על חזרת ארצות הברית להסכם הגרעין (JCPOA) נמשך לסירוגין במשך חודשים ארוכים ונראה כי הוא מתקדם אל עבר נקודת הכרעה. כמו בסבב השיחות הקודם ב-2015, גם בשיחות המתנהלות בעת הנוכחית ממלאות רוסיה וסין תפקיד חשוב, מעצם היותן חברות קבועות במועצת הביטחון של האו"ם וקרבתן היחסית לאיראן אך תפיסות העולם והערכים שמכתיבים את מדיניות החוץ שלהן, שונים מהותית מאלו של מדינות המערב. בנוסף, הן רואות בשיחות וינה הזדמנות נוספת למצב את מעמדן העולמי. מאמר זה מנתח את ההקשר הרחב של האסטרטגיה והאינטרסים שלהן, המשפיעים על התנהלות השיחות בווינה.

תפישות העולם של רוסיה וסין כאחת שאובות מעברן, ולכן השפעה רבה גם על מדיניותן העכשווית. רוסיה שואפת להחזיר עטרה ליושנה ולחזור להיות מעצמה עולמית, כפי שהייתה ברית המועצות. אך בעוד ברית המועצות חתרה לייצא את האידאולוגיה שלה, רוסיה משוחררת מהעול האידאולוגי ולכן גמישה הרבה יותר בנושאי חוץ. המדיניות הרוסית נובעת גם משאיפתה להשפיע ולאתגר את הסדר העולמי בהובלת ארצות הברית ומרצונה לייצר עומק אסטרטגי שמהווה רצועת ביטחון נגד איומים חיצוניים. היא פועלת כדי לקדם עמדות אלו באמצעות מערכת מורכבת של בריתות אסטרטגיות במהותן, מה שמאפשר לה לשמור על מערכות יחסים מקבילות עם מדינות שעוינות זו את זו ולמצב את עצמה כמעצמה.

בדומה לרוסיה, גם סין זוכרת את תהילת העבר של התקופה הקיסרית - שאותה המפלגה הקומוניסטית שואפת להחזיר - ויותר מכך את "מאה שנות ההשפלה" מידי המערב שסיימו אותה. בהתאם חרטה סין על דגלה עקרון של "אי התערבות בעניינים פנימיים של מדינות אחרות" ולכן היא מתנגדת להטלת סנקציות כאמצעי לחץ ודוחפת לדיאלוג כאמצעי לפתרון בעיות. זאת ועוד, השלטון מקפיד להציג את המודל השלטוני בסין ודרכי פעולתו כעדיפים על אלו המערביים ומטיף ל"עידן חדש של גורל משותף". סין מתגאה גם בעוצמתה הכלכלית

לאחר עשרות שנים של קשיים ורפורמות, ומעידים על כך פרויקטים חובקי עולם במסגרת "יוזמת החגורה והדרך", שמסייעים למצב אותה כמעצמה אחראית, שמיטיבה עם העולם כולו. המיקוד בכלכלה ותפישת עולם לפיה פיתוח כלכלי מוביל ליציבות ולשלום מאפשרים גם לבייג'ינג לקיים יחסים מקבילים עם מדינות עוינות, ביניהן איראן וערב הסעודית.

עבור רוסיה וסין, איראן היא חלק מאזור בעל חשיבות רבה, ובהתאם גם מדיניותן כלפיה. מההיבט הכלכלי, עבור רוסיה, המזרח התיכון הוא שוק חשוב לייצוא הנשק הרוסי, כמו גם לביצוע עסקאות בתחום האנרגיה. כך לדוגמה, הכור הגרעיני האזרחי בבושהר שרוסיה בנתה באיראן. האזור הוא מקור חשוב של אנרגיה גם לסין וכר פורה לפרויקטים בתחומים שונים, ביניהם תחבורה, ערים חכמות, ו-5G. בראיה גאופוליטית, שתיהן מתנגדות להובלה אמריקאית גלובלית מתוך רצון לשחזר את מקומן המרכזי בעולם, אך אופני פעולתן שונים. רוסיה יוזמת ופועלת אקטיבית כדי להקטין את ההשפעה האמריקאית ומקפידה להציג את עצמה כאלטרנטיבה לארצות הברית באזור. לעומתה, סין מקפידה להצהיר שאין לה רצון להחליף את ארצות הברית במזרח התיכון, ובפועל מרחיבה את השפעתה הכלכלית והמדינית על מדינות האזור. למשל, באמצע ינואר 2022, שר החוץ וואנג יי נפגש בנפרד עם שרי החוץ של ערב הסעודית, בחריין, כווית, עומאן, טורקיה ואיראן וכן עם מזכ"ל מדינות המועצה לשיתוף פעולה [במפרץ] - GCC - והצהיר בפניהם שלמזרח התיכון אין צורך ב"פטריארך חיזוני" וכי על אנשי האזור להיות אדונים לגורלם. מנגד, סין פעלה להזמנת ראשי מדינות לטקס הפתיחה של אוליפיאדת החורף בבייג'ינג (4 בפברואר) - ביניהם ממצרים, ערב הסעודית, איחוד האמירויות וקטר - להפגנת התנגדות לחרם הדיפלומטי שהטילה ארצות הברית על הטקס.

המצב הנוכחי באיראן ואי-התקדמות אל עבר גיבוש הסכם גרעין מחודש משרתים גם את האסטרטגיה הרוסית וגם את זו הסינית, זאת בנוסף לכך שתרחיש של איראן המתקדמת לעבר סף גרעיני אינו מאיים על רוסיה וסין באותה המידה בה הוא מאיים על המערב - גם אם שתיהן תעדפנה שאיראן לא תשיג נשק גרעיני.

שתי המעצמות אינן נלהבות מאפשרות שיפור יחסיה של איראן עם המערב, שכן משמעותו תהיה הקטנת התלות האיראנית בהן. מבחינת סין, יחסי סין-איראן אינם טובים כפי שהם מוצגים במערב ואיראן עושה מאמצים רבים להתחבר לאירופה כדי להקטין את תלותה בכלכלה הסינית. הגעה להסכם תקרב את איראן עוד יותר לאירופה ותצמצם את תלותה בסין. בנוסף, הסנקציות האמריקאיות מטיבות עם סין, שזוכה לייבא נפט מאיראן בתנאים נוחים, בין אם דרך בתי זיקוק פרטיים שאינם חוששים מהסנקציות האמריקאיות ובין בהעברת הנפט הגולמי דרך מדינות שלישיות או הברחות. גם יחסי הסחר בין רוסיה לאיראן צמחו בשנים האחרונות והם קשורים במידה רבה בתחום המזון שאינו נתון לסנקציות האמריקאיות, למרות שנתוני המסחר של רוסיה עם מדינות אחרות באזור גבוהים יותר. אם ב-2015 רוסיה הייתה מעוניינת להפעיל לחץ על איראן לחתום על הסכם הגרעין כדי לקדם את עסקת מכירתה של מערכת ההגנה האווירית S-300, כיום המציאות השתנתה עקב הסרת אמברגו הנשק מעל איראן. בנוסף,

חזרתה של איראן לשוק העולמי של ייצוא אנרגיה בעקבות השגת הסכם גרעין עלול לפגוע בהכנסותיה של רוסיה, ששוק זה מייצר חלק נכבד מהכנסותיה. עם זאת, נראה כי רוסיה ואיראן מכינות את הקרקע להעמקת היחסים אם השיחות לא יבשילו לכדי הסכם. על כך ניתן ללמוד, בין היתר, מביקור נשיא איראן בסוף ינואר 2022 במוסקבה, ההודעה על אודות חתימה על הסכם לשיתוף פעולה בין המדינות וזאת על רקע למאמץ לשיפור תדמיתה של רוסיה באיראן, הנערך לאחרונה ואשר כולל הסברה של דמויות בכירות במערכת הפוליטית האיראנית בנושא שיתוף הפעולה עם רוסיה.

מצד שני, סין ורוסיה אינן מעוניינות שמערכת היחסים העוינת בין איראן לארצות הברית וישראל תסלים לכדי סכסוך צבאי, שעלול לערער את האזור. עבור רוסיה, סכסוך כזה יעמיד אותה בצומת בעייתי, ידרוש ממנה לבחור צד ועלול יהיה לפגוע בהשפעתה האזורית כולה. מבחינת סין, כל סכסוך משמעו אי-יציבות והפרעה לפעילות הכלכלית הענפה באזור. זאת ועוד, קריסת השיחות עלולה להוביל להחמרת הסנקציות על איראן, באופן שעלול יהיה לפגוע בחברות הסיניות שעדיין פועלות במדינה, כמו גם באופציות לשיתוף פעולה כלכלי עם רוסיה.

לפיכך, דווקא הימשכות השיחות בווינה פועלת לטובתן, מאפשרת לשתיהן להטיף נגד התנהגותה ה"חד צדדית" וה"בריונית" של ארצות הברית, ולדרוש ויתורים בנושאים שחשובים להן. עבור פוטין, השיחות יכולות להיות קלף מיקוח מול המערב בנושא אוקראינה, והוא עשוי לקדם את השיחות ולהצטרף ללחץ על איראן בתמורה לויתורים במזרח אירופה. עבור סין, המוצגת על רקע השיחות כמתווכת בין ארצות הברית לאיראן, הימשכותן מחזקת את דימויה כשחקנית מפתח וכמעצמה חשובה וכן מעודדת את מדינות המערב לשים בצד נושאים שנויים במחלוקת, דוגמת זכויות אדם בשינג'יאנג או חופש שיט בים סין הדרומי.

לסיכום, שיחות הגרעין בווינה מהוות זירה נוספת לחתירת סין ורוסיה לחיזוק מעמדם במזרח התיכון ובעולם בכלל, כחלק ממאמציהן למצב עצמן כמעצמות עולמיות. עבור רוסיה, כישלון השיחות אינו מהווה איום כפי שהוא נתפס במערב, שכן הימשכות השיחות מאפשרת לה לנסות ולמנף את השפעתה לויתורים מצד ארצות הברית ואירופה, אם כי ללא הצלחה ניכרת עד כה. עבור סין, הפעלת לחץ על איראן עלול לציירה כמתערבת בעניינים פנימיים של מדינה שלישית וכך לסכן את מעמדה כמתווכת הוגנת במקרה של כישלון השיחות. לכן, שתיהן תשאפנה להגיע להסכם שיצייר אותן באופן חיובי ובמהותו לא יצטייר ככניעה לתנאים של ארצות הברית. עם זאת, בשל האינטרסים הפרטיקולריים ותפיסת העולם של שתיהן, הן אינן צפויות להפעיל לחץ כלכלי או מדיני על איראן כדי לדרבנה להסכים לדרישות שמציגות לה מדינות המערב כדי שיגובש הסכם.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט