

איראן וסין לאן: שותפות מוגבלת אך עמוקה ועמידה לשינויים

חז צימט, יובל רימון, יאיר צוקרמן | 23 במארס, 2023 | גיליון 1701

יחסי איראן-סין עברו מספר תהפוכות בחודשים האחרונים, החל מהצהרות סיניות חריגות נגד איראן בעת ביקור הנשיא שי בערב הסעודית ומתיחות דיפלומטית בין המדינות, עבור בביקור תקדימי של נשיא איראן ראיסי בסין וחתימת הסכמי המשך כלכליים, ועד תיווך סיני בגיבוש הסכם חידוש יחסי איראן-ערב הסעודית. היחסים בין המדינות יציבים ומבוססים על יסודות חזקים של התנגדות משותפת להגמוניה האמריקאית בכלל ובפרט במזרח התיכון, אינטרסים כלכליים משמעותיים והדדיים (על אף תלות איראנית גדולה יותר בסין מאשר התלות הסינית באיראן), ושיתוף פעולה ביטחוני. למרות התקדמות הצהרתית ביחסי המדינות בשורת הסכמים, הסנקציות המוטלות על איראן פוגעות ביחסיהן הכלכליים ומקשות עליהן לממש ההסכמים, אך סין עודנה עשויה למנף את יחסיה עם איראן כקלף מיקוח מול ארצות הברית.

באמצע פברואר קיים נשיא איראן, אברההים ראיסי, ביקור בסין בהזמנת הנשיא שי ג'ין-פינג. הביקור נועד בראש ובראשונה להוות משקל נגד לביקורו של נשיא סין בערב הסעודית ולמפגש שקיים עם מדינות המועצה לשיתוף פעולה מפרצי (GCC). אל ראיסי התלוותה משלחת גדולה של שרים ובמהלכו נחתמו הסכמי הבנות קצרי וארוכי-טווח בתחומי המסחר, החקלאות, התעשייה והתשתיות. כמו כן, שני הצדדים המשיכו לקדם את יישום ההסכם ארוך-הטווח ל-25 שנים, שנחתם ביניהן במארס 2021, ונחתמו קרוב ל-20 מזכרי הבנות בשווי 10 מיליארד דולר. במהלך הביקור הצהיר הנשיא שי כי בייג'ינג מתנגדת להתערבות של כוחות חיצוניים בענייניה הפנימיים של איראן ובערעור הבטחון והיציבות, והבטיח שיתוף פעולה עם איראן בנושאים המערבים את האינטרסים החיוניים של שתי המדינות. בנושא הגרעין, הוא הביע נכונות לקחת חלק בשיחות לחידוש ההסכם, ביקר את פרישת ארצות הברית ממנו וקרא ליישומו.

היחסים בין סין לאיראן מבוססים על אינטרסים משותפים אידאולוגיים, כלכליים וביטחוניים. אידאולוגית, המדינות מתנגדות במשותף לארצות הברית ולסדר האמריקאי החד-קוטבי, וסין רואה באיראן, בין היתר, גורם המעסיק את ארצות הברית במזרח התיכון על חשבון העברת המיקוד לאסיה שתזיק לסין ישירות. בנוסף, לציוויליזציות הפרסית והסינית קשרים היסטוריים בני "כאלפיים שנים". כלכלית, איראן תלויה מאוד בייצוא לסין, המהווה יעד הייצוא הגדול ביותר שלה (בין 21 אחוזים מסך הייצוא האיראני לפי הנתונים המדווחים, לבין קרוב ל-30 אחוזים לפי

הערכות שכוללות גם ייצוא עוקף סנקציות של אנרגיה) ומעוניינת מאוד למשוך השקעות סיניות למשקה.

סין רואה באיראן מקור לייבוא אנרגיה זולה והספקית היחידה באזור המפרץ הפרסי (אזור קריטי בתחום האנרגיה), שאפשר לסמוך עליה שלא תיכנע בקלות ללחצים אמריקאיים במקרה של מתח בין סין לארצות הברית, שוק צרכנים גדול לייצוא סחורות סיניות, ומדינה ששולטת על נתיבי סחר חשובים ליוזמת 'החגורה והדרך'. בנוסף, סין סבורה כי באיראן פוטנציאל כלכלי בלתי ממומש לאחר נתק ממושך מהכלכלה העולמית, וכן לאור אוכלוסייתה הגדולה, הצעירה והמשכילה יחסית. ביטחונית, איראן מעוניינת בסיוע סיני צבאי (ואף קיימה בשנים האחרונות מספר תרגילים משותפים עמה ועם רוסיה) ובתמיכה דיפלומטית סביב תכנית הגרעין, בעוד סין אינה חשה מאוימת מיכולת סף גרעינית איראנית - אף שאין לה עניין בהפרה של איראן את ה-NPT ובפריצה לנשק גרעיני.

בשנים האחרונות, היחסים הדיפלומטיים בין המדינות שודרגו בשורת הכרזות ואירועים, ביניהם הסכם שותפות אסטרטגית מקיפה (2016), הסכם שיתוף פעולה ל-25 שנים (2021), וההסכמה שגובשה בספטמבר האחרון בדבר הצטרפות איראן (שאמורה להתממש בקרוב) לארגון שנחאי לשית"פ (SCO) שמובל על ידי סין ורוסיה, לאחר שנים רבות של מאמצים דיפלומטיים איראניים. בפועל, היחסים בין המדינות לא התרוממו לגבהים המצופים, בייחוד נוכח המחסום הכלכלי שהסנקציות האמריקאיות מעמידות בפני מסחר והשקעות סיניות חופשיות באיראן, ובזמן שהמסחר בין סין לבין ערב הסעודית ואיחוד האמירויות וייבוא הנפט מהן נרחבים יותר מאלו שעם איראן וחשובים יותר לסין. כך למשל, בשנת 2022 נפח המסחר המדווח בין המדינות (יש גם סחר לא מדווח באנרגיה) עמד על כ-15.7 מיליארד דולר, וב-2021 על כ-14.7 – הרבה פחות מהיקפי הסחר המדווחים עד פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין ב-2018 שעמדו על פי 2 ו-3 מכר.

בחודשים האחרונים אירעו מספר התפתחויות שליליות נוספות ביחסי סין-איראן. ראשית, המבוי הסתום במגעיים לחידוש הסכם הגרעין הבהיר לסין כי אין צפי להסרה קרובה של הסנקציות מעל איראן, באופן שיאפשר את מימוש הפוטנציאל הכלכלי, בעוד סין יכולה לנצל את התלות האיראנית הגוברת בה ללא חשש מאלטרנטיבה מערבית. שנית, המתח בין ערב הסעודית לבין ארצות הברית יצר הזדמנות עבור סין לנסות להגדיל את השפעתה בערב הסעודית ולנצל את הכרסום בנאמנות הסעודית לארצות הברית, שהיוותה עד היום חיסרון סעודי לעומת איראן שמצידה נתפסה כמקור אנרגיה חסין יותר ללחצים מצד אמריקאים.

בדצמבר האחרון ולראשונה מאז 2018, הגיע נשיא סין למזרח התיכון וקיים בריאד שלושה מפגשי פסגה עם ערב הסעודית, מדינות ה-GCC ו-21 מהחברות בליגה הערבית (סוריה נפקדה). הביקורים נערכו על רקע המתיחות הגוברת בין ארצות הברית לערב הסעודית (והביקור של ביידן בריאד, שהיה קריר יותר מזה של שי), משבר האנרגיה העולמי שהתהווה

עקב המלחמה באוקראינה והסיוע של איראן באספקת מל"טים לרוסיה למלחמתה באוקראינה.

לצד שורת מזכרי הבנות והסכמים בשווי עשרות מיליארדי דולרים שנחתמו בביקור, בסיכום המפגש עם מדינות ה-GCC פורסמה הצהרה משותפת, שחלקים ממנה התפרשו כביקורת ישירה על איראן. את הכעס הגדול ביותר בטהראן עוררה הקריאה למשא ומתן בין איראן לאיחוד האמירויות על אודות שלושה איי מחלוקת במיצר הורמוז: טנב הגדול, טנב הקטן ואבו מוסא. איראן כבשה איים אלו ב-1971 ומאז רואה בהם חלק אינטגרלי משטחה ואינה מכירה בדרישת האמירויות לריבונות בהם.

התגובה האיראנית להצהרות הייתה חריפה והתבטאה בביקורת בעיתונים, בהצהרות של בכירי המשטר האיראני ובזימון השגריר הסיני לביהורים. בתגובה, סגן ראש ממשלת סין דאז, חו צ'ון-חואה, הצהיר שסין תומכת בריבונות האיראנית ובשלמותה הטריטוריאלית, ועודנה מעוניינת לפתח עמה יחסים אסטרטגיים מקיפים. כמו כן, סין הצביעה נגד הדחת איראן מוועדת הנשים של האו"ם, שיבחה את מאמצי איראן בשיחות הגרעין והטילה את האחריות לכישלון על ארצות הברית. במקביל, סין השיקה קונסוליה ראשונה (שפתיחתה אושרה כבר לפני שנה) בנמל בנדר-עבאס האיראני, שנחשב כמשמעותי ביותר במדינה מבחינה מסחרית וצבאית (שם שוכן בין היתר הבסיס הימי המרכזי של משמרות המהפכה).

בשורה התחתונה, נראה שניתן לפרש את ביקור ראסי בסין כנועד להבטיח שלא חל כרסום ביחסים הבילטרליים בין איראן לסין לאחר ההצהרות שנמסרו בעת ביקור שי בערב הסעודית. בהמשך לביקור, סין הפתיעה כאשר גישרה לבייג'ינג בין איראן לערב הסעודית שהודיעו (ב-10 במארס) על אודות תחילת תהליך חידוש היחסים הדיפלומטיים (שנותקו ב-2016) והחזרת השגרירים. המהלך הסיני שיקף מעורבות סינית גוברת במפרץ, ואינטרס בשימור היציבות האזורית תוך חיזוק מעמדה של סין מול ארצות הברית.

עבור איראן, עצם הביקור התקדימי של ראסי בסין מאפשר לה להציג הישג מדיני ופוטנציאל להקלה באתגרים הכלכליים שבפניה, על רקע הלחץ המדיני הבינלאומי הגובר עליה והמתחוות הזמנית בין טהרן לבייג'ינג לאחר ביקור הנשיא הסיני במפרץ. חיצונית, זהו מסר הממחיש את יכולתה של איראן להישען על סין כדי להתמודד עם הסנקציות המערביות, כשברקע דועכות המחאות נגד המשטר ונרשמת התקדמות נמשכת בתחום הגרעין, ששיאה בהעשרת אורניום ה-84 אחוזים, כפי שנחשף על ידי סבא"א.

לכאורה, מדובר בהתקדמות נוספת ביחסים בין סין לאיראן, ולראיה - זהו הביקור הרשמי הראשון של נשיא איראני בסין מזה שני עשורים. אולם, עדיין מוקדם לקבוע האם סין תממש את ההתחייבויות וההסכמים הנוספים שנחתמו בביקור, ותשדרג באופן מוחשי את היחסים עם איראן באמצעות שיתוף פעולה צבאי וכלכלי מעבר לרמה ההצהרתית. ראשית, פרט לרצון להפיג את המתח בין המדינות, סין רואה ביחסיה עם איראן קלף מיקוח מול ארצות הברית, כחלק מהתחרות העולמית עמה. בזמן שארצות הברית מחריפה את הטון כלפי סין ומגבירה

את קצב והיקף המגבלות על הסחר עמה, סין יכולה לאיים בחיזוק כלכלי וצבאי של איראן אם ארצות הברית תמשיך ותחריף קו זה יתר על המידה.

שהרי, היחסים בין סין לארצות הברית חשובים עבור סין יותר מאשר היחסים עם איראן, ובעבר היא כבר פגעה באינטרסים איראנים כאשר נדרשה לכך בשם יחסים אלו. קונקרטי, הסינים קשרו בעבר בין שיתוף פעולה עם ארצות הברית בסוגיה האיראנית לבין הקלה במדיניות האמריקאית כלפי סין בסוגיית טאיוואן. שנית, לא ברור עדיין עד כמה איראן הצליחה להפוך את ההסכם האסטרטגי ל-25 שנה עם סין, שהיווה מפת דרכים, למחויבויות קונקרטיות ומעשיות. בכל מקרה, לסין עדיין מרחב תמרון והיא כבר נסוגה בעבר מעסקאות מסוימות (למשל הנסיגה של CNPC - תאגיד נפט סיני בבעלות ממשלתית - מפיתוח שדה גז איראני בשווי 4.8 מיליארד דולר לאחר פרישת טראמפ מהסכם הגרעין והשתת הסנקציות מחדש על איראן). וברקע מכשולים נוספים ובלתי-תלויים בסנקציות, שמשפיעים על היחסים בין המדינות ובפרט על הסחר ביניהן, דוגמת חוסר אמון הדדי, ביורוקרטיה סינית סבוכה, וטרור איראני המערער יציבות במזרח התיכון.

עורכי הסדרה: ענת קורץ ואלדד שביט