

פרק 3

היחסים הדיפלומטיים בין סין לאיראן בראייה 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 הטייטה 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 שטייטת 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 בראייה 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, שנתר 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 שביגי'נג 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 בינן ובינן 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 שציידה 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, ושתים-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 פומפיאו 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 ממתינה 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 נחשבה 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 יצאניות 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 לווינגטון. 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 שתיים-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 הטיוטה שלו שהודלפה לעיתונות, ההסכם כולל שיתוף פעולה דיפלומטי, כלכלי וצבאי נרחב.

שיפור ביחסים בין טהראן לווינגטון 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 לושינגטון 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 שתיווצר נגד טהראן אם היא תסרב לויתורים 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.