

תמרון כלכלי: איך מדינות עוקפות סנקציות כלכליות

תומר פדלון

המכון למחקרי ביטחון לאומי
ואוניברסיטת תל אביב

יוליה ארפורט

המכון למחקרי ביטחון לאומי –
אוניברסיטת תל אביב,
והאוניברסיטה העברית ירושלים

בשנים האחרונות חלה עלייה ניכרת במספר הסנקציות הכלכליות המוטלות על מדינות, על חברות מסחריות, על גופים פיננסיים ועל אישים (Yotov et al., 2021). מגמה זו אינה עולה בקנה אחד עם אחוזי ההצלחה של אותן סנקציות, כאשר לפי המחקרים סיכויי ההצלחה אינם גבוהים (Yotov et al., 2020). הסיבות לאחוזי ההצלחה הנמוכים של הסנקציות רבות ומגוונות, והן תלויות במקרים הספציפיים ובחשיבות האינטרסים של השחקנים המעורבים. ואולם ניכר כי דפוסי פעולה מסוימים חוזרים על עצמם בכל אחת מהמדינות שהוטלו עליהן סנקציות. אלה כוללים התמודדות באמצעות התאמת הכלכלה המקומית לסנקציות, התנגדות במערכת הבינלאומית וצעדים מעשיים לעקיפת הסנקציות. מאמר זה סוקר את דפוסי הפעולה המשמשים בהתמודדות עם סנקציות, אך מתמקד בעיקר בעקיפתן. המאמר מציג את הכלים השונים המסייעים למדינות לעקוף סנקציות מקיפות, וממחיש זאת באמצעות מקרי המבחן של קוריאה הצפונית, רוסיה ואיראן. הבנת תופעה זו חיונית לאופן שבו השחקנים השונים תופסים סנקציות ולאופן שבו המדינות שמטילות סנקציות מיישמות ואוכפות אותן.

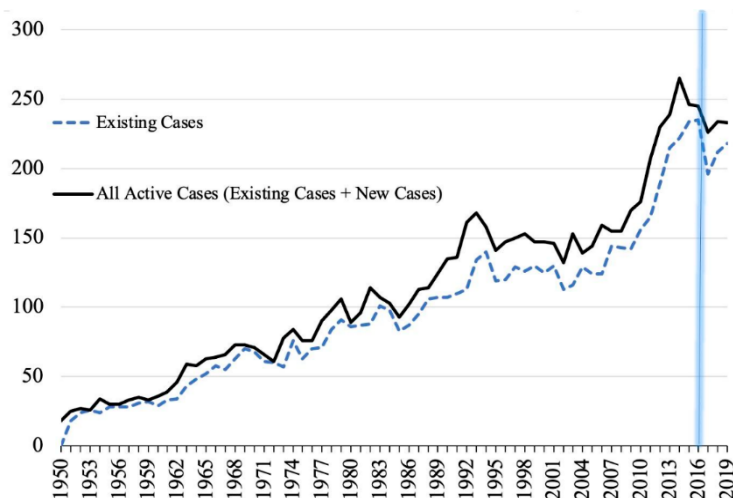
מילות מפתח: סנקציות כלכליות, עקיפת סנקציות, מלחמת רוסיה-אוקראינה, סנקציות פיננסיות, סנקציות מסחריות, קוריאה הצפונית, רוסיה, איראן, סין.

מבוא

חוסר רצון להשתמש בכלים צבאיים להשגת מטרות מדיניות ולשלם מחירים כבדים על כך (Jones, 2015). למרות זאת יש לסנקציות חסרונות לא־מעטים. הטלת סנקציות יכולה להוות עול כלכלי גם עבור המדינה שמטילה אותן, ולא רק עבור המדינה שעליה מוטלות הסנקציות (מדינת המטרה) (Elliott, 1997). סנקציות רחבות היקף (comprehensive) יכולות לפגוע באוכלוסיות חלשות וחסרות השפעה במדינת המטרה ואף לגרום למשבר הומניטרי במדינה זו, כפי שבא לידי ביטוי בעיראק תחת הנהגתו של סדאם חוסיין, בעקבות שנים רבות של משטר סנקציות (Halliday, 1999). ואולם אחד החסרונות הבולטים ביותר של סנקציות הוא רמת היעילות שלהן, כאשר על פי הנתון המקובל סנקציות משיגות את מטרותן רק בכשליש מהמקרים (Hufbauer et al., 2009). כלומר ברוב המקרים סנקציות נכשלות בהשגת היעדים שלשמן הן הוטלו, כאשר מדינות המטרה

סנקציות כלכליות אינן כלי חדש בארגז הכלים של מדינות. למעשה אזכורן מופיע כבר במאה הרביעית לפני הספירה, בסנקציות שהטילה אתונה על העיר־מדינה מגארה, בעלת הברית של ספרטה במלחמה הפלופונסית. בסיום מלחמת העולם הראשונה הדגיש חבר הלאומים את חשיבות הסנקציות כאמצעי בלתי אלים לפתרון עימותים בין מדינות (Hufbauer et al., 1985). עם זאת, השימוש בכלי זה לא היה שכיח והוא התרחב מאוד רק בעשורים אחרונים. מאז שנות ה־90 מדינות רבות, בין באופן עצמאי או במסגרת ארגונים בינלאומיים, נטו לעשות שימוש נרחב בכלי זה. הסיבות לפופולריות הגוברת של סנקציות כוללות שינויים גיאופוליטיים בעקבות סיום המלחמה הקרה, עליית חשיבותם של נושאים כמו זכויות אדם ותהליכי דמוקרטיזציה בעיני הקהילה הבינלאומית, יחד עם

מגמת עלייה בהטלת סנקציות בשנים 1950-2019



מקור: Yotov, et al., 2021

התמודדות של מדינות עימן, שלא כולן כלכליות, הן במערכת הבינלאומית והן במערכת הפנימית. בחלק השני מובא ניתוח מקרי מבחן של שלוש מדינות ומפורטות השיטות של כל אחת מהן לעקיפת הסנקציות: קוריאה הצפונית, הנאבקה מזה שנים רבות נגד קמפיין סנקציות בעקבות פיתוח נשק גרעיני; רוסיה שמנסה לעקוף את הסנקציות בדרכים שונות בעקבות הפלישה לאוקראינה בפברואר 2022, וכיצד היא התכוננה לקמפיין הסנקציות הזה מאז סיפוח חצי האי קרים ב-2014, ובמהלך שמונה שנים ניסתה לפתח מנגנונים שיעזרו לעקוף את הסנקציות; איראן – מדינה שבמשך יותר מארבעה עשורים לומדת להסתגל למשטרי סנקציות שונים ומפתחת שיטות לעקוף אותן. החלק השלישי הוא סיכום ומשמעויות.

יכולתן של מדינות המטרה להתמודד עם הסנקציות המוטלות עליהן ולצמצם את הפגיעה הכלכלית היא אחת הסיבות הבולטות המובילות לכישלון של סנקציות.

שימוש בסנקציות

סנקציה היא אופציית ביניים ברצף שבין דיפלומטיה המשתמשת בשכנוע לבין פעולה צבאית שקובעת עובדות תוך שימוש בכוח פיזי, ובבסיסה עומד שימוש בכפייה כלכלית למען מטרות פוליטיות. ישנן מספר מטרות להטלת סנקציות. המטרה הראשונה היא כמובן הרצון להשפיע על המדיניות של המדינה שעליה מוטלות הסנקציות, לאותת לה שהתנהגותה אינה מקובלת על מטיל הסנקציה ולהגביל את אפשרותה להמשיך

מצליחות להתקיים תחת ההגבלות שסנקציות אלה יצרו. עם זאת חשוב לציין שיש חילוקי דעות בנוגע להגדרת יעילותן של סנקציות ולדרך למדידת יעילות זו. בעוד שרוב החוקרים מגדירים יעילות של סנקציה כיכולתה להביא לשינוי חלקי או מלא במדיניות של מדינת המטרה, יש כאלה הרואים את הצלחתה בעצם יכולתה לגרום נזק כלכלי מהותי למדינת המטרה (Baldwin & Pape, 1998; Jones et al., 2020).

יכולתן של מדינות המטרה להתמודד עם הסנקציות המוטלות עליהן ולצמצם את הפגיעה הכלכלית היא אחת הסיבות הבולטות המובילות לכישלון של סנקציות. התמודדות נכונה מצליחה להפחית את הלחץ להיכנע לדרישות של המדינות המטילות אותן. יש דרכים שונות להתגבר על העול של הסנקציות, והשיטות להתמודדות איתן תלויות גם בסוגי הסנקציות המוטלות, כאשר המדינה אינה הגורם היחידי בהתמודדות זו. סנקציות פרסונליות, המוטלות על האליטה הפוליטית או הכלכלית של מדינת המטרה, מביאות את אותן אליטות לנזק צעדים שונים על מנת לשמור על הון. כמו כן ישנם שחקנים פרטיים במדינת המטרה שמנסים לצמצם נזקים של הסנקציות ואף להרוויח מהן, בין היתר תוך שימוש בשיטות מסחר אפורות. ואולם למדינה יש עדיין תפקיד מרכזי בהתמודדות עם סנקציות כלכליות. לכן מאמר זה מתמקד בהתמודדות עם סנקציות ברמה המדינית ומטיל זרקור על עקיפת סנקציות, שהיא אחת הדרכים החשובות בהתמודדות זו, תוך מיפוי השיטות שבהן מדינות משתמשות על מנת לעקוף סנקציות כלכליות. במאמר שלושה חלקים: החלק הראשון עוסק בשימוש בסנקציות על ידי מדינות וגורמים בינלאומיים ובדרכי

מדינה אחרת יכולה לנקוט צעדי נגד. באשר למדינות שלא נפגעו בצורה ישירה, הביסוס המשפטי להטלת סנקציות ברור פחות (Asada, 2020). מאז מלחמת העולם השנייה ארצות הברית היא המדינה שהטילה הכי הרבה סנקציות חד-צדדיות (Barnes, 2016).

סנקציות רב-צדדיות מוטלות על ידי ארגונים שונים, אולם המקרה המובהק הוא הסנקציות המוטלות על ידי האו"ם. בארגון זה מועצת הביטחון אמונה על הטלת סנקציות, בעוד שהעצרת הכללית יכולה להמליץ למועצת הביטחון להטיל אותן. סנקציות מוטלות על בסיס פרק 7 באמנת האו"ם, המתייחס לפעולות בנוגע לאיומים על השלום, להפרות של השלום ולמעשי תוקפנות. על פי פרק זה סנקציות מהוות צעד פוליטי כנגד הפרת השלום העולמי, ומטרתן לחזק את החלטות מועצת הביטחון שנועדו להשיב את השלום תוך שינוי התנהגותה של מדינת המטרה, אשר בצעדיה מאיימת על שלום זה. סעיף 41 של אמנת האו"ם מאפשר להטיל סנקציות כלכליות מסוגים שונים. מועצת הביטחון יכולה גם להטיל סנקציות על בסיס פרק 14, סעיף 94 פסקה 2, שלפיו בית הדין הבינלאומי (ICJ) יכול לאפשר למועצת הביטחון לנקוט צעדים המאפשרים את אכיפת החלטותיו. אופן קבלת ההחלטות במועצת הביטחון, אשר מקנה זכות וטו לחמש החברות הקבועות בה, מונע הלכה למעשה הטלת סנקציות עליהן ועל בעלות בריתן הקרובות (Achilleas, 2020). נוסף על סנקציות רב-צדדיות של האו"ם, מאז סוף שנות ה-90 הרחיב האיחוד האירופי בצורה ניכרת את השימוש בסנקציות, והטיל עשרות סנקציות מסוג זה על מדינות שונות (Giumelli et al., 2021).

היקף הסנקציות נקבע על ידי הסיווגים השונים: סנקציות ראשוניות (primary) מגבילות אינטראקציה כלכלית בין אזרחים וחברות של המדינה שמטילה את הסנקציה לבין מדינת מטרה; סנקציות משניות (secondary) מוטלות על פעילות אזרחים וחברות במדינות צד ג', אשר מבצעים פעילות עסקית עם מדינת המטרה (Sossai, 2020); סנקציות חכמות (smart/targeted), אשר בניגוד לסנקציות רחבות (comprehensive) מוטלות על אנשים ספציפיים – לרוב אלו מקבלי ההחלטות והאליטה הפוליטית או הכלכלית במדינת המטרה, באמצעות הקפאת נכסים והגבלות תנועה – ועל סחר במוצרים ספציפיים כגון אמברגו נשק. השלכות חמורות על האוכלוסייה האזרחית שנבעו מסנקציות שהוטלו בשנות ה-90, ובייחוד בעיות הומניטריות קשות שנגרמו עקב סנקציות שהוטלו על עיראק, הביאו לשינוי אופיין של הסנקציות המוטלות, ובשנים האחרונות יש העדפה לשימוש בסנקציות חכמות (Happold, 2016).

במדינות הבלתי רצויה. היעדים של השחקן המטיל סנקציות יכולים להיות מגוונים למדי – מדחיפה של מדינת המטרה להיכנס למשא ומתן, דרך מיתון מסוים של המדיניות ועד להפסקתה המוחלטת. הסיבות שבגינן מוטלות על מדינות סנקציות מגוונות אף הן.

לעיתים מוטלות סנקציות על שחקנים בתגובה על פעולות אלימות ומלחמתיות, ולעיתים בשל סיבות פנימיות, כפי שבא לידי ביטוי במקרה הפרדיגמטי של דרום אפריקה. במקרה זה הסנקציות הוטלו כדי לשנות מדיניות פנים גזענית (משטר האפרטהייד), ולא מדיניות תוקפנית כלפי חוץ במערכת הבינלאומית. ואולם מעבר להשפעה על מדינת המטרה ישנן מטרות נוספות. אחת מהן היא הרגעת הקהל מבית, אשר דורש צעדים כנגד התנהגותה של מדינת המטרה. במקרה זה, סנקציות שיכולות להיות כלי קל לשימוש באופן יחסי נועדו להראות לציבור שהמדינה עשתה את הצעדים המצופים ממנה. מטרה נוספת היא להראות לקהל הבינלאומי שהמדינה נוקטת צעדים בתגובה למדיניות בלתי רצויה של מדינת המטרה, וכן כדי להרתיע מדינות נוספות מביצוע צעדים בלתי רצויים. המטרה השלישית רלוונטית יותר למדינות חזקות ודומיננטיות במערכת הבינלאומית. סנקציה יכולה להיות מוטלת על בסיס אחת מסיבות אלה או יותר, ובמובן זה הן אינן מוטלות זו את זו. חשוב גם להבין שבחלק מהמקרים סנקציות משמשות צעד סימבולי או ענישתי בלבד, כאשר קיימת הבנה שסנקציות לא יעצרו את המדינה או לא ישנו את התנהגותה, אולם כן חשוב לאותת למדינה שמעשיה אינם מקובלים (Barber, 1979; Daoudi & Dajani, 1983; Galtung, 1967; Jones, 2018; Jones et al., 2020).

הסנקציות נחלקות למספר סוגים, והן שונות זו מזו בזהות מטיל הסנקציה ובהיקפה. סנקציות יכולות להיות מוטלות על ידי מדינות באופן חד-צדדי (unilateral) או על ידי ארגונים באופן רב-צדדי (multilateral). סנקציות חד-צדדיות מוטלות על ידי מדינה אחת או מספר מדינות בנפרד זו מזו, בעוד שסנקציות רב-צדדיות מוטלות על ידי ארגון בינלאומי או אזורי. כך למשל, סנקציה המוטלת רק על ידי ארצות הברית והיא חד-צדדית בלבד, מחייבת רק את האזרחים והחברות של ארצות הברית, ואילו סנקציות המוטלות על ידי מועצת הביטחון של האו"ם הן רב-צדדיות, ומתוקף סעיפים 25 ו-103 של אמנת האו"ם מחייבות את כל המדינות במערכת הבינלאומית (Happold, 2016).

סנקציות חד-צדדיות מוטלות על ידי מדינות על בסיס הכללים של אמצעי נגד (countermeasures) במשפט הבינלאומי, המצוינים בסעיפים על אחריות המדינה (ASR),¹ שלפיהם מדינה הנפגעת מפעולה של

בזירה הבינלאומית; ד. צעדים לעקיפת הסנקציות, שעומדים במרכז מאמר זה.

צעדים להתאמת הכלכלה להשפעת הסנקציות

כחלק מהתאמת הכלכלה להשפעת הסנקציות מדינות מעודדות פיתוח תחליפי יבוא, תוך קידום ייצור מקומי של מוצרים תעשייתיים וחקלאיים שיחליפו את המוצרים שהיבוא שלהם מוגבל או אסור בשל הסנקציות. הרעיון המנחה הוא צמצום התלות במדינות מסוימות לצורכי יבוא והגדלה משמעותית של יכולת הייצור כדי ליצור יכולת הסתמכות עצמית. כחלק ממדיניות זו מדינה יכולה להציע תמריצים שונים כגון סיוע כספי ועידוד מחקר ופיתוח כדי להרחיב את התעשייה המקומית. נוסף על כך, ממשל יכול להפעיל מדיניות אגירה של מוצרים וחומרי גלם חיוניים ולהקצות אותם לתעשייה בפקוח מדינתי, על מנת לצמצם ככל האפשר מחסור במוצרים ובחומרי גלם אלה. כמו כן מדינה יכולה להפעיל בקרת יבוא ומערכת מכסות, לצד איסור או הגבלה על יבוא מוצרים לא־חיוניים (כגון מוצרי יוקרה) במקרה של הגבלות ביתרות מטבע חוץ (מט"ח). יחד עם התאמת מדיניותה המסחרית, מדינת המטרה יכולה לנקוט צעדי התאמה פיסקליים ומוניטריים כגון הגבלת תנועות הון ושינוי רמת הריבית ורמת המיסוי (Doxey, 1980).

צעדים פוליטיים שנועדו לשמר את המשטר הקיים למרות הסנקציות

המשטר במדינת המטרה יכול לנקוט גם צעדים לא־כלכליים על מנת לשמור על שלטונו. בין הצעדים הבולטים במסגרת זו המדינות מפתחות מנגנוני פיצוי עבור האוכלוסיות הנפגעות ביותר מן הסנקציות, או עבור קבוצות שיש להן דומיננטיות פוליטית ותמיכתן חיונית עבור השלטונות. במסגרת זו הממשל יכול לצמצם את העול הכלכלי של הסנקציות ולהעבירו מהאליטה ומקבוצות התומכות בממשל לאוכלוסיות החלשות בחברה, שאינן יכולות להשפיע על מדיניות הממשלה (Doxey, 1980). זאת ועוד, מדינות משתמשות בתעמולה ליצירת תמיכה ציבורית במדיניות הממשלה ונגד הסנקציות ומי שמטיל אותן, על מנת להבטיח "התכנסות סביב הדגל", כלומר הגברת התמיכה בממשל ובמדיניותו, אשר תגרום לעלייה בנכונות הציבור לסבול קשיים כלכליים ותאפשר למדינה לנקוט צעדים לא־פופולריים על מנת להתגבר על הסנקציות. מדינות מסוימות יכולות אף לדכא את כוחות האופוזיציה ואת המתנגדים למדיניות שהסנקציות מופעלות נגדה (Galtung, 1967).

למרות השימוש הנרחב בסנקציות, כלי זה לא בהכרח יעיל לשינוי התנהגותה של מדינת המטרה. סנקציות מצליחות רק בכשליש מהמקרים, בעוד שקיימות הערכות פסימיות יותר כי שיעור המקרים המוצלחים שבהם מדינת המטרה שינתה את התנהגותה בעקבות הטלת סנקציות עומד על אחוזים בודדים בלבד מסך המקרים (Hufbauer et al., 2009; Morgan et Pape, 1997; al., 2014). למרות שיעור ההצלחה הנמוך, מחקרים מראים כי ברוב המוחלט של המקרים מדינות שעליהן מוטלות סנקציות סובלות מהתכווצות כלכלית ומירידה באיכות החיים. כלומר הפגיעה הכלכלית היא תוצאה קבועה כמעט של הסנקציות, למרות שלא תמיד היא מביאה לתוצאה הפוליטית המיוחלת.

מחקרים רבים שנעשו בתחום הצביעו על גורמים המשפיעים על האפקטיביות של הסנקציות. גורמים אלה כוללים: סוג הסנקציה ומשך הזמן שהיא בתוקף; היחסים בין מדינת המטרה והמדינה המטילה את הסנקציה; חשיבות הנושא שעליו המדינה המטילה את הסנקציה מנסה להשפיע במדינת המטרה; סוג המשטר במדינת המטרה; היציבות הפוליטית והכלכלית במדינת המטרה; והרצון של מדינות צד ג' לסייע למדינת המטרה. כך הסיכוי להצלחת הסנקציות עולה כאשר הן מוטלות על מדינה הנמצאת ביחסים טובים עם המדינה המטילה את הסנקציה, ויש ביניהן קשרים כלכליים ופוליטיים מפותחים; כאשר הנושא השנוי במחלוקת אינו בעל חשיבות מיוחדת עבור מדינת המטרה; ובמדינה זו קיים משטר דמוקרטי או משטר לא־דמוקרטי יציב (Allen, 2005, 2008a, 2008b; Ang & Peksen, 2007; Bapat et al., 2013; Bonetti, 1998; Dashti-Gibson et al., 1997; Drezner, 1999; Drury, 1998; Lam, 1990; Lektzian & Souva, 2007; Van Bergeijk, 1989). עם זאת, מעבר לגורמים אלה יש משמעות לתגובתה של מדינת המטרה ולאופן שבו היא מתמודדת עם עול הסנקציות. יכולתה לצמצם את רמת ההשפעה של הסנקציות, או לכל הפחות להקל את הקשיים שהסנקציות מציבות לכלכלת המדינה, משפיעה באופן ישיר על רצונה ומוכנותה להיכנע לדרישות מטילי הסנקציה (Connolly, 2018).

דרכי התמודדות עם סנקציות

מדינות נוקטות צעדים מגוונים על מנת להתמודד עם סנקציות. ניתן לחלק צעדים אלה לארבע קטגוריות עיקריות: א. צעדים להתאמת הכלכלה להשפעת הסנקציות; ב. צעדים פוליטיים שנועדו לשמר את המשטר הקיים למרות הסנקציות; ג. צעדי התנגדות לסנקציות

צעדי התנגדות לסנקציות בזירה הבינלאומית

מדינה שהוטלו עליה סנקציות יכולה להגיב בצעדי נגד המורכבים מסנקציות נגדיות או להלאים נכסים השייכים לאזרחי המדינה או המדינות שהטילו את הסנקציות. הכוונה היא להכאיב לצד השני ולגבות מחיר בתגובה לניסיונות של מדינות לפגוע בכלכלתה של מדינת היעד (Peksen & Jeong, 2022). מדינה יכולה גם להשתמש בתעמולה המופנית לקהל הבינלאומי כדי לשכנע בכך שהיא נפלה קורבן לפעולות בלתי מוצדקות של המדינות שהטילו סנקציות, ולנסות לזכות באהדה ציבורית. זאת ועוד, מדינה יכולה להציג את עצמה כמוכנה למשא ומתן ולפשרות עם המדינות המטילות את הסנקציות, אולם בפועל לגרור רגליים ולא לאפשר למשא ומתן זה להתפתח (Doxey, 1980).

לשם עקיפת סנקציות מסחריות מדינת המטרה פועלת לגיוון שוקי היבוא והיצוא שלה. זאת באמצעות פיתוח קשרים כלכליים עם מדינות שלא רק אינן לוקחות חלק בהטלת סנקציות אלא אף מוכנות להגדיל את היקף המסחר שלהן עם מדינת המטרה.

צעדים לעקיפת הסנקציות

נוסף על התאמת הכלכלה של מדינת המטרה לסנקציות, מדינה זו נוקטת צעדים המאפשרים לה להמשיך במסחר ובאינטראקציה פיננסית עם השווקים הבינלאומיים. ישנן מספר דרכים שבהן מדינות מצליחות לעקוף את הסנקציות המוטלות עליהן. ניתן לחלק אותן לצעדים העוקפים סנקציות מסחריות, רחבות היקף (comprehensive) או מצומצמות (smart/targeted), ולצעדים שנועדו לעקוף סנקציות פיננסיות.

לשם עקיפת סנקציות מסחריות מדינת המטרה פועלת לגיוון שוקי היבוא והיצוא שלה. זאת באמצעות פיתוח קשרים כלכליים עם מדינות שלא רק אינן לוקחות חלק בהטלת סנקציות אלא אף מוכנות להגדיל את היקף המסחר שלהן עם מדינת המטרה. לפעמים מסחר זה מתבצע בתנאים פחות טובים עבור מדינת המטרה, שכן היא נאלצת להציע תנאים טובים יותר למדינות אלה על מנת להגביר את האטרקטיביות שלה כשותפת סחר, וגם במידה מסוימת לפצות על הסיכון בקידום המסחר עם מדינה הנתונה לסנקציות (Doxey, 1980).

נוסף על פיתוח קשרי מסחר עם מדינות שלא הטילו סנקציות, מדינת המטרה מצליחה להמשיך לייבא סחורות מהמדינות המטילות אותן באמצעות מעבר סחורות דרך מדינות שלישיות, אשר במקרים רבים נמצאות בסמיכות גיאוגרפית אליה. כך מדינה מצד שלישי שלא הטילה

סנקציות מייבאת מוצרים ממדינה שמטילה סנקציות, ולאחר מכן מעבירה אותם למדינת המטרה. בדרך זו מוצרים שלא ניתן לייבאם בגלל הסנקציות עדיין מגיעים לשוק של מדינת המטרה. דרך נוספת של המדינה לעקוף סנקציות היא לאפשר לשחקנים פרטיים הנמצאים בשטחה לבצע הברחות של מוצרים שונים. במקרים מסוימים מדינת המטרה יכולה אף ליצור קשרים עם ארגוני פשע על מנת להבטיח אספקה סדירה (Andreas, 2005). פרקטיקות נוספות המקובלות בסחר הבינלאומי כדי לעקוף סנקציות קשורות להובלה ימית וכוללות טשטוש ארץ המקור של המוצרים, הסוואה של זיהוי של כלי שיט, זיוף מטען ומסמכים של כלי שיט, השבתת מערכת הזיהוי האוטומטית של כלי שיט ושימוש של צי הסוחר בדגלים של מדינות אחרות (Feldman, 2022). בשנים האחרונות חלה עלייה בשימוש בסנקציות פיננסיות המגבילות את יכולתם של מוסדות, עסקים ואנשים במדינת המטרה לסחור במוצרים פיננסיים, לרבות מניעת גישתה של מדינת המטרה למט"ח, לרזרבות מט"ח ולמערכות פיננסיות כמו המסלקה הבינלאומית SWIFT (Cipriani et al., 2023). לאור זאת מדינות נאלצו ללמוד כיצד ניתן לעקוף הגבלות בתחום זה.

אחד הצעדים שמדינה יכולה לנקוט הוא יצירת תחליף למערכות הפיננסיות הסגורות בפניה בגלל הסנקציות. אחת המערכות החשובות בעולם הפיננסים היא מערכת העברת המסרים SWIFT, אשר מאפשרת להעביר מידע וקובעת סטנדרטים בתחום. מדינות שמוסדותיהן הפיננסיות מנותקות ממערכת זו עקב סנקציות יכולות ליצור מערכת אלטרנטיבית שפעולתה זהה. למשל, ב־2015 סין השיקה מערכת העברת מסרים משלה (Cross-Border Interbank Payment System – CIPS), אשר מפוקחת על ידי הבנק המרכזי הסיני ומשתמשת בסטנדרטים של SWIFT. למרות שמערכת זו לא הוקמה כחלק מהמאבק בסנקציות וכרגע פועלת בהיקף מצומצם ביחס לשימוש ב־SWIFT, בעת הצורך מערכת זו יכולה לסייע בעקיפת סנקציות פיננסיות מכיוון שהיא מפחיתה את התלות במוסדות מערביים (Cipriani et al., 2023).

לאחרונה, עם הרחבת השימוש במטבעות קריפטו, מדינות מטרה זיהו בהם פוטנציאל לשימוש ככלי עקיפה. על מטבעות אלה לא חלה רגולציה קפדנית כמו על המטבעות הרגילים, והם מאפשרים אנונימיות חלקית או מלאה של משתמשים וטרנסאקציות. הדבר מקשה על מוסדות רגולטוריים לאתר טרנסאקציות בעייתיות ומאפשר למי שנתון לסנקציות לעקוף הגבלות במערכת הפיננסית הרגילה, כולל שימוש

ניתוח מקרי מבחן להמחשת עקיפת הסנקציות

דרכי הפעולה שהוצגו לעיל מתאימות למגוון רחב של מדינות מטרה, אשר עקפו סנקציות בעבר ומנסות לעקוף סנקציות כיום. ואולם כדי להמחיש את עקיפת הסנקציות נתמקד בשלושה מקרי מבחן מרכזיים: הראשון – קוריאה הצפונית המתמודדת עם סנקציות מזה 17 שנים; השני – רוסיה המנסה בשנה האחרונה לעקוף את הסנקציות המערביות בדרכים מגוונות למדי; והשלישי – איראן הנמצאת תחת משטרי סנקציות שונים ומתחלפים יותר מ-40 שנה. הבחירה בשלושה מקרי מבחן אלה מבוססת על השונות הרבה ביניהם. רוסיה היא המקרה האקטואלי ביותר, המציג מדינה עם כלכלה גדולה (מקום 11 בעולם במונחי תמ"ג), יצואנית אנרגיה חשובה המשולבת במידה רבה בכלכלה הבינלאומית. קוריאה הצפונית היא מדינה עם כלכלה קטנה המתמודדת עם סנקציות לאורך תקופה ארוכה, מדינה שתלויה מאוד ביבוא אנרגיה ומעולם לא השתלבה במידה רבה בכלכלה הבינלאומית. לעומתן איראן היא מקרה מיוחד של מדינה המתמודדת כל העת עם משטרי סנקציות חוזרים ונשנים. במהלך ארבעת העשורים האחרונים איראן ניצלה את ההפוגות גם כדי לפתח כלכלה שתתמודד כראוי עם הסנקציות, וניתן להבחין כיצד השיטות משתנות עם הזמן ובהתאם לניסיון וללמידה מהניסיון. בדומה לקוריאה הצפונית, הסנקציות על איראן בשנים האחרונות נובעות מתוכנית הגרעין שלה. בדומה לרוסיה, איראן היא יצואנית אנרגיה, אולם עם השנים היא ניסתה להפחית את התלות ביצוא אנרגיה, ובדומה לגיוון הכלכלה האיראנית, כך גם הדרכים לעקוף סנקציות הפכו מגוונות יותר. כמו כן, שלוש המדינות הללו מתמודדות עם המספר הרב ביותר של סנקציות ביחס לכל מדינות המטרה האחרות. מאז הפלישה לאוקראינה רוסיה ניצבת במקום הראשון במספר הסנקציות המוטלות עליה. אחריה נמצאת איראן, וקוריאה הצפונית נמצאת במקום הרביעי (Zandt, 2023).

המקרה של קוריאה הצפונית

משנת 2006, עת ערכה קוריאה הצפונית את הניסוי הגרעיני הראשון שלה, היא נמצאת תחת סנקציות של מדינות וארגונים בינלאומיים. הסנקציות כוללות איסורים והגבלות על מסחר, בייחוד בתחום הנשק ומוצרים צבאיים, הגבלות פיננסיות והגבלות על השקעות, הקפאת נכסים והגבלת תנועה (Center for Arms Control and Non-Proliferation, 2022). למרות סנקציות אלה המדינה ממשיכה ביצוא פחם, אחד ממרכיבי היצוא החשובים בכלכלתה, רובו לשוק הסיני; ביבוא נפט; ובמסחר במוצרים אחרים, כולל נשק ומוצרים

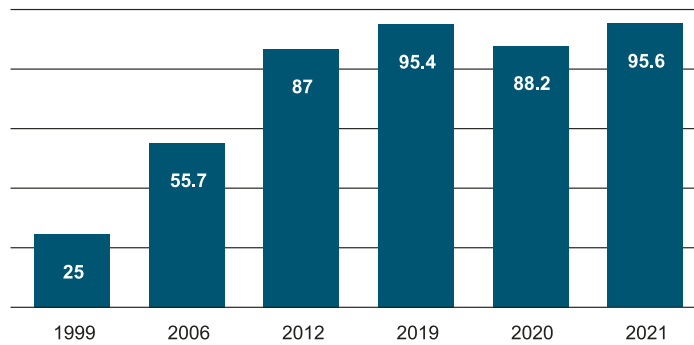
בדולר. סממן להתעניינות של מדינת מטרה בשימוש במטבעות קריפטו ניתן לראות במקרה של ונצואלה, שנשיאה ניקולס מדורו הכריז ב-2017 על תוכנית להשקת המטבע הדיגיטלי 'פטרו', אשר מגובה בעתודות האנרגיה של המדינה (Wronka, 2022).

מדינות עשויות לנצל קריפטו בדרכים שונות כדי לצמצם את ההשפעה של סנקציות פיננסיות ולעקוף הגבלות באמצעות יצירת הון מחוץ למערכת הפיננסית או צמצום השימוש במט"ח. אחת הדרכים היא גניבת מטבעות קריפטו באמצעות פריצות סייבר בגיבוי ממשלתי. דרך נוספת היא כריית מטבעות קריפטו. הדרך השלישית היא יצירת מטבע קריפטו לאומי הכפוף לרגולציה של הבנק המרכזי ומגובה בזהב או בסחורות אחרות, כמו במקרה של ונצואלה. דרך אפשרית נוספת היא ליצור מטבע קריפטו אחיד למספר מדינות, אשר מגובה במטבעות של אותן מדינות. רעיון זה הוצע בעבר על ידי קבוצת BRICS (Magas, 2019). לבסוף, מדינת מטרה יכולה לעודד את אזרחיה להשתמש בקריפטו (Konowicz, 2018).

השימוש בקריפטו יכול להתבצע בכמה דרכים. הפשוטה מביניהן היא העברה ישירה של נכסי קריפטו מארנק אלקטרוני אנונימי אחד לאחר, שיכולה להתאים לטרנסאקציות פשוטות. שיטה אחרת המתאימה יותר למוסדות גדולים היא שימוש במתווכים: בנקים במדינת המטרה מעבירים נכסים לבנקים במדינת צד שלישי, ואלה ממירים את הנכסים ממטבעות מקומיים של מדינת המטרה למטבעות בינלאומיים כגון דולר או אירו, ומעבירים אותם הלאה למתווכים במדינות צד ג' אחרות. שם ממירים אותם לנכסי קריפטו ומפזרים אותם בין ארנקים דיגיטליים שונים, על מנת להסוות את מקורם. לאחר מכן ניתן להשתמש בנכסים אלה תוך המרתם שוב למטבעות רגילים, או כמטבעות קריפטו עבור שימושים עסקיים שונים (Ahari et al., 2022; Macfarlane, 2021).

כרגע קשה להעריך עד כמה השימוש בקריפטו יכול להיות חלופה מספקת למטבעות רגילים, בפרט כאשר מדובר בעסקאות בהיקפים גדולים שקל יותר לעקוב אחריהן ולאתרן (Ahari et al., 2022). זוהי אחת הדרכים שמדינות יכולות לנצל, יחד עם צעדי נגד נוספים. צעד נוסף בעקיפת סנקציות הוא צמצום השימוש במט"ח (בעיקר בדולר). מדינת המטרה יכולה לקדם שימוש במטבע מקומי, בייחוד מול מדינות שאיתן יש לה יחסים כלכליים ופוליטיים הדוקים. היא יכולה גם להעביר חלק מהמסחר למטבע של שותפת הסחר שלה. במקרים מסוימים המסחר יכול להתבצע גם באמצעות סחר חליפין (ברטר) (McDowell, 2021).

שיעור הסחר בין קוריאה הצפונית לסין מכלל הסחר הבינלאומי של קוריאה הצפונית (באחוזים)



מקור: Jobst, 2023

על ידי האו"ם (Young, 2021). עם חלק ממדינות אלה יש לקוריאה הצפונית גם קשרים נרחבים וממושכים בתחום פיתוח טילים בליסטיים. מסחר זה עוזר לקוריאה הצפונית להשיג מט"ח ולצמצם את השפעת הסנקציות, שאחת ממטרותיהן היא למנוע מקוריאה הצפונית גישה למט"ח (Griffiths & Schroeder, 2020).

שיטה נוספת המשמשת את קוריאה הצפונית בשנים האחרונות היא **תקיפות סייבר נגד מוסדות פיננסיים**. ישנן עדויות לכך שקוריאה הצפונית ניסתה בשנים האחרונות לתקוף בנקים ובורסות של מטבעות קריפטו לצורך גניבת מט"ח ונכסים וירטואליים במדינות שונות. לפי הוול סטריט ג'ורנל, רק בחמש השנים האחרונות הצליח צבא ההאקרים של קוריאה הצפונית לגנוב כשלושה מיליארד דולר במטבעות קריפטו (McMillan & Volz, 2023). עם זאת, כדי לממש הון זה יש צורך בסיוע של מתווכים ממדינות אחרות, לכן הסכום הנקי שהמדינה מרוויחה מפעולות אלה יכול להיות נמוך בהרבה (Rosenberg & Bhatiya, 2020).

שיטה שלישית היא **טשטוש מקור הכספים**, העברתם באופן פיזי ושימוש בסחר חליפין. כדי לאפשר תשלום והעברת כספים משתמשת קוריאה הצפונית במספר שיטות. ראשית, חלק מהמסחר נעשה בסחר חליפין. שנית, בחלק מהמקרים כספים מועברים על ידי שליחים (שיכולים להיות גם דיפלומטים של המדינה). להעברת כספים דרך מערכות פיננסיות בינלאומיות משתמשים בשיטות הבאות: העברת כספים לחשבון בנק של שגרירויות או של דיפלומטים של המדינה (ובני משפחותיהם); העברה לחשבונות של "חברות חזית" (front companies) או לחשבונות בבנקים קטנים שאין ביכולתם לערוך בדיקה מקיפה של מקור הכספים; ביצוע מספר רב של העברות בין בנקים שונים במדינות שונות כדי להקשות על איתור מקור הכספים (Mallory, 2021).

צבאיים (Kim, 2021). אומנם קוריאה הצפונית נתפסת כמדינה המנותקת מהכלכלה הבינלאומית, אך בפועל היא מצליחה לנהל פעילות כלכלית ופיננסית למרות ההגבלות של הסנקציות, בזכות מספר שיטות לעקיפתן אשר פותחו עם השנים.

שיטות לעקיפת הסנקציות

השיטה הראשונה היא **שימוש במדינות צד ג'** כשוקי יצוא, יבוא ומדינות מעבר. שותפת הסחר העיקרית של קוריאה הצפונית היא סין. הנתונים מציגים תלות אסימטרית בין המדינות, שכן שני שלישים מהיצוא של קוריאה הצפונית מופנים לסין, ויותר מ-90 אחוזים מהיבוא שלה מגיעים מסין (CIA World Factbook, 2023). סין מסייעת לה לעקוף סנקציות בדרכים שונות, בין היתר בשל הקרבה הגיאוגרפית בין המדינות. הגבול המשותף מאפשר לסין גם לשמש מדינת צד ג', שדרכה עוברות סחורות ממדינות שהטילו סנקציות לקוריאה הצפונית באמצעות חברות קש ומתווכים, אשר מייבאים סחורות לסין לשימוש עצמי או מקומי, אך בפועל מעבירים אותן לקוריאה הצפונית. הגבול המשותף בין המדינות מאפשר גם הברחות של סחורה ומסחר אפור, תוך גיבוי של נציגי הרשויות משני צידי הגבול. קוריאה הצפונית גם מוכרת לסין זכויות דיג במים הטריטוריאליים שלה (Watts, 2020).

זאת ועוד, קוריאה הצפונית מבריחה נשק ומוצרים צבאיים מסוגים שונים ליותר מ-30 מדינות, טריטוריות וקבוצות חמושות, תוך הפרה של סנקציות שונות. בין המדינות שאליהן מגיע נשק מקוריאה הצפונית נמצאות איראן, סוריה, מצרים, תימן, מיאנמר ולוב. מדינות אפריקה מהוות את אחד משוקי היצוא החשובים ביותר שלה. חלק ממדינות אלה נמצאות תחת סנקציות בעצמן, ואין להן רצון ויכולת לאכוף סנקציות שהוטלו

ביקורות באוניות המפליגות תחת דגלה. ללא אישור זה לא ניתן לערוך ביקורות במים בינלאומיים (Griffiths & Schroeder, 2020).

שיטה שישית היא **הקמת חברות חזית או חברות קש (shell companies) ומיזמים משותפים**. כדי לקבל גישה למערכת הפיננסית הבינלאומית ועל מנת לאפשר מסחר והעברה של סחורות בדרכים ימיות ואוויריות תוך שימוש בחברות הובלה ולוגיסטיקה בינלאומיות, בפרט כאשר מדובר בסחר בנשק וחלקיו, קוריאיה הצפונית משתמשת בחברות חזית ובחברות קש הנמצאות במדינות אחרות (Mallory, 2021). חברות חזית הן חברות אמיתיות ובמקרים מסוימים חלק מעסקיהן חוקיים לחלוטין, אך הן גם משמשות כיסוי לפעילות לא-חוקית ולהלבנת הון, מכיוון שלא מוטלות עליהן סנקציות והן לא חשודות בפעולות לא-חוקיות. חברות קש אינן מקיימות פעילות אמיתית אלא קיימות רק על הנייר (Kharon, 2022). קוריאיה הצפונית עושה שימוש בשני סוגים אלה, לפעמים תוך הסוואת הפעילות באמצעות שימוש ב־זמני במספר חברות כאלה. כמו כן, חברות צפון-קוריאניות מקיימות מיזמים משותפים עם חברות ובנקים זרים. בדרכים אלה מצליחה המדינה להסוות את מעורבותה בשרשרת האספקה ולשלם עבור מוצרים. חברות אלה נמצאות בסין, במלזיה, בהונג קונג, בפנמה, ברוסיה, בסינגפור ובעוד מדינות רבות, והן מוקמות לרוב תוך סיוע של גורמים פרטיים זרים. סיוע זה של אזרחים זרים חשוב בייחוד במדינות שבהן יש חובה שאזרחים יהיו בעלי רוב המניות בחברה (Hastings, 2022).

לבסוף, קוריאיה הצפונית משתמשת ב**זיוף מסמכים, בהסתרה ובהצגת מידע שגוי**. כדי לקדם מסחר היא משתמשת במידה נרחבת במסמכים מזויפים כגון רישיונות יצוא מזויפים, מסמכי משלוח עם תיאור שגוי, חלקי או מעורפל של המטען (שיטה יעילה ביותר בשילוב עם הובלה ימית של מטען במכולות אטומות (Griffiths & Schroeder, 2020), וכן בזהויות מזויפות של אנשי עסקים המעורבים בחברות חזית ובחברות קש. זאת ועוד, קוריאיה הצפונית מבצעת הלבנה לספינות הנתונות לסנקציות תוך שינוי שם הספינה, מספרה לפי ה-IMO ובעליה, כדי לאפשר את המשך פעילותה למרות הסנקציות (O'Carroll et al., 2021). היא גם מנסה לטשטש את סימני ההיכר וסימונים נוספים על נשק שהיא מבריחה, תוך סימון ותיוג חדש שגוי וצביעת חלקי הנשק כדי להקשות על הזיהוי (Griffiths & Schroeder, 2020).

המקרה הרוסי

רוסיה נמצאת מאז 2014 תחת סנקציות שהוטלו עליה בעקבות פלישה לחצי האי קרים וסיפוחו. פלישתה של

נוסף על שיטות אלו, קוריאיה הצפונית מנסה גם **לנצל את הניידות והחסינות של הדיפלומטים** המייצגים אותה כדי שישמשו מברחים. סחר בנשק ובמוצרים אחרים מתבצע תוך סיוע משמעותי של דיפלומטים צפון-קוריאנים במדינות שבהן הם מוצבים, והם משמשים מתווכים ואף מברחים בעצמם. הם מבצעים תפקיד חיוני בתהליך ההברחה, החל מפנייה ללקוחות פוטנציאליים ועד העברת הסחורה, תוך ניצול החסינות הדיפלומטית שמאפשרת להם חופש פעולה רב יותר. למשל, כדי להעביר סחורות אסורות לסוריה, שהיא עצמה נמצאת תחת סנקציות ולכן הפיקוח עליה מוגבר, מסמכים שנדרשו כדי לדרוש את הסחורות שהגיעו לנמל לטקיה שבסוריה נשלחו לשגרירות קוריאיה הצפונית בדמשק, ודיפלומטים שלה נסעו לאסוף את הסחורות. דיפלומטים אלה סייעו גם בהברחת חומרי ייצור לנשק וכספים מעסקאות נשק באמצעות טיסות אזרחיות (Griffiths & Schroeder, 2020).

שיטה חמישית שבה נעזרת קוריאיה הצפונית לעקיפת הסנקציות היא **הברחה ימית**. היא משתמשת בטקטיקות שונות של טשטוש מידע על הסחורות וזהות הצדדים המעורבים. שיטות אלה כוללות העברת סחורה מספינה אחת לאחרת בלב ים (בעיקר מול סין ורוסיה), כדי לטשטש את מקור המוצר. שיטה זו מופעלת במידה נרחבת ליבוא נפט, וכן נעשה שימוש בדגלי נוחות (flag of convenience), לרבות דגלי קמבודיה, סירה לאון ובליו (Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office, and Gavin Williamson, 2019). טקטיקה נוספת היא **כיבוי או ביצוע מניפולציות שונות במערכת ההזדהות האוטומטית AIS** המשדרת זהות, מיקום, יעד ואינפורמציה נוספת על הספינה. כיבוי מערכת זו הוא עבירה על הכללים של ארגון הימאות הבינלאומי (IMO). טקטיקה זו הייתה נפוצה בהברחות נשק אולם בשנים האחרונות השימוש בה התרחב גם להברחות של מוצרים נוספים, לרבות פחם ונפט לקוריאיה הצפונית, וממנה למדינות אחרות. נוסף על כך, המנהל הימי של קוריאיה הצפונית (North Korea Maritime Administration) מסייע לגורמים הנמצאים תחת סנקציות לזיוף מסמכים וזהות בשירות סולורי ימי (MMSI) (Trainer, 2019).

כאשר קוריאיה הצפונית משתמשת בצי האוניות שלה להברחות נשק וסחורות אסורות אחרות, היא מסווה סחורות אלה מתחת לכמויות גדולות של סחורות אחרות. טכניקה זו מסייעת להסתיר מטען אסור בעת ביקורת המתבצעת מחוץ לנמלים, כשאין אפשרות לבדוק את המטען כולו. כמו כן קוריאיה הצפונית מסייעת לצמצם ביקורות אלה בכך שאינה נותנת אישור לערוך

גם בלרוס, קזחסטן, ארמניה וקירגיסטן. כך מדינות אלה משמשות מדינות צד ג', שדרכן מוצרים תחת סנקציות ממשיכים להגיע לשוק הרוסי. לצורכי יצוא רוסייה משתמשת בין היתר במסדרון הצפוני דרומי (INSTC) העובר דרך איראן ואזרבייג'ן להודו (Okumura, 2023). מוצרים שלא ניתן לייבא כיחידה אחת מיובאים בחלקים כמרכיבים בודדים, שלאחר מכן עוברים תהליך הרכבה ברוסיה (Integrity Risk International, 2022).

כמו כן, טשטוש מקור המוצרים והקלות בחוקי

יבוא חיוניים מאוד לשימור היכולות הכלכליות של רוסיה, נוכח התלות האדירה שלה ביצוא אנרגיה. הנפט הוא מרכיב קריטי בכלכלה הרוסית, וערב המלחמה יותר משליש מכלל היצוא הרוסי היה בנפט ומוצריו (Oesterreichische Nationalbank, 2022). לאור החשיבות העצומה של יצוא הנפט עבור הכלכלה הרוסית, נבחנו דרכים שונות לייצא אותו למרות ההגבלות. ביצוא סחורות יש דרכים ספציפיות יותר לעקיפת סנקציות על מוצרים מסוימים, והנפט הוא בין המוצרים שניתן לטשטש את מקורם. אחת הדרכים למכור נפט רוסי היא לערבב אותו עם נפט ממקור אחר לתערובת הידועה בשם "ליטאית" או "טורקמנית", כאשר החלק של הנפט הרוסי אינו עולה על 50 אחוזים. כך מבחינה טכנית מקור הנפט אינו ברוסיה (Integrity Risk International, 2022). כדי לאפשר יבוא מקביל דרך מדינה שלישית, רוסיה הקלה את החוק האוסר יבוא מוצרים מסוימים ללא הסכמת בעל הסימן המסחרי (trademark owner) (Integrity Risk International, 2022). במקרים אחרים נעשה שימוש בתעודות מקור מזויפות כדי לייבא מוצרים הנכללים בסנקציות (Lukaszuk, 2021).

זאת ועוד, רוסיה פיתחה טקטיקות לעקיפת הסנקציות בתחום **ההובלה הימית**. מרכיב מרכזי בעקיפת סנקציות הוא למידה מניסיון העבר של מדינות שעליהן הוטלו סנקציות. קוריאה הצפונית, איראן וונצואלה מתמודדות במשך שנים עם סנקציות הפוגעות בסחר הבינלאומי שלהן, שעובר בדרכים ימיות. על כן לאורך השנים הן פיתחו טקטיקות של טשטוש מידע על הספינות ויעדיהן, שאומצו על ידי רוסיה (Russia and sanctions evasion, 2022). כך לאחר תחילת המלחמה חלה עלייה במספר הספינות הרוסיות אשר שטות ללא דיווח על יעדן ונעלמות ממערכת המעקב אחר ספינות. למשל חברת הספנות הרוסית בבעלות ממשלתית Sovcomflot, שמוטלות עליה סנקציות בינלאומיות, לא סיפקה מידע על היעד של כשליש מהמכליות בצי שלה. נוסף על כך קיימת גם פרקטיקה של העברת נפט מספינה אחת לאחרת בלב ים, כדי לטשטש את מקורו (Integrity Risk International, 2022).

רוסיה לאוקראינה בפברואר 2022 הביאה גל נוסף וחסר תקדים בהיקפו של סנקציות (Congressional Research Service, 2022), אשר הוטלו על רוסיה על ידי מדינות המערב, בעיקר בהנהגת ארצות הברית והאיחוד האירופי. ניתן לחלק סנקציות אלה למספר סוגים: הגבלות על סחר והשקעות, הגבלות פיננסיות, סנקציות אישיות וסנקציות על מוסדות רוסיים, והגבלות תנועה (Nikoladze & Donovan, 2023).

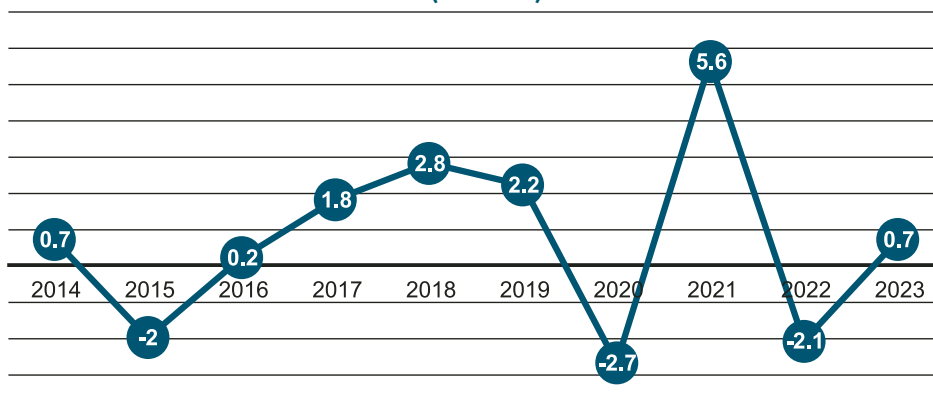
מאז שהוטלו הסנקציות ב־2014 וביתר שאת מאז פברואר 2022, רוסיה נקטה צעדים מגוונים על מנת להתמודד איתם, לרבות הכנות מקדימות לאפשרות הטלת סנקציות, למידה ממדינות מטרה אחרות שמתמודדות עם סנקציות לאורך זמן כגון איראן, ונצואלה וקוריאה הצפונית, ואף הטלת סנקציות נגדיות

מאז שהוטלו הסנקציות ב־2014 וביתר שאת מאז פברואר 2022, רוסיה נקטה צעדים מגוונים על מנת להתמודד איתם, לרבות הכנות מקדימות לאפשרות הטלת סנקציות, למידה ממדינות מטרה אחרות שמתמודדות עם סנקציות לאורך זמן כגון איראן, ונצואלה וקוריאה הצפונית, ואף הטלת סנקציות נגדיות (Reuters, 2023; Ridgwell, 2022). להלן נתמקד בדרכים שבהן משתמשת רוסיה על מנת לעקוף סנקציות המוטלות עליה, אשר חלקן קשורות לתחום הסחר ואחרות לתחום הפיננסי.

שיטות לעקיפת הסנקציות

בתחום הסחר ניתן לראות שלוש שיטות מרכזיות לעקיפת הסנקציות: יבוא מקביל, טשטוש מקור המוצרים והקלות על חוקי יבוא ויצוא לשווקים אלטרנטיביים. שתי השיטות הראשונות באו בתגובה מיידית לסנקציות חסרות התקדים שהוטלו על רוסיה עם הפלישה לאוקראינה בפברואר 2022, בשעה שהמרכיב השלישי התפתח בהדרגה בעקבות הסנקציות בגין סיפוח קרים ב־2014 ובא לידי ביטוי בגל הסנקציות הנוכחי. ראשית נסביר על **היבוא המקביל** ברוסיה. מתחילת המלחמה נגד אוקראינה רוסיה מאפשרת את מה שהיא מכנה "יבוא מקביל", שהוא יבוא מוצרים ללא אישור היצרנים (Russia and sanctions evasion, 2022). יבוא זה מתבצע לרוב דרך מדינה שיש לה גבול משותף עם מדינת המטרה, או דרך המדינות המהוות מרכז מסחרי גדול (hub) (Lukaszuk, 2021). אחת הדרכים המרכזיות של יבוא לרוסיה היא ממדינות האיחוד הכלכלי האירופאי (EAEU) – ארגון כלכלי אזורי שחברות בו נוסף על רוסיה

שיעור צמיחת התוצר השנתי ברוסיה (באחוזים)



מקור: Real GDP growth, 2023; הצמיחה בשנת 2023 היא לפי תחזיות כלכלני קרן המטבע

מתחילת המלחמה באוקראינה וצמצם את הפגיעה של הסנקציות המערביות. הדוגמה הטורקית היא הקיצונית ביותר, שכן תוך שנה אחת היבוא הטורקי מרוסיה הכפיל את עצמו – מהיקף של 29 מיליארד דולר בשנת 2021 לכ־60 מיליארד דולר בשנה הראשונה למלחמה (Kenez, 2023). עיקר היצוא הרוסי לטורקיה הוא כמובן דלקים, אך גם פלדה, ברזל ודגנים.

מטרתם העיקרית של שני הכלים האחרים שפותחו בשנים שלאחר הטלת הסנקציות בעבות סיפוח קרים היא להקל על רוסיה מבחינה פיננסית: צמצום השימוש בדולר, שכן זהו המטבע שארצות הברית עלולה להגביל את שימוש; וחלופות למערכת התשלומים SWIFT, הנמצאת בשליטה מערבית.

צמצום השימוש בדולר – לאחר סיפוח חצי האי קרים, ובפרט לאחר הפלישה לאוקראינה בפברואר 2022, ניסתה רוסיה לצמצם את השימוש בדולר בטרנסאקציות הבינלאומיות שלה ולהגדיל את היקף השימוש ברובל ובמטבעות הלאומיים של המדינות שאיתן סחרה: הודו, סין ואיראן. למשל, עבור עסקת מכירת פחם לחברה הודית השתמשו ביואן הסיני (Russia and sanctions evasion, 2022). למעשה שנה לאחר המלחמה הפך המטבע הסיני למטבע הזר הנמצא בשימוש הנרחב ביותר ברוסיה (Bloomberg, 2023). עם זאת, השימוש ברובל בעסקאות עם מדינות אחרות אינו חל רק על מדינות שלא הטילו סנקציות על רוסיה. גם חברות מערביות ממדינות כמו גרמניה ואיטליה, שקונות את הגז הרוסי, נאלצות להשתמש ברובל לביצוע עסקאות אלה (Okumura, 2023). במקרים מסוימים המסחר התבצע גם בסחר חליפין. כך למשל, מול סוריה רוסיה נהגה להשתמש בסחר חליפין והחליפה דגנים בשמן זית ובירקות (Russia and sanctions evasion, 2022).

דרך אחרת לטשטש עקבות היא להניף דגלי נוחות של מדינות כמו פנמה, איי מרשל וליבריה, שמאפשרות לרשום ספינה תחת דגלן במחיר נמוך יותר, ומה שחשוב יותר – יש להן סטנדרטים של ביקורת מעקב רופפת בהרבה ממדינות אחרות. בחלק מהמקרים ספינות שטות תחת דגליהן מבלי להירשם כלל (MI News Network, 2023).

בעיה נוספת שאיתה רוסיה מתמודדת היא אי יכולת לבטח ספינות המעבירות נפט רוסי שאינו עומד במסגרת המחיר שנקבע על פי הסנקציות, והדבר נועד לפגוע בעקיפתן. כדי להתמודד עם העניין רוסיה הקימה חברה משלה תוך גיבוי ממשלתי, והבנק המרכזי הרוסי נאלץ לתרום כארבעה מיליארד דולר לטובת עסקיה של החברה (Braw, 2023; Russia and sanctions evasion, 2022).

שלושה כלים מרכזיים לעקיפת הסנקציות שהוטלו על רוסיה התפתחו בעקבות הסנקציות שהוטלו בתגובה לסיפוח קרים ב־2014, והם נועדו להכין את רוסיה ליום שבו תיאלץ להתמודד עם גל סנקציות רחב. ההבנה ברוסיה כי הסנקציות משנת 2014 היו בעיקר ממדינות במערב, הובילה למסקנה שעל רוסיה להתכונן בעיקר לסנקציות מערביות שיוטלו על המדינה. על כן, במהלך שמונה שנים רוסיה ניסתה לבנות את "כלכלת המבצר" שלה, שתהיה עמידה לסנקציות מערביות. ראשית התקבלה ההבנה כי מבחינת סחר בינלאומי על רוסיה למצוא שווקים אלטרנטיביים למדינות המערב שעלולות להטיל עליה סנקציות. רוסיה הצליחה למצוא שווקים ליצוא מוצרים אסטרטגיים עבורה, בייחוד אנרגיה, והגדילה את היקף היצוא לשחקניות שהעריכה כי לא יטילו עליה סנקציות במקרה של לחימה, כמו סין והודו. היצוא הרוסי לסין, להודו ולטורקיה גדל במידה משמעותית

התוצר ירידה של עוד כשלושה אחוזים. כפי שניתן לראות בתרשים להלן, לפי הנתונים שפירסמה קרן המטבע הבינלאומית ברבעון השני של שנת 2023, ההתכווצות הכלכלית הייתה פחותה במידה משמעותית מהתחזיות המוקדמות, ובשנת 2023 הציפייה היא לצמיחת תוצר, אם כי קטנה, ולא להתכווצות נוספת. התברר כי עקיפת הסנקציות היא כלי משמעותי מאוד בארגז הכלים של רוסיה להתמודדות עם הגל חסר התקדים של סנקציות שהוטלו על המדינה בעקבות הפלישה לאוקראינה.

המקרה האיראני

איראן הייתה יעד לסנקציות מגוונות מאז סוף שנות ה-70, ולמעשה עד להטלת הסנקציות על רוסיה בעקבות המלחמה באוקראינה הייתה איראן המדינה עם המספר הגדול ביותר של סנקציות המוטלות עליה מבין כל מדינות המטרה בעולם (Zandt, 2023). במהלך העשורים האחרונים, ובעיקר מאז אמצע שנות ה-90, הוטלו על איראן סנקציות מסוגים שונים על ידי מדינות כמו ארצות הברית, קנדה, אוסטרליה ומדינות נוספות, וכן סנקציות רב־צדדיות על ידי ארגונים בינלאומיים כמו האו"ם והאיחוד האירופי. סנקציות אלה כוללות הגבלות בתחום סחר החוץ ובפרט במגזר האנרגיה וטכנולוגיות שונות, שירותים פיננסיים, איסור על מתן ביטוח והגבלות תנועה (Laub, 2015; Sanction Scanner, n.d.).

איראן מציגה מקרה מעניין של שחקנית שעבורה הסנקציות הן משחק חוזר. היא מנצלת את ההפוגות בין הקמפיינים השונים של הסנקציות נגדה כדי להיערך לקמפיין הבא. הכוונה היא לא רק לאופן שבו איראן מנצלת את ההפוגות על מנת למשוך השקעות זרות ולהגדיל את היקפי הסחר הבינלאומי, אלא גם לאופן שבו איראן לומדת מקמפיין אחד למשנהו כיצד לצמצם את היכולת של הסנקציות העתידיות לפגוע בכלכלה המקומית. מעבר לכך, היא מנצלת את ההפוגות כדי לשכלל את השיטות השונות לעקוף את הסנקציות.

שיטות לעקיפת הסנקציות

במהלך השנים איראן פיתחה דרכים מגוונות לעקיפת הסנקציות, והיא ממשיכה לשכלל אותן כדי להתמודד עם האתגרים השונים שהן מציבות לכלכלתה. הקמפיין הנוכחי שהחל בעקבות פרישת ארצות הברית מהסכם הגרעין במאי 2018 מאתגר במיוחד, מאחר שהוא כולל סנקציות משניות. ארצות הברית פרשה מהסכם הגרעין באופן חד־צדדי, אך הטילה סנקציות האוסרות על חברות אמריקאיות ועל אזרחי ארצות הברית לקיים קשרים עסקיים עם איראן. ואולם סנקציות אלו גם מתקיימות בעקיפין כלפי חברות שאינן אמריקאיות. חברות אלו

כמו כן, מאז תחילת המלחמה חל שינוי דרמטי ביחסם של המוסדות הפוליטיים והפיננסיים ברוסיה לשימוש במטבעות קריפטו: מניסיון להגביל את השימוש בו לקביעת רגולציה בנושא, תוך הבנה שמטבעות אלה יכולים לתת מענה לבעיות שונות שנוצרו בעקבות הסנקציות בתחום הפיננסי, בפרט כאשר מדובר בסנקציות פרסונליות (Ahari et al., 2022).

במהלך השנים איראן פיתחה דרכים מגוונות לעקיפת הסנקציות, והיא ממשיכה לשכלל אותן כדי להתמודד עם האתגרים השונים שהן מציבות לכלכלתה.

חלופות למערכות התשלומים SWIFT – חשיבותה

של מערכת זו במערכת הפיננסית הבינלאומית רבה מאוד. זוהי למעשה מערכת העברת מידע בין גופים שונים, המאפשרת העברת תשלומים ואחריות על רוב ההתקשרויות הפיננסיות הבינלאומיות בעולם. היא משמשת יותר מ־11 אלף בנקים וגופים פיננסיים אחרים (Jones, 2022). לאחר הטלת הסנקציות ב־2014 רוסיה יצרה את המערכת להעברת הודעות פיננסיות (SPFS), שהיא חלופה ל־SWIFT. למרות שמערכת זו אינה זוכה לפופולריות רבה בקרב מדינות אחרות, רוסיה מנסה לקדם את השימוש בה, בייחוד לאחר פברואר 2022. זאת ועוד, רוסיה פיתחה את המערכת הלאומית לכרטיסי תשלום (NSPK), אשר נותנת שירותי העברת תשלומים למחזיקי כרטיס MIR בתוך רוסיה. כך מערכת זו מציעה אלטרנטיבה חלקית לכרטיסי האשראי של ויזה ומאסטרקארד, אשר פעילותם ברוסיה צומצמה. בדומה למערכת SPFS, רוסיה מנסה להרחיב את השימוש במערכת זו גם למדינות אחרות, בפרט מדינות שהן יעדים פופולריים לתיירות רוסית (Mahmoudian, 2023). למרכיב זה בעקיפת הסנקציות חשיבות רבה לרוסיה, הן מבחינה אופרטיבית והן תפיסתית, שכן הוצאת מדינות ממערכת SWIFT נתפסה במערב ככלי קטלני שלא ממהרים להשתמש בו. שר האוצר הצרפתי ברונו לה־מר אף כינה את הכלי הזה בשם "נשק גרעיני פיננסי" (Leali, 2022). על כן יצירת מנגנונים שיאפשרו שרידות ללא המערכת הזו תקבע במידה רבה את יכולתה של רוסיה לעמוד בלחץ של הסנקציות.

כלים אלו של עקיפת סנקציות מיתנו בצורה ניכרת את הפגיעה בכלכלה הרוסית. בחודשים הראשונים של פתיחת קמפיין הסנקציות העריכו הארגונים הכלכליים הבינלאומיים הגדולים, לרבות קרן המטבע הבינלאומית, הבנק העולמי וה־OECD, כי כלכלת רוסיה תתכווץ בשיעור של עד 10 אחוזים בשנת 2022, וגם בשנת 2023 ירשום

נעשה שימוש גם בהעברת נפט מספינה אחת לאחרת בלב ים (Karagyzova, 2021). באמצעות שיטה זו איראן ניצלה שיטה נוספת להברחת נפט: ערבוב נפט איראני עם נפט מעיראק. בדרך זו איראן יכולה לטשטש את מקור הנפט ובכך להקשות על רשויות ממשלתיות לזהות נוכחות של נפט איראני (Lipin, 2022).

במקרה שנחשף במארס 2020, מכלית אחת בבעלות איראנית בשם Polaris 1 העבירה נפט איראני מזוקק למכלית אחרת שהובילה נפט עיראקי. המכלית השנייה בשם בבל הופעלה באותה עת על ידי חברת Rhine Shipping DMCC בנייהולו של איש עסקים מאיחוד האמירויות, אזרח בריטי יליד עיראק. עם זאת, ההערכה היא שאיראן כבר אינה משתמשת בשיטה זו בצורה רחבה, מכיוון שהיא אינה רווחית מספיק וגם קיבלה תשומת לב גדולה מדי (Lipin, 2022).

שיטה אחרת שיתכן כי היא תופסת תאוצה לאחרונה היא **זיוף נתוני AIS**. איראן ציידה את צי המכליות שלה במכשירי זיוף AIS, שיכולים להעביר נתונים כוזבים על מיקומו של כלי שיט כדי להקשות על המעקב. יש הטוענים שזיוף זה משמש כעת ליצוא רוב הנפט של איראן (Lipin, 2022). זיוף AIS (מגובה בזיוף מסמכים עם מידע על המטען) מאפשר להציג את הנפט כעיראקי ללא צורך להעביר את הנפט בלב ים מספינה אחת לאחרת (Lipin, 2022). בהקשר זה איראן נעזרת רבות גם **בזיוף מסמכים** כדי להסוות את מקור המוצר (Office of Foreign Assets Control, 2020).

דרך רביעית לעקוף את הסנקציות היא **חברות חזית, בנקים והשקעות**. איראן משתמשת בצורה נרחבת ברשת של חברות חזית הנמצאות בין היתר בסין, בעיראק, בליכטנשטיין ובאיחוד אמירויות כדי לאפשר יבוא ויצוא של מוצרים שונים והעברת כספים. בחלק מהמקרים זה כולל גם סיוע של אזרחי אותן מדינות, המשמשים שותפים עסקיים ומאפשרים לפתוח חברות על שמם. רשת זו משמשת לפתיחת חשבונות בנק עבור חברות איראניות, ובכך מאפשרת למכור את מוצריהן לקונים זרים. כמו כן, יבואנים איראנים משתמשים בכספים האלה כדי לשלם עבור סחורות. כך למשל משמרות המהפכה האיראניים (IRGC) פתחו חברות רבות בגיאורגיה על שמם של שותפים עסקיים גיאורגים (AML Intelligence, 2023; Dages & Slavin, 2018; Hamad, 2022).

שיטה נוספת היא **השקעה בחברות זרות** על מנת לזכות ביכולת להשפיע על פעילותן. כך למשל החברה האיראנית Iran's Foreign Investments Company משקיעה בחברות במדינות שונות לצורך הבטחת גישה למוצרים חיוניים כגון ציוד רפואי ותרופות, טכנולוגיות

צריכות לבחור בין עסקים עם איראן לבין עסקים עם ארצות הברית, ואלו הבוחרות לקיים קשרים עסקיים עם איראן יתקשו לקיים קשרים עסקיים עם ארצות הברית. על כן, השיטה הראשונה לעקוף סנקציות מן הסוג הזה היא **מתן רשות לאנשי עסקים לקבל אזרחות שנייה**. איראן אינה מכירה רשמית באזרחות כפולה, אולם כדי להקל על אנשי העסקים המנסים לעקוף סנקציות באמצעות רישום עסקים במדינות אחרות היא מאפשרת להם באופן בלתי רשמי להשיג אזרחות במדינות קטנות כגון סנט קיטס ונוויס, ולאחר מכן לרשום חברות ולפתוח חשבונות בנק במדינות אלה, אשר ישמשו לאחר מכן כחברות קש (Aji, 2018; Sharafedin & Lewis, 2018). פעילות זו מאפשרת לאנשי העסקים לפעול גם מול חברות המקיימות עסקים עם ארצות הברית וחוששות מהסנקציות האמריקאיות.

שיטה שנייה היא **מכירת נפט**. הסנקציות על משק האנרגיה האיראני פגעו ביכולתה של איראן לייצר נפט ולמכור אותו. ראשית, היעדר טכנולוגיות מתקדמות והשקעה בתשתיות פגעו ביכולת הייצור. שנית, החשש מסנקציות אמריקאיות מונע מאיראן לייצא כמויות נפט גדולות בימי סנקציות, כפי שהיא עושה בימי הפוגה מסנקציות. על כן, לאורך השנים איראן הפחיתה את התלות שלה בנפט והחלה לפתח תחומים אחרים שיתרמו לכלכלה כדי לגוון את מקורות ההכנסה בימים של שלום, ועל אחת כמה וכמה תחת סנקציות. עם זאת איראן כמובן לא ויתרה על ההכנסות מנפט, שעדיין מהוות נתח לא־מבוטל מכלל הכנסותיה. לכן, כדי לקדם מכירות נפט שנפגעו בשל הסנקציות איראן מציעה תנאים משופרים לרוכשים, הכוללים הנחות על נפט והובלה ימית. כמו כן, מכיוון שעקב הסנקציות חברות ביטוח זרות אינן מבטחות משלוחי נפט, איראן מבטחת בעצמה את המשלוחים הללו (Daw, 2023; Radio Farda, 2018; Verma, 2013, 2018). סין היא המרוויחה העיקרית מהתנאים שמציעה איראן ומסייעת לעקוף את הסנקציות. בחודשים הראשונים של שנת 2023 איראן ייצאה לסין כמיליון חביות נפט ביום (Bloomberg News, 2023). לפי הערכות שונות סין נהנית מכ־25 אחוזי הנחה עבור כל חבית נפט איראנית.

דרך נוספת הקשורה לנפט אך רלוונטית גם למוצרים אחרים היא **הובלה ימית**. איראן משתמשת במספר שיטות על מנת לאפשר סחר בנפט והובלתו בים. היא משתמשת באוניות משלה להעברת הנפט הנמכר לקונה, מכיוון שחברות ספנות זרות נמנעות מעסקים עם איראן מחשש לסנקציות (Dages & Slavin, 2018). אוניות אלה משתמשות בטכניקות הסוואה הכוללות כיבוי אמצעי איתור, שינוי צבע הספינה ואף שינוי שמה.

שלוש משמעויות עבור השחקנים הנעזרים בסנקציות כלכליות ככלי במדיניות חוץ להשגת מטרותיהם:

משמעות ראשונה – ניסיון לפגוע בשותפות סחר מרכזיות של המדינות המנסות לעקוף סנקציות. דפוס הפעולה שחוזר על עצמו כל העת, כפי שבא לידי ביטוי במקרי המבחן, הוא עקיפה באמצעות אלטרנטיבות סחר. בין שאלו אלטרנטיבות סחר בדמות מדינות שסחרו בהיקפים גדולים עם מדינת המטרה עוד לפני תחילת הקמפיין ולא הצטרפו אליו, ובין שאלו מדינות שהפכו לאלטרנטיבה רק בלית ברירה ברגע שהתחיל קמפיין הסנקציות – חובה למקד את המאמצים בנטרול האלטרנטיבות. מאמצים דיפלומטיים מול השחקנים הרלוונטיים חיוניים כדי להוביל להתכווצות כלכלית משמעותית, שעתידיה להגביל את יכולתה של מדינת המטרה לשרוד חרף הסנקציות. מאמצים אלו יכולים להיות בדמות שיטת המקל והגזר: מצד אחד להבטיח הטבות כלכליות לשחקן המקיים קשרי מסחר ענפים עם מדינת המטרה, ומן העבר השני להטיל סנקציות כלכליות על כל חברה ממדינה שמהווה אלטרנטיבת סחר. המקל במקרה זה נקרא בעגה המקצועית 'סנקציות שניוניות'. לדוגמה, במקרה של רוסיה זה יכול לבוא לידי ביטוי בכך שכל חברה טורקית או הודית שתרכזה לעשות עסקים ברוסיה תהיה נתונה למשטר הסנקציות של האיחוד האירופי וארצות הברית, ולכן לא תוכל לעשות עסקים עם המערב. יש לציין שבשלושת מקרי הבוחן שנותחו ניכר כי הקשרים הכלכליים שנקמו בין מדינות המטרה לבין סין הם בבחינת חבל הצלה לאותן מדינות. סין היא לא עוד שחקנית המסייעת לעקוף סנקציות אלא הכלכלה השנייה בגודלה בעולם, ועל כן תרומתה במאמץ לעקיפת הסנקציות משמעותית מאוד. מכאן שהיכולת לרתום את סין לקמפיינים של סנקציות הכרחית להעלאת הסיכוי להצלחה.

משמעות שנייה – לפתח מנגנונים המסייעים לבלום את עקיפת הסנקציות. עקיפה באמצעות סחר עם שחקנים אחרים היא כלי חשוב בידי מדינת המטרה, אך כפי שהודגם לעיל, ארגז הכלים לעקיפת סנקציות מגוון מאוד. על כן יש צורך רב בשיתוף פעולה הדוק בין המדינות המטילות סנקציות, כדי לזהות את הפרצות השונות בקמפיין הסנקציות שלהן. הכלים צריכים להתמקד במרחב הסייבר, שיאפשר לאכוף את הסנקציות באמצעות זיהוי זיופים כמו טשטוש מקור המוצרים, מעקב אחר הובלה של מוצרים, שימוש במטבעות קריפטו ויצירת מנגנונים שיגבילו מאוד את היכולת של מדינת המטרה להתנהל בשווקים הפיננסיים.

משמעות שלישית – מדינות המטילות סנקציות צריכות להכיר במגבלות הרבות של כלי זה. גם אם הן

ושירותים. לדוגמה, החברה השקיעה שלושה מיליון דולר בקניית מפעל תרופות בפשיטת רגל בצרפת, כדי להבטיח גישה לתרופות למחלות זיהומיות (Dagres & Slavin, 2018). במקרים אחרים איראן משתמשת בסיוע של מתווכים בעלי אזרחות זרה באיחוד האמירויות ועיראק כדי לייבא מוצרים. כך המתווכים קונים מוצרים במדינות אלה ולאחר מכן מבריחים אותם לאיראן (Dagres & Slavin, 2018).

בעידן הנוכחי שבו מידע זורם בקלות ממקום אחד למשנהו גוברת יכולתן של מדינות להתמודד עם סנקציות. היכולת של שחקנים שונים ללמוד ממקרי עבר ואף להתייעץ בזמן אמת עם שחקנים אחרים משכללת את השיטות לעקיפת סנקציות.

דרך אחרונה שהפכה רלוונטית מאוד היא השימוש **הגובר במטבעות קריפטו**. הסנקציות הנוכחיות פגעו עד מאוד ביכולתה של איראן לסחור בדולר אמריקאי, שהוא המטבע המרכזי לעסקאות במערכת הבינלאומית. הסנקציות הפיננסיות על איראן גם פגעו במידה רבה בערכו של הריאל האיראני, ובקמפיין הסנקציות הנוכחי הורידו את המטבע האיראני לשפל היסטורי אל מול הדולר האמריקאי (Reuters, 2023). כתוצאה מתהליכים אלו, מספר חודשים אחרי תחילת קמפיין הסנקציות הנוכחי ב־2018, המשטר האיראני הכיר רשמית בכריית קריפטו בשנת 2019. העוסקים בכך נדרשו להזדהות ולהירשם, לשלם תעריף חשמל עבור הכרייה, המצריכה כמות גדולה של אנרגיה, ולמכור את הביטקוין שלהם לבנק המרכזי של איראן. כמו כן, באוגוסט 2022 אישרה ממשלת איראן שימוש בכספי קריפטו לתשלום עבור יבוא (Iddon, 2022). העלייה בשימוש במטבעות אלו בעולם בשנים האחרונות היטיבה מאוד עם איראן והגיעה בעיתוי מתאים לעקוף את הסנקציות המשניות, שכן הקושי לאתר את הצדדים בעסקה מסייע לסוחרים פרטיים לקיים קשרי מסחר עם איראן ללא חשש.

סיכום ומשמעויות

שיטות לעקיפת סנקציות קיימות מאז שמדינות החלו להשתמש בסנקציות בתדירות גבוהה יותר במאה ה־20. עם זאת, בעידן הנוכחי שבו מידע זורם בקלות ממקום אחד למשנהו גוברת יכולתן של מדינות להתמודד עם סנקציות. היכולת של שחקנים שונים ללמוד ממקרי עבר ואף להתייעץ בזמן אמת עם שחקנים אחרים משכללת את השיטות לעקיפת סנקציות. מכאן עולות

מקורות

- Achilleas, P. (2020). United Nations and sanctions. In M. Asada (Ed.), *Economic sanctions in international law and practice* (pp. 24–33). Routledge.
- Ahari, A., Duong, J., Hanzl, J., Lichtenegger, E. M., Lobnik, L., & Timel, A. (2022). Is it easy to hide money in the crypto economy? The case of Russia. *Focus on European Economic Integration*, Q4/22, 71–89. <https://tinyurl.com/37rhsp9x>
- Ajiri, D. H. (2018, August 30). *Iranian in name only: Dual nationals hide Iran ties to avoid US sanctions*. France24. <https://tinyurl.com/4m5v7rn7>
- Allen, S. H. (2005). The determinants of economic sanctions success and failure. *International Interactions*, 31(2), 117–138. <https://doi.org/10.1080/03050620590950097>
- Allen, S. H. (2008a). The domestic political costs of economic sanctions. *Journal of Conflict Resolution*, 52(6), 916–944. <https://doi.org/10.1177/0022002708325044>
- Allen, S. H. (2008b). Political institutions and constrained response to economic sanctions. *Foreign Policy Analysis*, 4(3), 255–274. <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2008.00069.x>
- AML Intelligence. (2023, March 9). *NEWS: OFAC targets Iran's 'shadow banking' network in new round of US sanctions*. *Compliance & anti-financial crime*. <https://tinyurl.com/2p866bfb>
- Andreas, P. (2005). Criminalizing consequences of sanctions: Embargo busting and its legacy. *International Studies Quarterly*, 49(2), 335–360. <https://doi.org/10.1111/j.0020-8833.2005.00347.x>
- Ang, A. U. J., & Peksen, D. (2007). When do economic sanctions work? Asymmetric perceptions, issue salience, and outcomes. *Political Research Quarterly*, 60(1), 135–145. <https://doi.org/10.1177/1065912906298632>
- Asada, M. (2020). Definition and legal justification of sanctions. In M. Asada (Ed.), *Economic sanctions in international law and practice* (pp. 1–18). Routledge.
- Baldwin, D. A., & Pape, R. A. (1998). Evaluating economic sanctions. *International Security*, 23(2), 189–198. <https://www.muse.jhu.edu/article/446933>
- Bapat, N. A., Heinrich, T., Kobayashi, Y., & Morgan, T. C. (2013). Determinants of sanctions effectiveness: Sensitivity analysis using new data. *International Interactions*, 39(1), 79–98. <https://doi.org/10.1080/03050629.2013.751298>
- Barber, J. (1979). Economic sanctions as a policy instrument. *International Affairs*, 55(3), 367–384. <https://doi.org/10.2307/2615145>
- Barnes, R. (2016). Unites States sanctions: Delisting applications judicial review and secret evidence. In M. Happold & P. Eden (Eds.), *Economic sanctions and international law* (pp. 197–225). Hard Publishing.
- Bloomberg News. (2023, April 6). *Iran oil snapped up by Chinese private refiners as market shifts*. <https://tinyurl.com/95rcw7xt>
- Bloomberg. (2023, April 3). *China's Yuan is now the most traded currency in Russia as sanctions*

מצליחות לצרף אליהן שותפות סחר מרכזיות של מדינות המטרה וגם אם הן מפתחות מנגנונים המסייעים לבלום את עקיפת הסנקציות, יש להביא בחשבון שמדינות יעדיפו כל העת לפתח כלים חדשים לעקיפת סנקציות על פני כניעה לסנקציות. ההכרה במגבלות כלי הסנקציות חיונית הן עבור מקבלי החלטות, כדי להכיר במציאות כפי שהיא, והן עבור הציבור במדינות המטילות סנקציות, שעלול לצפות בטעות להישגים מידיים.

האופן שבו קוראיה הצפונית, רוסיה ואיראן עוקפות את הסנקציות אינו ייחודי. השיטות השונות הן דפוסי פעולה שהפכו למקובלים בקרב מדינות שעליהן הוטלו סנקציות, אך אין זה אומר שעקיפת הסנקציות היא הצלחה אדירה שמונעת כל פגיעה בכלכלת המדינה שעליה מוטלות סנקציות. במקרה הרוסי, במקרה האיראני, ועל אחת כמה וכמה במקרה הצפון-קוריאני אנו רואים פגיעה כלכלית מהותית הנובעת מהסנקציות. עם זאת, אימוץ השיטות לעקיפת סנקציות מצמצם את הפגיעה הכלכלית. נראה כי ככל שהכלים לעקיפת סנקציות משתכללים הם מספקים הסבר משלים לאחוזי ההצלחה הנמוכים יחסית של הסנקציות בהגשמת מטרותיהן.

יוליה ארפורט היא עוזרת מחקר במסגרת אשכול עוצמה מדינית במכון למחקרי ביטחון לאומי, ודוקטורנטית במחלקה ליחסים בינלאומיים באוניברסיטה העברית בירושלים. yuliae@inss.org.il

ד"ר תומר פדלון הוא חוקר עמית בתוכנית לכלכלה וביטחון לאומי ובמרכז למדיניות ישראל סין ע"ש דיאן וגילפורד גלייזר במכון למחקרי ביטחון לאומי. נוסף על כך הוא מרצה וחוקר באוניברסיטת תל אביב. tomerrf@inss.org.il

- knock the US dollar out of the top spot*. Fortune. <https://tinyurl.com/4k2jftcs>
- Bonetti, S. (1998). Distinguishing characteristics of degrees of success and failure in economic sanctions episodes. *Applied Economics*, 30(6), 805–13. <https://doi.org/10.1080/000368498325507>
- Braw, E. (2023, January 30). *Ships are flying false flags to dodge sanctions*. Foreign Policy. <https://tinyurl.com/2uewwjz>
- Center for Arms Control and Non-Proliferation. (2022, May 11). *Fact sheet: North Korea sanctions*. <https://tinyurl.com/d9ch6j38>
- CIA World Factbook. (2023). *Korea, North*. <https://tinyurl.com/ycx3rdvm>
- Cipriani, M., Goldberg, L. S., & La Spada, G. (2023). Financial sanctions, SWIFT, and the architecture of the international payment system. *Journal*

- of *Economic Perspectives*, 37(1), 31–52. <https://doi.org/10.1257/jep.37.1.31>
- Congressional Research Service. (2022). *Russia's war against Ukraine: Overview of U.S. sanctions and other responses*. <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN11869>
- Connolly, R. (2018). *Russia's response to sanction: How Western economic statecraft is reshaping political economy in Russia*. Cambridge University Press.
- Dagres, H., & Slavin, B. (2018). *How Iran will cope with US sanctions*. Atlantic Council. <https://tinyurl.com/5cxnx9fm>
- Daoudi, M., & Dajani, M. S. (1983). *Economic sanctions, ideals and experience*. Routledge & Kegan Paul.
- Dashti-Gibson, J., Davis, P., & Radcliff, B. (1997). On the determinants of the success of economic sanctions: An empirical analysis. *American Journal of Political Science*, (2)41608–618. <https://doi.org/10.2307/2111779>
- Dawi, A. (2023, January 26). *Iran boosts cheap oil sale to China despite sanctions*. Voice of America. <https://tinyurl.com/52kyjar>
- Doxey, M. (1980). *Economic sanctions and international enforcement*. The Macmillan Press.
- Drezner, D. W. 1999. *The sanctions paradox: Economic statecraft and international relations*. Cambridge University Press.
- Drury, A. C. (1998). Revisiting economic sanctions reconsidered. *Journal of Peace Research*, 35(4), 497–509. <https://doi.org/10.1177/0022343398035004006>
- Elliott, K. A. (1997, October 23). *Evidence on the costs and benefits of economic sanctions*. Peterson Institute for International Economics. <https://tinyurl.com/yc8bwehs>
- Feldman, N. (2022). Rallying around the “flag of convenience”: Merchant fleet flags and sanctions effectiveness. *Marine Policy*, 143, 105129. <https://doi.org/10.1016/j.marpol.2022.105129>
- Galtung, J. (1967). On the effects of international economic sanctions, with examples from the case of Rhodesia. *World politics*, 19(3), 378–416. <https://doi.org/10.2307/2009785>
- Giumelli, F., Hoffmann, F., & Książczaková, A. (2021). The when, what, where and why of European Union sanctions. *European Security*, 30(1), 1–23. <https://doi.org/10.1080/09662839.2020.1797685>
- Griffiths, H., & Schroeder, M. (2020). *Covert carriers: Evolving methods and techniques of North Korean sanctions evasion* [Briefing Paper]. Ministry of Foreign Affairs of the Netherlands. <https://tinyurl.com/5n9a8zb5>
- Halliday, D. J. (1999). The impact of the UN sanctions on the people of Iraq. *Journal of Palestine Studies*, 28(2), 29–37. <https://doi.org/10.2307/2537932>
- Hamad, A. (2022, June 22). *How Iran set a sanctions evasion network to keep its economy afloat: Report*. AlArabia News. <https://tinyurl.com/5xbu5acr>
- Happold, M. (2016). Economic sanctions and international law: An introduction. In M. Happold & P. Eden (Eds.), *Economic sanctions and international law* (pp. 1–12). Hard Publishing.
- Hastings, J. V. (2022). North Korean trade network adaptation strategies under sanctions: Implications for denuclearization. *Asia and the Global Economy*, 2(1), 100031. <https://doi.org/10.1016/j.aglobe.2022.100031>
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., & Elliott, K. A. (1990). *Economic sanctions reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Hufbauer, G. C., Schott, J. J., Elliott, K. A., & Oegg, B. (2009). *Economic sanctions reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Iddon, P. (2022, November 14). *How Iran is cashing in on cryptocurrencies to evade US sanctions*. Arab News. <https://tinyurl.com/yt4nebj2>
- Integrity Risk International. (2022, August 10). *Top ten most common Russian sanction evasion schemes*. News and Insights. <https://tinyurl.com/ybabmbbhx>
- Jobst, N. (2023, June 15). *North Korea's trade with China as share of total foreign trade 1999-2021*. Statista. <https://tinyurl.com/mpmu8fun>
- Jones, C. (2018). Sanctions as tools to signal, constrain, and coerce. *Asia Policy*, 25(3), 20–27. <https://doi.org/10.1353/asp.2018.0037>
- Jones, C. (2022, February 25). The impact of throwing Russia out of swift. *Financial Times*. <https://tinyurl.com/2mb5mjss>
- Jones, L. (2015). *Societies under siege: Exploring how international economic sanctions (do not) work*. Oxford University Press.
- Jones, L., & Portela, C. (2020). Evaluating the success of international sanctions: A new research agenda. *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, 125, 39–60. doi.org/10.24241/rcai.2020.125.2.39/en
- Karagyzova, R. (2021, March 1). *Iran's tactics to evade the sanctions on its oil sector*. IRAM Center for Iranian Studies. <https://tinyurl.com/4exyszar>
- Kenez, L. (2023, February 28). *Ukraine war anniversary: Turkish-Russian trade skyrocketed despite sanctions*. Nordic Monitor. <https://tinyurl.com/muhmtxbx>
- Kharon. (2022). *A North Korean sanctions evasion typology: Use of complex ownership structures*. White Paper. <https://tinyurl.com/mr3atmyy>
- Kim, S. J. (2021, December 14). *North Korea's sanctions evasion and its economic implications*. Korea Institute for National Unification. <https://tinyurl.com/3zyzebh>
- Konowicz, D. R. (2018). *The new game: Cryptocurrency challenges US economic sanctions*. Naval War College Newport United States.
- Lam, S. L. (1990). Economic sanctions and the success of foreign policy goals: A critical evaluation. *Japan and the World Economy*, 2(3), 239–248. [https://doi.org/10.1016/0922-1425\(90\)90003-B](https://doi.org/10.1016/0922-1425(90)90003-B)
- Laub, Z. (2015, July 15). *International Sanctions on Iran*. Council on Foreign Relations. <https://tinyurl.com/y27ps26t>
- Leali, G. (2022 February 25). *France not opposed in principle to cutting Russia from SWIFT: Bruno Le Maire*. Politico. <https://tinyurl.com/mpehrjux>
- Lektzian, D., & Souva, M. (2007). An institutional theory of sanctions onset and success.

- Journal of Conflict Resolution*, 51(6), 848–871. <https://doi.org/10.1177/0022002707306811>
- Lipin, M. (2022, August 18). *Tanker trackers: After Iraqi oil blending scheme, Iran found better way to evade US sanctions*. Voice of America. <https://tinyurl.com/bdethxtr>
- Lukaszuk, P. (2021). You can smuggle but you can't hide: Sanction evasion during the Ukraine crisis. *Aussenwirtschaft*, 71(1), 73–125.
- Macfarlane, E. K. (2021). Strengthening sanctions: Solutions to curtail the evasion of international economic sanctions through the use of cryptocurrency. *Michigan Journal of International Law*, 42(1), 199–229. <https://doi.org/10.36642/mjil.42.1.strengthening>
- Magas, J. (2019, November 26). *BRICS nations discuss shared crypto to break away from USD and swift*. Cointelegraph. <https://tinyurl.com/mp9ue9em>
- Mahmoudian, A. (2023, January 29). *Russia's financial defense mechanism against western sanctions*. Trends Research and Advisory. <https://tinyurl.com/3aawr8yb>
- Mallory, K. (2021). *North Korean sanctions evasion techniques*. RAND Corporation. <https://tinyurl.com/39k72utn>
- McDowell, D. (2021). Financial sanctions and political risk in the international currency system. *Review of International Political Economy*, 28(3), 635–661. <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1736126>
- McMillan, R., & Volz, D. (2023, June 11). How North Korea's hacker army stole \$3 billion in crypto, funding nuclear program. *The Wall Street Journal*. <https://tinyurl.com/2rfs28z2>
- MI News Network. (2023, January 31). *Russia following Iran's cue, changes flag to evade US sanctions*. Marine Insight. <https://tinyurl.com/mr33xp3f>
- Ministry of Defense, Foreign and Commonwealth Office, and Gavin Williamson. (2019, April 5). *Royal navy vessel identifies evasion of North Korea sanctions*. Gov.UK. <https://tinyurl.com/ycknny27>
- Morgan, T. C., Bapat, N., & Kobayashi, Y. (2014). Threat and imposition of economic sanctions 1945–2005: Updating the TIES dataset. *Conflict Management and Peace Science*, 31(5), 541–558. <https://doi.org/10.1177/0738894213520379>
- Nikoladze, M., & Donovan, K. (2023). *Russia Sanctions Database*. The Atlantic Council. <https://tinyurl.com/vnzjufa9>
- O'Carroll, C., Jeongmin, K., & Won-Gi, J. (2021, August 20). *South Korea detaining North Korea-linked ship suspected of sanctions violations*. NK News. <https://tinyurl.com/3sm2uc6y>
- Oesterreichische Nationalbank. (2022). *The Russian economy and world trade in energy: Dependence of Russia larger than dependence on Russia*.
- Office of Foreign Assets Control. (2020, May 14). *Guidance to address illicit shipping and sanctions evasion practices*. <https://tinyurl.com/yw2jve9v>
- Okumura, Y. (2023, March 21). *Examining the current state of Russian sanctions evasion*. Dow Jones. <https://tinyurl.com/29aprwau>
- Pape, R. A. (1997). Why economic sanctions do not work. *International Security*, 22(2), 90–136. muse.jhu.edu/article/446841
- Peksen, D., & Jeong, J. M. (2022). Coercive diplomacy and economic sanctions reciprocity: Explaining targets' counter-sanctions. *Defence and Peace Economics*, 33(8), 895–911. <https://doi.org/10.1080/10242694.2021.1919831>
- Radio Farda. (2018, August 14). *Iran offers oil discounts to keep its Asian customers*. <https://tinyurl.com/4f7yr2kb>
- Real GDP growth. World Economic Outlook (April 2023). IMF. <https://tinyurl.com/y9drpa6r>
- Reuters. (2022, May 13). *Factbox: Russia's response to western sanctions*. <https://tinyurl.com/4wa8vph4>
- Reuters (2023, February 20). *Iran's currency falls to record low as sanctions to continue*. <https://tinyurl.com/4fh6phcw>
- Ridgwell, H. (2023, June, 6). Russia copying Iran to evade Western sanctions, report claims. Voice of America. <https://tinyurl.com/3a7j9nc5>
- Rosenberg, E., Bhatiya, N. (2020, March, 4). *Busting North Korea's sanctions evasion*. Center for the New American Security. <https://tinyurl.com/mt2snd45>
- Russia and sanctions evasion. (2022). *Strategic Comments*, 28(4), vii–ix. <https://doi.org/10.1080/13567888.2022.2107283>
- Sanction Scanner. (n.d.) *Sanctions against Iran*. <https://tinyurl.com/ye22kxuw>
- Sharafedin, B., & Lewis, D. (2018, June 29). *As sanctions bit, Iranian executives bought African passports*. Reuters. <https://tinyurl.com/554hwacs>
- Sossai, M. (2020). Legality of extraterritorial sanctions. In M. Asada (Ed.), *Economic sanctions in international law and practice* (pp. 62–73). Routledge.
- Trainer, C. (2019, September 1). *How North Korea skirts sanctions at sea*. The Diplomat. <https://tinyurl.com/y9p32ary>
- Van Bergeijk, P. A. G. (1989). Success and failure of economic sanctions. *Kyklos*, 42(3), 385–404. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.1989.tb00200.x>
- Verma, N. (2013, November 7). *Iran offers to ship crude to India for free to boost sales*. Mint. <https://tinyurl.com/2svy7ty9>
- Verma, N. (2018, July 26). *Iran offers India oil cargo insurance, ships to boost sales: Sources*. Reuters <https://tinyurl.com/yc2529yj>
- Watts, N. (2020, March 25). *Business as usual, unusually: North Korea's illicit trade with China and Russia*. Georgetown Journal of International Affairs, Business and Economics. <https://tinyurl.com/4kkypjw4>
- Wronka, C. (2022). Digital currencies and economic sanctions: The increasing risk of sanction evasion. *Journal of Financial Crime*, 29(4), 1269–1282. <https://doi.org/10.1108/JFC-07-2021-0158>
- Yotov, Y., Yalcin, E., Kirilakha, A., Syropoulos, C., & Felbermayr, G.. (2020, August 4). *The global sanctions data base*. VoxEU. <https://tinyurl.com/47834rza>
- Yotov, Y., Yalcin, E., Kirilakha, A., Syropoulos, C., & Felbermayr, G. (2021, May 18). *The 'Global Sanctions*

Data Base': Mapping international sanction policies from 1950–2019. VoxEU. <https://tinyurl.com/3ufpfpj2>

Young, B. (2021, February 4). *North Korea in Africa: Historical solidarity, China's role, and sanctions evasion*. United States Institute of Peace. <https://tinyurl.com/48yj7sa4>

Zandt, F. (2023, February 22). *The world's most-sanctioned countries*. Statista. <https://tinyurl.com/zyv3k48>

הערה

1 Articles of State Responsibility (ASR) הוא מסמך המסדיר את החוקים בנושא אחריות המדינה לגבי הפרת מחויבויות בינלאומיות, אשר אומץ על ידי הוועדה למשפט בינלאומי של האו"ם בשנת 2001.