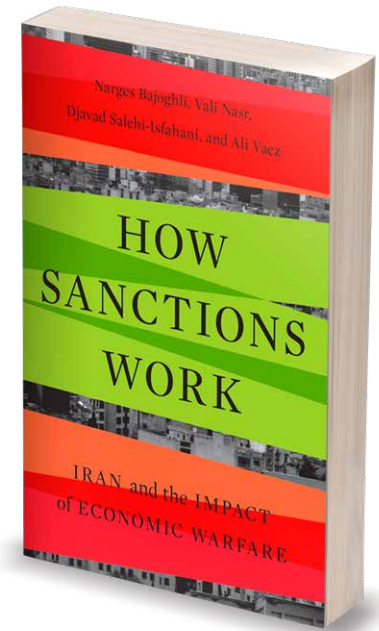


בולט במיוחד לטובה הספר הנסקר כאן, 'כיצד סנקציות עובדות — איראן והשפעה של המלחמה הכלכלית נגדה'.

הספר הוא חלק מפרויקט מחקרי מתמשך באוניברסיטת ג'ון הופקינס בשם 'לחשוב מחדש על איראן'², שבמסגרתו פורסמו בשנים האחרונות שורה של דוחות מפורטים על אודות החיים באיראן תחת משטר הסנקציות. אחד מהיבטים הייחודיים בפרויקט הוא הצלחתו בהבלטת סוגיות חשובות שעד כה כמעט לא זכו לתשומת לב מחוקרים או ממקבלי החלטות העוסקים באיראן (כגון השפעות הסנקציות על איכות הסביבה או על השימוש בסמים באיראן).

למרות שנכתב רבות על נושא הסנקציות נגד איראן, המחקר היה מצוי במבוי סתום תקופה ארוכה מכיוון שהוא נע בין צמד גישות מנוגדות שלא ניתן לפשר ביניהן. הגישה הראשונה קובעת שסנקציות עובדות משום שהן פוגעות בכלכלה האיראנית, מערערות את יציבות המשטר ואפילו משפיעות על קבלת ההחלטות שלו, כפי שניכר למשל מהסכם הגרעין שנחתם ב־2015. המחזיקים בגישה זו קוראים למשל להחריף את הסנקציות נגד המשטר האיראני גם בימים אלה, בעקבות ההסלמה האחרונה בעימות בין ישראל לאיראן (Levitt, 2024).³ (Taghvaei, 2024). לשיטתם, ביצוע השינויים הנדרשים במשטר הסנקציות נגד איראן — מאכיפה טובה יותר של הסנקציות הקיימות ועד להכללה של ישויות נוספות במסגרת הסנקציות — יבטיח את יעילותן.

הגישה השנייה קובעת שסנקציות אינן עובדות כי אף שהמשטר מצוי תחת משטר סנקציות מתרחב מאז 1979, הוא לא זנח את פרויקט הגרעין, הגדיל את מאגר הטילים שלו והתמיד באסטרטגיה אזורית הכוללת תמיכה בארגונים קיצוניים כגון חמאס וחזבאללה. המצדדים בגישה זו אינם קוראים בהכרח להסרת הסנקציות משום שהם מכירים בחשיבותן הסמלית ומשום שסנקציות, חרף מגבלותיהן, ככל הנראה עדיפות בראייתם על הפעלת כוח צבאי³ (Drezner, 2022; Farzanegan & Batmanghelidj, 2023). מבחינה זו חשיבותו של הספר היא בכך שהוא מציע גישה נוספת, המפנה את הזרקור מהתמקדות בלעדית בבירור הקשר הסיבתי בין הסנקציות לבין שינויים במדיניותה של איראן לעבר בחינה של הסנקציות כחלק בלתי נפרד מההיסטוריה המדינית, הכלכלית והחברתית של המדינה מאז המהפכה. אין מדובר במחקר נוסף הבוחן אם הסנקציות תרמו למאבק בפרויקט הגרעין האיראני או למחאה הפנימית, אלא במחקר המפנה את מבטנו בראש ובראשונה לאיראן עצמה, במטרה לנסות להציג בפנינו תיאור וניתוח עשירים של איראן, יותר מאלה שמופיעים במחקרים המתמקדים



מה השיגו הסנקציות נגד איראן? איתי חימיניס

מרכז דדו לחשיבה צבאית רבת-חומית

שם הספר: **How Sanctions Work-Iran and the Impact of Economic Warfare**

מאת: Narges Bajoghli, Vali Nasr, Djavad Salehi-Isfahani and Ali Vaez

הוצאה: אוניברסיטת סטנפורד

שנה: 2024

מס' עמודים: 212

בשנתיים האחרונות ועל רקע המלחמה בין רוסיה לאוקראינה והמאבק בין ארצות הברית לסין, ניתן להצביע על עניין מחקרי גובר בנושא סנקציות כלכליות. נגד רוסיה מתנהלת מלחמה כלכלית כבר יותר משנתיים, שטרם הצליחה לעצור את המלחמה בינה לבין אוקראינה, בעוד שסין וארצות הברית מחליפות מהלומות כלכליות כחלק מהתחרות האסטרטגית ביניהן על עליונות טכנולוגית וכלכלית. ואולם סנקציות כבר אינן נחלתן של מעצמות על בלבד. יותר ויותר מדינות פונות לסנקציות על מנת להשיג יעדי מדיניות חוץ וביטחון, לרבות ערב הסעודית, קוריאה הצפונית ואפילו ישראל (Drezner, 2023). העניין הגובר בא לידי ביטוי בין היתר בפרסום ספרים בהוצאות אקדמיות מובחרות ומאמרים בכתבי העת המובילים בתחומם, בכנסים אקדמיים מתוקשרים ובהסככים (פודקאסטים). מבין הספרים שפורסמו במהלך התקופה¹

כיצד ממשיכה הכלכלה האיראנית לתפקד תחת עול הסנקציות מציג הפרק השוואה מועילה בין הכלכלה האיראנית לכלכלות סגורות יותר של קוריאה הצפונית או קובה, בטענה כי מאפייניה הליברליים של הכלכלה האיראנית הם שמנעו את קריסתה. גם אם השוני הרב בין פרקי הספר פוגע במידה מסוימת בחוויית הקריאה בו, היתרונות המגולמים בכך הם רבים והופכים למרות זאת את השלם לגדול מסך חלקיו. קריאת פרקים אלה מעלה סימני שאלה גדולים לגבי היתכנותם של היעדים השאפתניים שהציבו לעצמם מטילי הסנקציות בושינגטון, בבריסל ובמטה האו"ם.

שלושת פרקי הספר הנותרים עוסקים בצורה ממוקדת יותר במשטר הסנקציות עצמו וכוללים בין השאר תיאור היסטורי מוכר של התפתחותו לאורך השנים (הפרק השלישי) ודיון שאינו מחדש דיו בהשלכות מדיניות ה"מקסימום לחץ" של ממשל טראמפ (הפרק החמישי וחלק מהפרק השישי). אלה הם במידה רבה מעין פרקי מבוא לנושא הסנקציות על איראן, וכל מי שעקב אחר הנושא בשנים האחרונות וקרא חלק מהספרות הרבה שנכתבה על כך לא ימצא בהם עניין רב.

עבור אלה הקוראים בספר במטרה לחפש עצות מעשיות או לקחים לטובת המערכה נגד איראן, אני חושש שצפויה אכזבה. כותבי הספר אינם מתיימרים להציע דרכים לשיפור יעילות משטר הסנקציות, וככלל מביעים פסימיות לגבי האפשרות שסנקציות יצליחו אי פעם לממש את התקוות שתולים בהן. אחת הסיבות לפסימיות של כותבי הספר היא הערכתם שמקבלי ההחלטות במשטר האיראני לא יסכימו להיכנס למשא ומתן בתמורה להבטחה של הסרת הסנקציות, לנוכח הניסיון הכואב שלהם בנושא. כאן הכותבים מתעכבים על נקודה שאינה זוכה לרוב לתשומת לב מספקת – האכזבה של המשטר האיראני החלה עוד לפני היציאה האמריקאית מהסכם הגרעין. תהליך הסרת הסנקציות היה איטי מאוד, חלקי מאוד והיה רחוק מעמידה בציפיות המוקדמות של האיראנים. הסיפורים על ניסיונותיו של מזכיר המדינה דאז ג'ון קרי לשכנע את הבנקים הגדולים באירופה ובארצות הברית להסכים לחזור לעבוד באיראן הם רק דוגמה אחת לכך שגם כאשר החליטו מקבלי ההחלטות בארצות הברית ובאירופה להקל את משטר הסנקציות על איראן, היכולת לעשות זאת לא הייתה לגמרי בידיהם.⁶ מתנגדי ההסכם באיראן ראו בכך ביסוס לטענותיהם כי איראן לא הייתה צריכה להסכים לו.

ייתכן שנובע מכך כי כל עוד איראן תמשיך להיות תחת סנקציות וללא כל אופק ממשי להסרתן, לא קיים שום בסיס להניח שניתן יהיה לעשות בהן שימוש מועיל לשינוי מדיניות המשטר, בוודאי בתחום הגרעין.

במשטר הסנקציות עליה. עבור חוקרי סנקציות מדובר במודל שיוכל לשמש גם למקרי מבחן נוספים של מדינות המצויות תחת משטר סנקציות מקיף במשך שנים רבות.

סנקציות, קובעים מחברי הספר, אחראיות במידה רבה, גם אם לא באופן בלעדי, להקצנה במדיניות החוץ והביטחון של איראן, להרחבת הפערים הכלכליים-חברתיים במדינה, לנסיגה בתהליכי הדמוקרטיזציה והליברליזציה הפוליטית והכלכלית באיראן ולהתחזקות הכוחות השמרניים והראקציונריים בה.

הספר מציג גישה חדשה ומקורית לשאלה אם הסנקציות נגד איראן עובדות. התיזה המרכזית של הספר היא שאיראן כפי שאנחנו מכירים אותה כיום היא תולדה של משטר הסנקציות שמוטל עליה מאז 1979, וכי לסנקציות תפקיד שלילי חשוב ומרכזי בעיצוב פני החברה, הכלכלה, השלטון ומדיניותו. הספר הוא כמובן לא המחקר הראשון המציג ביקורת נוקבת על משטר הסנקציות נגד איראן, אך הוא עוסק בשאלה אם סנקציות עובדות באמצעות מבט פנורמי, רב-תחומי ומעמיק על איראן. במילותיו של אחד מכותבי הספר, ואלי נאסר (Vali Nasr), בוובינר לרגל פרסומו, "סנקציות הן כלי עוצמתי של בניין מדינה".⁴ השאלה שנובעת מכך היא כמובן איזו מדינה יצרו הסנקציות.

סנקציות, קובעים מחברי הספר, אחראיות במידה רבה, גם אם לא באופן בלעדי, להקצנה במדיניות החוץ והביטחון של איראן, להרחבת הפערים הכלכליים-חברתיים במדינה, לנסיגה בתהליכי הדמוקרטיזציה והליברליזציה הפוליטית והכלכלית באיראן ולהתחזקות הכוחות השמרניים והראקציונריים בה.

מחצית מפרקי הספר הם פרקים נושאים על החברה (פרק ראשון), הפוליטיקה (פרק שני) והכלכלה (פרק רביעי) באיראן. אלה הם גם לטעמי הפרקים החשובים ביותר בספר. הם נכתבו על ידי חוקרים מדיסציפלינות שונות ונבדלים זה מזה לא רק מבחינה תוכנית אלא גם מבחינה מתודולוגית ובסגנון הכתיבה. כך למשל הפרק על החברה האיראנית נכתב על ידי האנתרופולוגית האיראנית-אמריקאית נארגס באג'ולי (Narges Bajoghli) ומכיל בהתאם תיאור מפורט של ההווה והחוויה של אנשים רבים באיראן תחת משטר הסנקציות.⁵

לעומת זאת, הפרק על הכלכלה האיראנית נכתב על ידי הכלכלן האיראני-אמריקאי ד'וואד סאלחי-אספהאני (Djavad Salehi-Isfahani) וכולל מספר רב של נתונים מספריים, גרפים רבים ודיונים טכניים. במענה לשאלה

הואיל והמשטר האיראני רואה בסנקציות נגדו חלק מהמאמץ המתמשך של המערב להדיח אותו, אולי אפשר יהיה לרכוש את אמונו ואת ביטחונו באמצעות הסרה מוחלטת וחד-צדדית של כל הסנקציות נגדו.

הערות

- מבין הפרסומים האקדמיים הבולטים בתחום הסנקציות שפורסמו בשנתיים האחרונות ראוי לציין במיוחד את הספרים הבאים:
Mulder, N. (2022). *The economic weapon: The rise of sanctions as a tool of modern war*. Yale University Press.
Demarais, A. (2022). *Backfire: How sanctions reshape the world against U.S. interests*. Columbia University Press.
McDowell, D. (2023). *Bucking the buck: US financial sanctions and the international backlash against the dollar*. Oxford University Press.
Farrell, H., & Newman, A. (2023). *Underground empire: How America weaponized the world economy*. New York, Henry Holt and Company.
- הרחבה על אודות הפרויקט וגישת מלאה לפרסומיו ניתן למצוא באתר <https://tinyurl.com/2k2s53cu>
- דוגמה מצוינת לשניות ביחסם של מבקרי משטר הסנקציות כלפי איראן היא מאמר שפורסם ב־2013 ומהווה סיכום של מסרים מדווח בנושא שפרסמה National Iranian American Council (המועצה הלאומית האיראנית-אמריקאית). למרות שכותבי הדוח מבקרים בחריפות את משטר הסנקציות, גם הם ממליצים בסופו של דבר לשכלל ולעדן את הסנקציות ככלי לחץ על המשטר האיראני.
- Khajepour, B., Marashi, R., & Parsi, T. (2013) *The trouble with sanctions*. *Cairo Review of Global Affairs*, 92–93. <https://tinyurl.com/59jyp84r>
- הוובינר שנערך בנושא הספר שנערך מטעם מרכז קראון באוניברסיטת בראון זמין בקישור https://www.youtube.com/watch?v=orp7F5tH_qU
- הפרק כולל סיפורים שאינם זרים גם לקוראים הישראלים — על הצורך של בעלי עסקים לעסוק בשיווק עצמי בפלטפורמות מדיה חברתית, או על חשיבות מעגלי תמיכה קהילתיים במהלך משבר הקורונה העולמי.
- קיימות כמובן גם סיבות נוספות לכך שהתמורות הכלכליות מהסכם הגרעין היו מוגבלות — חלק מהסנקציות לא הוסרו משום שהוטלו על רקע שונה (הוטלו על איראן בשל טענות בנושא זכויות אדם ותמיכה בטרור), או בשל חוסר נכונות מצידה של איראן לבצע צעדים מסוימים שיכלו לסייע לה למצות את הפוטנציאל הכלכלי בהסכם בצורה טובה יותר (למשל הצטרפות לאמנה בנוגע להלבנת הון ומאבק בטרור). הכותב מודה לד"ר רז צימט על הערתו בנושא זה.

זוהי מסקנה עגומה, אך לטעמי גם כזאת שמגלמת פוטנציאל חדש למאמץ לבלום את פרויקט הגרעין האיראני. המשטר האיראני רואה בפרויקט מרכיב מרכזי ביכולתו להבטיח את שרידותו, ולאחרונה גם כלי מועיל בסל הכלים שלו לצורך אכיפת רצונו במזרח התיכון. האם ניתן לשכנע את המשטר שהמשכיותו תהיה מובטחת גם ללא קיומו של הפרויקט? הואיל והמשטר האיראני רואה בסנקציות נגדו חלק מהמאמץ המתמשך של המערב להדיח אותו, אולי אפשר יהיה לרכוש את אמונו ואת ביטחונו באמצעות הסרה מוחלטת וחד-צדדית של כל הסנקציות נגדו. מעבר לכך שהצעד ימחיש באופן אולטימטיבי כי המערב אינו מתנגד לעצם קיומו של המשטר, השינויים בתחומי הכלכלה, החברה והפוליטיקה האיראנית בעקבות הסרת הסנקציות עשויים להבנתי אולי גם להשפיע בטווח הארוך על מדיניותו.

סגן־אלוף ד"ר איתי חימיניס הוא סגן מפקד מרכז דדו באגף המבצעים של צה"ל והעורך הראשי של כתב העת 'בין הקטבים', העוסק בהגות ובמחקר צבאי. itayhaiminis123@gmail.com

הכתוב מייצג את דעת הכותב בלבד ואינו מייצג את עמדת צה"ל או את עמדת מערכת הביטחון הישראלית.

מקורות

- Drezner, D. (2022). How not to sanction. *International Affairs*, 98(5), 1533–1552. <https://doi.org/10.1093/ia/iia065>
- Drezner, D. (2023). Global Economic Sanctions. *Annual Review of Political Science*, 27. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-041322-032240>
- Farzanegan, M. & Batmanghelidj, E. (2023). Understanding economic sanctions on Iran: A survey. *The Economists' Voice*, 20(2), 197–226. DOI:10.1515/ev-2023-0014
- Levitt, M. (2024, April 19). *Coordinated Iran sanctions require coordinated enforcement*. The Washington Institute for Near East Policy. <https://tinyurl.com/5t42snvs>
- Taghvaei, B. (2024, April 23). *A better plan for sanctioning Iranian Airlines*. The Washington Institute for Near East Policy. <https://tinyurl.com/yfv5nuxd>