

תנו למלחמה צ'אנס – על ההבטחה הכוזבת של סנקציות כ"נשק כלכלי" - סא"ל ד"ר חימיניס

סא"ל ד"ר איתי חימיניס משרת כרע"ן פיתוח ידע מערכתי במרכז דדו.

תקציר

המלחמה באוקראינה מהווה מקרה מבחן לניתוח המועילות של השימוש בסנקציות כ"נשק כלכלי". לצורך כך, חלקו הראשון של מאמר זה מנתח את הנחות היסוד העומדות מאחורי שימוש בסנקציות נגד רוסיה ומצביע על כך שבניגוד לצפיות המוקדמות מהן, הסנקציות אינן משיגות את יעדיהן, מובילות לנזק אגבי גבוה ואף מגלמות פוטנציאל להפיכת מלחמה מקומית לעימות בין מעצמות עולמי. חלקו השני של המאמר בוחן את המועילות של חלופות אפשרויות לסנקציות, החל מהרחבת הסיוע לאוקראינה ועד למלחמה מוגבלת בין נאט"ו לרוסיה. למסקנות המאמר רלוונטיות גם לצה"ל – הפעלת כוח צבאי הינה לעיתים החלופה המועילה והאנושית ביותר לצורך השגת שלום וביטחון, גם בעידן של "מלחמות חדשות".

מבוא

ב-1919 הגדיר נשיא ארה"ב לשעבר וודרו ווילסון את השימוש בסנקציות כלכליות כ"דבר אדיר יותר ממלחמה" ששום מדינה אינה יכולה לעמוד בפניו:

"an absolute isolation . . . that brings a nation to its senses just as suffocation removes from the individual all inclinations to fight. . . . Apply this economic, peaceful, silent, deadly remedy and there will be no need for force. It is a terrible remedy. It does not cost a life outside of the nation boycotted, but it brings a pressure upon that nation which, in my judgment, no modern nation could resist".¹

האמנם?!

המחקר האקדמאי שנעשה בעשורים האחרונים בנושא סנקציות והשפעתן מצביע על כך שלאורך ההיסטוריה, מרבית הפעמים שמדינות הטילו סנקציות כלכליות על מדינות אחרות, הסנקציות לא השיגו את מטרותיהן המוצהרות. הצלחתן תלויה במשתנים שונים שרבים מהם חורגים מההשפעה הישירה של הגורם אשר מטיל את הסנקציות ובכלל זאת אופי השלטון עליו מוטלות הסנקציות ויחסיו עם הציבור, האליטות, מאפייני המערכת הכלכלית העולמית באותה העת ונכונות מדינות נוספות ושחקנים לא מדינתיים לקחת חלק באכיפת הסנקציות. עם זאת, המחקר גם מצביע על כך שפעמים רבות, בהיעדר כלים חלופיים או נכונות להפעיל כוח צבאי, מדינות פונות כברירת מחדל לשימוש ב"נשק כלכלי", לרבות הטלת סנקציות.² מבחינה זאת, אין זה מפתיע שמנהיגי ארה"ב ומדינות מערב אירופה בחרו ב"מלחמה כלכלית ופיננסית טוטאלית"³, כדברי שר הכלכלה הצרפתי, כאמצעי המרכזי לשינוי בהתנהלותה של רוסיה במשבר הנוכחי.

¹ Mulder, Nicholas. The Economic Weapon . Yale University Press. Kindle Edition. Location 1276

תרגום לעברית:

"בידוד מוחלט... אשר יחזיר כל מדינה לחושיה הבריאים, בדיוק כפי שחנק יוביל כל פרט לוותר על הרצון להילחם. מתן של התרופה הכלכלית, השלווה, השקטה, והקטלנית הזו ייתר את השימוש בכוח. זו תרופה נוראית. מתן תרופה זו לא תגרום לאובדן חיי אדם בשם מדינה מחוץ לאותה מדינה אשר נמצאת תחת החרם, אבל אותה מדינה תהיה תחת לחץ כה משמעותי, שלפי מיטב שיפוטי, אף מדינה מודרנית לא יכול לעמוד בו".

² המושג "לוחמה כלכלית" כולל כלים רבים ומגוונים מעבר לסנקציות בהן מתמקד מאמר זה.

³ "Waging an all-out economic and financial war on Russia" to "Cause the collapse of the Russian economy".

רוסיה מתמודדות מאז נובמבר 2021 עם [שורה ארוכה של סנקציות כלכליות](#) אשר הובילו בתוך פרק זמן קצר [לפגיעה משמעותית בכלכלה המקומית וברווחת אזרחיה](#), [הגם שבחודשים האחרונים מזוהה מגמת התאוששת קלה](#). בקרב תאורטיקנים ואנשי המקצוע בתחום הלוחמה הכלכלית קיים קונצנזוס שההיקף של הסנקציות והמהירות בה הוטלו, כמו גם היותה של הכלכלה הרוסית מספר 11 בגודלה בעולם וחלק מפורום ה-G20 הופכים את המלחמה הכלכלית נגדה לתקדימית ובעלת השלכות לא צפויות לעתיד הכלכלה העולמית. יחד עם זאת, [לפחות בזמן כתיבת שורות אלו](#) (יוני 2022) [הצבא הרוסי ממשיך בפעילותו באוקראינה ורוסיה אינה מגלה נכונות רשמית לפשרות במסגרת המו"מ עם נציגיה של אוקראינה](#). בהקשר זה, [ההחלטה ההיסטורית של מועצת האיחוד האירופאי שהתפרסמה ב-31 במאי לפיה עד תום שנת 2022, מדינות האיחוד יקצצו 90% מצריכת הנפט מרוסיה, גם היא אינה צפויה – על פי הערכות עדכניות – להטות את הכף בעימות](#).

מדוע עוצמת הנזק לכלכלה הרוסית לא הובילה לשינוי בהתנהלותה המדינית והצבאית של רוסיה? והאם ייתכן והסנקציות יובילו לשינוי בהתנהלותה של רוסיה בעתיד הקרוב? האם היו חלופות אחרות ויותר מועילות ל"מערב" נגד רוסיה? האם שימוש בסנקציות היה עדיף על כוח צבאי קונבנציונלי בהקשר של המלחמה בין רוסיה לבין אוקראינה?

מאמר זה יעסוק בשאלות אלה ובנוספות במטרה בין השאר לשפר את הבנתנו לגבי טיבן של סנקציות כ"כלי נשק" במסגרת סל הכלים המבצעי של מדינות ובכלל זאת ישראל. עם זאת, יודגש, כי מקרה המבחן שנבחן במאמר זה הוא של שימוש בסנקציות במהלך מלחמה, בעוד שכיום מרבית השימוש אשר נעשה בסנקציות הוא דווקא לא בזמן מלחמה, למשל במקרים של הסנקציות נגד איראן או צפון קוריאה. הגם שכך, להבנתי, מרבית התובנות והלקחים המופיעים במאמר זה ביחס לשימוש בסנקציות תקפות גם ביחס לתרחישים מסוג זה, כפי שניתן ללמוד מהאתגרים של משטר הסנקציות נגד איראן וצפון קוריאה בכל הנוגע למניעת התקדמותן בתחום הגרעין.

חלק א' – "העולם כולו מצוי במלחמה פיננסית" – בחינה ביקורתית של הסנקציות נגד רוסיה

לצורך מענה לשאלות אלה, נבחן שבע מההנחות המגולמות בסנקציות המדיניות נגד רוסיה⁴ (ההחלטה של חברות פרטיות רבות להפסיק את פעילותן העסקית ברוסיה תנותח כחלק מכך):

הנחת יסוד ראשונה – השחקן כלפיו מופנות הסנקציות מבין את תכליתן ומה עליו לעשות כדי לגרום להסרתן.

בחלוף כחודש מהפלישה הרוסית לאוקראינה, הצהיר מזכיר המדינה האמריקני (16 במרץ), כי [הסנקציות לא נועדו להיות קבועות וכי הן יוסרו לאחר שרוסיה תעצור את לחימתה באוקראינה ותעניק ערבויות לכך שרוסיה לא תחדש את הלחימה בעתיד](#). ההתבטאות היוותה את הפעם הראשונה שארה"ב והמערב ניסה להסביר לרוסיה מה נועדו הסנקציות להשיג ומה על רוסיה לעשות אם ברצונה להסירן. בעוד שעצם ההצהרה היוותה התקדמות ביחס לעמימות שאפיינה את מטרות הסנקציות עד לפרסומה, היא לא ספקה קריטריונים ברורים דיו לצורך בחינת הצלחת הסנקציות. כך למשל לא ברור מה הכוונה בערבויות אותן ציין מזכיר המדינה⁵.

על הבנת יעדי הסנקציות מעיבה גם התנודתיות שאפיינה את התבטאויות המערב ביחס אליהן. לפני הפלישה הרוסית לרוסיה, נשיא ארה"ב, ביידן, איים בהטלת סנקציות כלכליות אם רוסיה אכן תפלוש, כלומר להרתיע את רוסיה. לאחר הפלישה, ביידן הצהיר, כי הסנקציות נועדו [לגבות מחיר](#) אסטרטגי וכלכלי מרוסיה, ובמשתמע נועדו להעניש אותה על התנהלותה. ביידן חזר על מסר זה גם בנאום מצב האומה בו הסביר כי הסנקציות נועדו ["לגרום לרוסיה לכאב ולתמוך בעם האוקראיני"](#). עם זאת, בהצהרה משותפת של ארה"ב, מדינות מערב אירופה ומדינות נוספות, למטרת הענישה נוספה מטרה נוספת של [בידודה של רוסיה](#) מהמערכת הכלכלית העולמית. בה בעת, בהצהרה ממנה חזר לאחר פרסומה, הצהיר כאמור שר הכלכלה הצרפתי, כי הסנקציות נועדו [לגרום ל"קריסת הכלכלה הרוסית"](#).

בשיחות רקע שבכירים בווינגטון ובבירות אירופה העניקו לכלי התקשורת, [מדווח על מנעד רחב של יעדים נוספים](#) ובהם הפסקת המאמצים הצבאיים של רוסיה באוקראינה, אך גם הרתעתה

⁴ אתר רויטרס כולל רשימה מתעדכנת של הסנקציות על רוסיה.

⁵ ייתכן והנחיות ברורות יותר נמסרו לצד הרוסי במסגרת שיחות השלטון הרוסי אם נציגי המערב ו/או אוקראינה במסגרת המו"מ בין הצדדים, אולם כותב המאמר אינו מכיר דיווח שכזה נכון לזמן כתיבתו.

מתוקפנות עתידית נגד מדינות נוספת, קרי **הכלתה**, ואף שינוי השלטון במדינה. [בהודעות הרשמיות של האיחוד האירופי](#), הסנקציות מוצגות כמענה לפגיעה הרוסית בשלמותה הטריטוריאלית, ריבונותה ועצמאותה של אוקראינה.

תנאי הכרחי להצלחתן של סנקציות הוא שהצד כלפיו מופנות הסנקציות יבין היטב מה הסנקציות נועדו להשיג. אם לשלטון הרוסי לא ברור מה בדיוק נועדו הסנקציות להשיג או לחלופין מבין את מטרתן באופן שונה מהאופן בו המערב מבין זאת, אזי פוחתת הסבירות, כי הסנקציות ישיגו את מטרתן ובפרט, אם הן נועדו להוביל לשינוי בהתנהלותו של השלטון הרוסי (עד כה, התייחס השלטון הרוסי לסנקציות כ"מלחמה כלכלית" נגד רוסיה). לכך יש להוסיף את [מגבלות ההבנה של המערב את תהליך קבלת ההחלטות הרוסי ושל פוטין עצמו](#) אשר מעיב על היכולת להעריך מבעוד מועד כיצד יובנו הסנקציות ומטרתן. מבלי שיהיה ברור לשלטון הרוסי מה נועדו הסנקציות להשיג, הוא יתקשה לקיים שיח בנושא עם המערב שבמסגרתו תושג הבנה מה נדרש ממנו עבור הסרתן.

הנחת יסוד שנייה – הציבור במדינה אשר נפגעה מהסנקציות יפעיל לחץ על השלטון כדי לשנות את מדיניותו ולהביא להסרתן.

מאמצי המוצלחים של השלטון הרוסי "לאטום" את סביבת המידע ברוסיה מפני התקשורת העולמית מקשים עלינו, לעת עתה, להבין האם הוא מתמודד עם לחץ ציבורי גובר, בדמות הפגנות או הפרות סדר. הדיווחים התקשורתיים שכן התקבלו מלמדים על הפגנות בהיקף מוגבל שזכו לתגובה קשה מצד כוחות הביטחון. מהמעט המידע שאכן קיים אודות סביבת המידע הנוכחית ברוסיה עולה, כי כלי התקשורת המזוהים עם השלטון [מציגים בצורה עקבית קו תמיכה במלחמה אשר ייתכן ואף משפיע לטובה על דימויה בעיני חלקים בציבור](#).

לפוטין ולשלטונו אכן חשובה לגיטימציה ותמיכה ציבורית במדיניותו. בעבר, חלה ירידה בתמיכה הציבורית בפוטין ובשלטונו בעקבות הסנקציות שהוטלו על הרוסיה לאחר הפלישה לקרים ב-2014. מאז, השלטון עשה מאמצים שונים לצורך הגברת התמיכה הציבורית בו, לרבות בתחום רווחת האזרח. עם זאת, **השאלה המרכזית היא האם בעת הנוכחית השלטון מעריך, כי הוא עלול להתמודד עם לחץ ציבורי כה משמעותי שיאלץ אותו לבחור בין המשך מדיניותו לבין שינוי.**

הנחת יסוד שלישית – הפגיעה בנכסי האליטה במדינה הנפגעה מהסנקציות ("האוליגרכים", בכירי שלטון ועוד) תוביל אותם להפסיק את תמיכתם בשלטון או לקרוא תיגר על מדיניותו.

הספרות המחקרית רואה בלחץ כלכלי המכוון למעגל המקורבים של ההנהגה במדינות לא דמוקרטיות ככלי אשר עשוי להוביל לשינוי במדיניותו, ככלל שההנהגה תלויה יותר באותו מעגל לשרידות שלטונה. בעת הנוכחית [קיימת צפייה](#), כי הלחץ התקדימי על הצמרת הרוסית יוביל בהתאם גם לחץ על השלטון לשנות את מדיניותו. עם זאת, קיימים צמד אתגרים משמעותיים בפני מימוש הסנקציות בהקשר זה. האתגר הראשון נובע מכך שנדרש מאמצים משפטיים, מבצעיים ומודיעיניים מולטילטראליים ארוכי טווח על מנת ליטול משורה ארוכה של גורמים את נכסיהם (פיזיים ואחרים). [לא קיימת כל וודאות שמאמצים אלה יצלחו](#). יתרה מכך, קיימות עדויות שונות שבידי הצמרת הרוסית נכסים רבים מחוץ לשטחה שרשויות המערב [טרם איתרו](#).

האתגר השני והמשמעותי נובע ממאפייני מערכת היחסים בין השלטון לבין הצמרת הרוסית. [גישה אחת](#) בהקשר זה גורסת, כי הצמרת הרוסית ("האוליגרכים", בכירי שלטון ועוד) תלויה בפוטין עצמו לשימור מעמדה הכלכלי והחברתי ו/או רואה בנסיבות שנוצרו בעקבות הסנקציות דווקא הזדמנות לחיזוק מעמדם ברוסיה ביחס למתחרים והשפעות מבחוח. [גישה משלימה מזהה את הסנקציות ככאלה שדווקא ידחפו את הצמרת הרוסית לידו של פוטין](#). השאלות הנובעות מכך היא האם ומתי יעריכו חברי הצמרת הרוסית כי "המחירים" המגולמים בפוטין ומדיניותו גוברים על המשך התמיכה בו והאם פוטין עצמו יעריך כי עליו לשנות את מדיניותו לצורך שימור תמיכת הצמרת רוסית בו ובשלטונו.

הנחת יסוד רביעית – גזר הסרת הסנקציות מהווה תמריץ עבור השלטון אשר נפגע מהסנקציות לשנות את מדיניותו.

לפוטין ולשלטונו אכן קיים אינטרס פוליטי, כלכלי ואישי בכך שהסנקציות הכלכליות יוסרו באופן שיעצור את ההידרדרות במדדים הכלכליים והחברתיים במדינה. יחד עם זאת, הסרתן לא תוביל

ל"השבת המצב לקדמותו" מבחינה כלכלית ובוודאי לא בטווח הזמן הקצר. חשוב מכך, הסרת הסנקציות המדיניות [לא בהכרח תוביל לחזרת פעילותן העסקית של החברות הרבות שהחליטו על הפסקת פעילותן ברוסיה ועימה](#). על רקע זה, לא ברור האם קבלת ההחלטות של פוטין ושלטונו תעריך את "הגזר" של הסרת הסנקציות – [ככל שהדבר אפשרי](#) – ככזה שהינו בעל ערך רב יותר מאשר היעדים שהם הציבו לעצמם במלחמה באוקראינה ובמסגרת העימות עם המערב בכלל. גם אם פוטין ושלטונו לא העריכו את עוצמת ומהירות הטלת הסנקציות, סביר להניח שעצם ההחלטה על הטלתן לא היוותה הפתעה וקיימות הערכות אשר גורסת, [כי בוצעו לאורך השנים מספר צעדים לצורך חיסונה של רוסיה מפני השפעת הסנקציות](#). קיימת לכך חשיבות בהקשר למשקל "הגזר" המוצע בתהליך קבלת ההחלטות הרוסי, משום שיתכן שצעדי ההיערכות שבוצעו מספקים בראיית השלטון את "מרחב הנשימה" הדרוש לו לצורך השלמת המאמץ הצבאי באוקראינה. לעת עתה, השלטון הרוסי מקפיד לשדר "עסקים כרגיל" כלפי חוץ ואף טוען, כי הכלכלה הרוסית תצא מחוזקת מהמשבר הנוכחי.

הנחת יסוד חמישית – הסנקציות פוגעות, בין השאר, ביכולת העמידה הצבאית של המדינה כלפיה מופנות הסנקציות, באופן האמור להגביל את יכולתה הלחימה שלה. פגיעה בפעילות הצבא הרוסי הייתה אחת [מהמטרות המוצהרות של הסנקציות](#). הסנקציות שהוטלו על רוסיה מגבילות גם את יכולתה לרכוש כלי חילוף, טכנולוגיות שונות וחומרי גלם עבור הצבא הרוסי וקיימות הערכות שונות באשר לשאלה מתי מחסור בחלפים או בחומרי גלם יוביל לעצירה של חלק מהפעילות של הצבא באוקראינה. סימן שאלה נוסף עוסק בשאלה מי מ־39 מהמדינות שלא תמכו במשטר הסנקציות (נמנעו או הצביעו נגד) יוכל להוות תחליף עבור רוסיה בהקשר זה. רוסיה פנתה למספר מדינות לצורך כך, אולם נראה שמי שהייתה עשויה להיות מקור הסיוע המרכזי עבורה – [סין נרתעת בשלב זה מכך](#). הגם שמסתמן שרוסיה תוכל לקבל סיוע חלקי ממדינות שאינן משתפות פעולה באופן מלא עם משטר הסנקציות, לא ברור האם יהיה בכך כדי אכן להוות תחליף ראוי ולאורך זמן. שאלה נוספת עוסקת בשאלה האם רוסיה תוכל להסתייע בתעשייה המקומית כדי להתמודד עם הסנקציות לצורך יצירת חלופות לסיוע שנמנע ממנה בעקבות הסנקציות. בכל מקרה, כאמור, טרם זהותה השפעה ישירה של הסנקציות על כוח העמידה הצבאי.

הנחת יסוד שישית – הנוק, בעיקר הכלכלי, ליתר מדינות העולם אשר ייגרם כתוצאה מהסנקציות נגד שחק מסוים ניתן להכלה ובכל מקרה נסבל לאור התועלת הצפויה מהסנקציות.

הסנקציות נגד רוסיה הוטלו בנסיבות ייחודיות מבחינת המערכת הכלכלית העולמית ובראשן תהליכי שיקום איטיים של כלכלות ברחבי העולם מהשפעות הקורונה, חששות ממשבר אינפלציה כלל עולמי ומאבק גיאורכלכלי בין ארה"ב לסין. לכך, יש להוסיף את החריגות של הטלת סנקציות נגד כלכלה בגדולה של רוסיה אשר מהווה חלק משמעותי מ"שרשראות אספקה" גלובליות בתחומי האנרגיה, מוצרי חקלאות ופיננסים. לכן, יתכן ואין זה מפתיע, כי בתוך פרק זמן קצר הסנקציות הובילו [לעליות מחירים של שורה ארוכה של סחורות](#), מחסור במוצרים וגלי הדף לשווקי המניות והסחורות ברחבי העולם. בהתאם, מתרבים הקולות המזהירים (אלרמיסטים?) מפני [חוסר יציבות במזרח](#), משבר כלכלי גלובלי [ומערער מבנה המערכת](#) (לרבות דעיכת מעמדו של הדולר או פרגמנטציה לגושים כלכליים יריבים).

מדינות ברחבי העולם עושות צעדים שונים לצורך התמודדות עם ההשלכות השליליות הרחבות של הסנקציות על הכלכלות שלהן (לרבות חשיבה מחודשת על פיקוח מחירים והעלאות ריבית), [וארה"ב אף שינתה את גישתה כלפי וונצואלה וסעודיה](#) על מנת לשכך את השפעת הסנקציות על משק האנרגיה העולמי, ככל הנראה, כדי למנוע משבר הדומה לזה שחוותה העולם בשנות ה־70' בעקבות חרם הנפט של אופ"ק⁶.

ההשפעות הכלכליות רחבות ההיקף של סנקציות הינן תמיד נושא שהמדינות המטילות הסנקציות מתקשות להעריך מראש. ייתכן והסיבה לכך נובעת מכך שמבחינה היסטורית המדינות שהטילו את הסנקציות לא נפגעו בצורה משמעותית מהטלתן. בעוד שבתחילת המשבר ניתן היה להבין מההצהרות הפומביות של מנהיגי מדינות המערב שהם אינם רואים בהשפעות הכלכליות של

⁶ כמובן שלכל המתואר יש להוסיף את הנוק העצום אשר נגרם לכלכלות אוקראינה ורוסיה, כמו גם ההשפעות הכלכליות והנוספות הכרוכות בקליטת הפליטים האוקראינים ברחבי העולם ובכלל זאת בישראל.

הסנקציות ככאלה המעיבות על מועילותן האסטרטגית, בחלוף חצי שנה מזוהים סדקים גדלים בגישה זו **בארה"ב ובאירופה**.
 לבסוף, מעבר להקשר הכלכלי-חברתי, קיים הסיכון, גם אם נראה נמוך בשלב זה, כי הסנקציות יובילו לתגובת נגד חריפה וחריגה מצד השלטון הרוסי. **ביטוי אחד לכך הוא בדמות הצהרות בנושא העלאת כוונות גרעיניות שגם אם נועדו בעיקר לצרכי איתותי הרתעה**, עדיין מלמדות על הפוטנציאל להסלמה רחבה אשר בוודאי תחרוג מכוונות מטילי הסנקציות. מה גם, שהספרות מצביעה על כך שדווקא בנסיבות של עימות ברמת עצימות גבוהה, כגון המלחמה באוקראינה, **סנקציות עלולות דווקא להחמיר את התוקפנות של המדינה כלפיה הן מופנות**.

הנחת יסוד שביעית – מרבית מדינות העולם או לכל הפחות מספיק מכלכלות העולם הגדולות ישתפו פעולה עם הסנקציות באופן שימנע פגיעה במועילות שלהן.

זמן קצר לאחר הטלת הסנקציות על רוסיה, החלו מדינות רבות ב"שווקים מתפתחים", חלק מ-39 המדינות שלא תמכו במשטר הסנקציות, **לבחון דרכים להמשיך לקיים יחסי מסחר ופיננסים עם רוסיה**. מעבר לכך, בהיעדר הסכמה גורפת בקרב המדינות המטילות את הסנקציות, **בדגש לגרמניה**, באשר לצורך והיכולת לקיים משטר סנקציות שיכלול את כל ייצוא האנרגיה של רוסיה. בקרב מדינות רבות בעולם, בעיקר באסיה ובאפריקה, **הסנקציות גם נתפסות באופן שלילי** ובעיקר כביטוי נוסף לתוקפנות מערבית וכביטוי לאימפריאליזם כלכלי מערבי. ככלל, **נראה שמרבית מאוכלוסיית העולם אינה תומכת במדיניות המערב נגד רוסיה**.

קיימות שאלות מרכזיות בהקשר זה – האם רוסיה יכולה למצוא תחליף לחלק מהשווקים שהפסידה בקרב אותן מדינות? האם אותן מדינות יהיו נכונות לקיים יחסים כלכליים תקינים עם רוסיה תחת הסיכון של הצטיירות כמי שמסייעת ל"שחקן סורר"? האם היחסים הכלכליים שרוסיה עדיין משמרת יאפשרו לה מרחב תמרון מספק לצורך המשך הלחימה והמו"מ עם אוקראינה?

חלק ב' – "תנו למלחמה צ'אנס" – האם קיימות חלופות עדיפות לשימוש בסנקציות נגד רוסיה?

"Whenever peace – conceived as the avoidance of war – has been the primary objective of a power or a group of powers, the international system has been at the mercy of the most ruthless member of the international community. Whenever the international order has acknowledged that certain principles could not be compromised even for the sake of peace, stability based on an equilibrium of forces was at least conceivable"⁷

הטענה המרכזית של חלק זה הינה שלנוכח חוסר הצלחת הסנקציות נגד רוסיה עד כה, יש לבחון חלופות נוספות אשר עשויות להוביל לתועלת רבה ביותר ובמחיר נסבל יותר, לרבות מלחמה צבאית וקונבנציונאלית מוגבלת (בזמן, מקום, אמצעים ויעדים) בין נאט"ו לרוסיה.

כפי שניתן ללמוד מהציטוט שמופיע בתחילתו של מאמר זה, **השורשים התפיסתיים של השימוש בסנקציות במסגרת הפוליטיקה הבינ"ל** מצויים במלחמת העולם הראשונה והשימוש שעשו בעלות הברית באסטרטגיה של מצור נגד מדינות "סוררות" כגון גרמניה כחלק מאסטרטגיה של מלחמה טוטאלית, בה המצור היה רק אחד מסל כלים רחב ומגוון שהופעל. מאז ועד היום מקווים מקבלי החלטות שסנקציות, בדמות צעדים לניתוקן של מדינות סוררות ממעגלי הסחר והפיננסיים העולמיים וגרימת סבל לאוכלוסיות שלהן, ימנעו מלחמות ויהוו תחליף יותר "אנושי" למלחמות. לאחר שבחלק א' של המאמר הוכח, כי סנקציות נגד רוסיה לא הצליחו להרתיע את פוטין או להביא להפסקת הלחימה ובה בעת גוררות סבל אנושי רחב מאוד ומעבר לאוכלוסייה הרוסית, נכון לכל הפחות להרהר בשאלה האם הכלים הצבאיים שבידי המערב יכולים לשמש חלופה עדיפה לסנקציות. בחלופה עדיפה הכוונה לבחון האם הנכונות של המערב לאיים בשימוש בכוח צבאי

⁷ תרגום לעברית:

"כאשר שלום – הנתפס כהיעדרה של מלחמה – היה המטרה המרכזית של מעצמה או קבוצת מעצמות, המערכת הבינ"ל הייתה נתונה לחסדיה של הגורם האכזר ביותר בקהילה הבינ"ל. כאשר אלה האמונים על הסדר הבינ"ל הכירו בכך שקיימים עקרונות מסוימים שלא ניתן להתפשר עליהם, גם על חשבון השלום, יציבות המבוססת על מאזן כוחו הייתה לכל הפחות רעיון אפשרי".

ובהמשך לעשות בו שימוש נגד רוסיה, הייתה יכולה להרתיע אותה מהמלחמה או להביא לעצירתה בשלבים מוקדמים יותר.

נקודת פתיחה טובה לדיון בשאלה הוא בחינת ההשפעה הקיימת לסיוע שאוקראינה זוכה לו מהמערב בדמות מערכות נשק וחימושים הרבים שהועברו למדינה בחודשים האחרונים. אמנם אין בידינו מידע רב שיכול לבסס את הטענה הזאת, אולם להתרשמותנו, הסיוע הצבאי לאוקראינה הוא בעל תרומה משמעותית מאוד ליכולתה להתמודד עם העליונות המספרית והטכנולוגית של הצבא הרוסי. ההתרשמות הזו מבוססת הן על המידע שפורסם על [היקף וסוג הסיוע המערבי לאוקראינה](#), על [האזהרות הרוסיות מפני המשך ואו הרחבת הסיוע הצבאי המערבי לאוקראינה](#), והעדויות שמגיעות משדה הקרב באוקראינה.

מניתוח העדויות הללו, נראה שכוח האש המערבי שיש בידי אוקראינה כבר הוביל לנזק רב לפלטפורמות רוסיות, עיכב התקדמות הכוחות הרוסיים והזין את רוח הלחימה האוקראינית. המשקל שיש לסיוע הצבאי המערבי מאמת את ההערכות המקדימות של חוקרים, כגון [אליוט כהן](#) אשר סימנו את הסיוע הצבאי לאוקראינה כצעד המשמעותי ביותר שהמערב יכול לעשות כדי לסייע לאוקראינה נגד רוסיה (גם אם לא היה היחיד). קיימים כמובן צעדים נוספים של סיוע צבאי שהמערב יכול להעניק לאוקראינה שלחלקם אף עשויה תרומה משמעותית יותר לסיום הלחימה – [הטלת אזור איסור טיסה](#) למשל כדי בין השאר להגביל את מרחב הפעולה הרוסי או הטלת יועצים מערביים או כוחות מיוחדים לפעולות בתוך אזורי הלחימה או בסמוך אליהם. אולם רעיונות אלה ורבים אחרים טרם אומצו על ידי גורמים רשמיים [ומזהים ככאלה אשר עשויים לגורם להסלמה צבאית רחבה ולא רצויה עם רוסיה אשר עלולה, לכאורה, להפוך את כל אירופה לשדה קרב ולהצית את מלחמת העולם השלישית](#).

המסקנה החשובה הנובעת מכך הינה שהסיוע המערבי לאוקראינה, בין אם בדמות סנקציות או סיוע צבאי, מאריך את משך הלחימה מבלי בהכרח לסייע להבאתה לסיום, באופן שכאמור משמר את סיכוני ההסלמה הרחבה ומרחיב את מעגל הנפגעים ממנה. מבחינה זאת, נראה שבפועל ממשל ביידן בחר [באסטרטגיה של התשה](#) נגד רוסיה. במילים אחרות, התארכות הלחימה עד שאחד מהצדדים יהיה חלש מכדי להמשיך להילחם אינה, כמאמר הביטוי, "באג, אלא פיצוץ"⁸ בראיית ארה"ב. המרכיב הצבאי בה הינו ככל הנראה מצומצם לנוכח החשש [ממלחמת](#) עולם שלישית. עם זאת, גם אסטרטגיה של התשה [מגלמת סיכונים לא מבוטלים](#) של הסלמה לא מתוכננת ובפרט ככל שהעימות באוקראינה יימשך, לא שכן אם יתרחב לאזורים וממדים נוספים. לראיה הזהרתו של פוטיין הקושרת בין הסנקציות נגדו לנכונותו להסלמה צבאית נגד המערב וצופר ההתרעה שהשמיע [מקרון עם קריאתו לא להשפיל את רוסיה](#), באופן המהדהד את הזיכרון ההיסטורי מהשלכות השפלתה של גרמניה בסוף מלחמת העולם הראשונה.

האם חלופת ההתשה הינה החלופה היחידה העומדת בפני נאט"ו ובכלל זאת ארה"ב בבואה לפתח אסטרטגיה נגד רוסיה? על פניו נראה והבחירה, גם אם לא מודעת, באסטרטגיה של התשה משקפת את המתח בו מצוי המערב. מחד גיסא, החשש ממלחמה טוטאלית כלל עולמית ומצד השני, הרצון לסיים את הלחימה באוקראינה ולשמר את הסדר העולמי.

אין זו הפעם הראשונה שהמערב מוצא את עצמו במלכוד תפיסתי שכזה מול רוסיה. גם בשיאה של המלחמה הקרה כאשר ארה"ב התלבטה כיצד להתמודד עם האיום הסובייטי דאז על מערב אירופה. [בספרו משנת 1969 "נשק גרעיני ומדיניות חוץ"](#) טען הנרי קיסינג'ר, כי קיומו של ארסנל גרעיני בידי ארה"ב ובריה"מ למעשה חנק את החשיבה האסטרטגית האמריקנית עד כדי שארה"ב תופסת את עצמה כמי שנותרת ללא יכולת הרתעה או לחימה אפקטיבית כדי להגן על מערב אירופה. שכן, מחד גיסא, ארה"ב חוששת מעימות צבאי ישיר עם בריה"מ אשר עלול היה להוביל להסלמה גרעינית ומאידך גיסא, לא יכלה להותיר את מערב אירופה לחסדיה של בריה"מ.

על רקע זה, [בעוד שגם קיסינג'ר הזהיר כי לא קיימת כל ערובה לכך שהצדדים יצליחו להימנע מהסכנה של מלחמה טוטאלית](#), הוא הציע את החלופה של דוקטרינה של מלחמה (גם גרעינית) מוגבלת. דרך ביניים זו. [קיסינג'ר העריך](#) שכוחות צבאיים אמריקניים ורוסיים יוכלו לנהל עימות צבאי מוגבל באדמת אירופה שלא יפתח לעימות צבאי גרעיני גלובלי ולו לנוכח האינטרס המשותף של הצדדים להימנע מכך.

⁸ ביטוי שמקורו בפיתוח תוכנות מחשבים, לפיו תכונה של התוכנה שהלקוח תופס כבעיה ("באג") היא למעשה חלק מפעולתה הרגילה ("פיצוץ").

האם דבריו של קיסניג'ר אינם רלוונטיים לנסיבות הנוכחיות באירופה? האם הצטרפות נאט"ו וחברותיה לחימה לא מגלמת פוטנציאל לשבירת הקיפאון על ידי שינוי מאזן הכוח, ולו החומרי, נגד רוסיה? האם באופן פרדוקסלי דווקא לחימה מוגבלת בין נאט"ו וחברותיו לבין רוסיה שכל תכליתה הינה סיום המלחמה באוקראינה לא מגלמת לכל הפחות פוטנציאל חדש לחידוש השלום באזור?

במאמרו משנת 1999 [קרא אדוארד לוטוואק "לתת צ'אנס למלחמה"](#). באמרו, לוטוואק הצביע על אחד מהמאפיינים החדשים (דאז) של תופעת המלחמה – הפיכתם של עימותים צבאיים למאבקים אלימים מתמשכים בשל מעורבות של כוחות חיצוניים המונעים הכרעה מהירה של אחד הצדדים ואו משמרים את כוח העמידה של אחד מהצדדים הלוחמים במידה מספקת לצורך המשך המאבק. נראה וזה המצב כיום באוקראינה. את מחיר משלמים לא רק האוקראינים והרוסים, אלא העולם כולו. ישום הלך הנובע ממאמרו של לוטוואק הינו שהדרך הטובה יותר להפסיק את המלחמה באוקראינה ולצמצם את הסבל האנושי הכרוך בה, לא כל שכן לצמצם את הסיכון להסלמת המלחמה לכדי עימות גרעיני בין מעצמות, הינה דווקא התרת הרסנים שהטילו על עצמן מדינות נאט"ו לטובת ניהול מלחמה מוגבלת נגד רוסיה.

סיכום

בחינת השפעת הסנקציות על רוסיה מלמדת עד כה על הצלחה חלקית בלבד ונראה אחת מהערכות המובילות בקרב החוקרים השונים הינה, כי [הסנקציות לבדן לא יוכלו להשיג את מטרותיהן](#) (ככל שאלה יוגדרו בבירור). כאמור, בעוד שהסנקציות לא הצליחו להרתיע את רוסיה מהמלחמה וטרם הובילו לעצירתה, ייתכן ויש להן השפעה משמעותית על החלטתה של סין להימנע מתמיכה ברוסיה וייתכן שהן יגבילו את שאיפותיה של רוסיה בעתיד.

לאורך העשורים האחרונים, סנקציות כלכליות וכלי לוחמה כלכלית נוספים הפכו להיות [כלי מרכזי במסגרת "סל הכלים" של מדינות לצורך השגת יעדי חוץ וביטחון מול יריביהם](#). אחד מהלקחים העולים ממקרה המבחן של המלחמה באוקראינה הוא שדווקא השימוש של סנקציות ככלי בשירות ייעדי הדיפלומטיה, מעיב על המועילות שלו משום שהצלחתו תלויה בהתממשות מספר רב של תנאים מקדימים. מנגד, שימוש בסנקציות לתכליות צבאיות (למשל פגיעה בתהליכי בניין כוח של היריב בשגרה או שלילת יכולות במהלכה) עשוי להיות הן מועיל יותר והן בעל פחות נזק אגבי. לפחות במקרה המבחן שמוצג במאמר זה הסנקציות מצטיירות ככלי נשק שפוגע באוכלוסיות רחבות ללא הבחנה והשלכותיו השליליות רחבות יותר ממה שאלה שעשו בו שימוש קיוו שיקרה. אין זה מפתיע לכן שכבר יש אלה הרואים בסנקציות ["נשק להשמדה המונית" מודרני](#). הנחות היסוד אשר הוצגו במאמר זה הן אינן היחידות והספרות המחקרית הענפה שנכתבה לאורך העשורים האחרונים מציעה לעוסקים בנושא [כלים מדעיים, כמותיים ואיכותניים](#), אותם מומלץ לאמץ על מנת לתכנן ולהוציא לפועל סנקציות.

יכולתה של ישראל בתחום הסנקציות מוגבלת מאוד לנוכח גודל הכלכלה המקומית ומקומה במסגרת המערכת הסחר והפיננסים הגלובלית, אולם ישראל מקנה חשיבות גוברת ל"לוחמה כלכלית" בשנים האחרונות ובעיקר בהקשר המאבק באיראן. [ביטוי בולט לכך ניתן לאחורנה במסגרת נאום ראש הממשלה נפתלי בנט בכנס באוניברסיטת רייכמן בהרצליה](#).

לישראל קיימים נכסים חשובים שהיא יכולה לרתום לטובת קידום התחום – מודיעין, יכולות סייבר התקפיות, שת"פ עם שותפים במערב (מדינות וחברות פרטיות) ובעיקר הבנה מעמיקה של הכלכלה הפוליטית של איראן ושלוחיה. מעבר לכך, בתחום "הלוחמה הכלכלית" ייתכן ויתרונותיה היחסיים של ישראל צריכים לבוא לידי ביטוי במימוש כלים נוספים, כגון החרמה, פגיעה בשרשראות אספקה, שיבוש תפקוד של מערכות כלכליות וכו'.

כך או אחרת, נראה כי בחינת מקרה המבחן של המלחמה באוקראינה, כמו הכרה במגבלות הכוח של ישראל בהקשר זה, מצריכות אותנו לאמץ גישה צנועה וספקנית יותר ביחס לתועלת הצפויה מהשימוש בסנקציות ובוודאי ביחס לכלים צבאיים קינטיים. כלומר, חרף הרתיעה המובנת מעימותים צבאיים, ייתכן ודווקא השימוש בכוח צבאי לצרכי הכרעה מהירה עשוי להתגלות כאמצעי המועיל ביותר בדרך להשגת שלום או מניעת מלחמה ולכן גם "האנושי" ביותר.

הכותב מודה לתא"ל ערן אורטל, ד"ר (תא"ל במיל') מאיר פינקל, ד"ר אודי לוי, נגה ארבל, לירון קונסטנטין, אור בר ואייל השקס על הערותיהם הטובות למאמר זה.

רשימת מקורות:

- גוזינסקי, יואל (16.3.22). "המלחמה באוקראינה: מוחמד בן סלמאן הוא מעתה אישיות רצויה". גלובס.
- Andrei, Kolesnikov. 2022. "Putin's Captives". Foreign Affairs, July 15.
- Basso, Davide (2.3.22). "Le Maire backtracks after talking of 'economic and financial war' against Russia".
- Beauchamp, Zack (13/3/22). "Could Putin actually fall? What history teaches us about how autocrats lose power and how Putin might hang on". VOX.
- Blinken, Antony J. and Truss, Elizabeth (9/3/22). "Secretary Antony J. Blinken and UK Foreign Secretary Elizabeth Truss at a Joint Press Availability". *US Department of State*.
- Bown, Chad P. (16/3/2022). "Russia's war on Ukraine: A sanctions timeline". *PIIE*
- Chaisty, Paul and Whitefield, Stephen (14/3/22). "Economic sanctions not likely to shift Russian public opinion against Putin immediately". *UK in a Changing Europe*.
- Cohen, Eliot A. (7/3/22). "The Strategy That Can Defeat Putin". *The Atlantic*.
- Drezner, Daniel W. (1999). *The Sanctions Paradox: Economic Statecraft and International Relations*. Cambridge University Press.
- Drezner, Daniel W. (1.3.22). "What is the plan behind sanctioning Russia?". *The Washington Post*.
- European Council (2022). "Timeline – EU restrictive measures in response to the crisis in Ukraine".
- Fridman, Ofer and Michlin-Shapir, Vera (11.2.22). "Smoke and mirrors: Western misperceptions of Russia in Ukraine". *INSTITUTE OF MODERN RUSSIA*
- Guyer, Jonathan, Prokop, Andrew, Irfan, Umair, Cineas, Fabiola, Leber, Rebecca, and Zhou, Li (1.3.22). "A global rallying cry on Russia, a path forward on Covid, and other takeaways from Biden's State of the Union". VOX.
- Harrington, Brooke (5/3/22). "The Russian Elite Can't Stand the Sanctions." *The Atlantic*.
- Huang, Tianlei and Lardy, Nicholas R. (15.3.2022). "China is too tied to the global economy to risk helping Russia". *PIIE*
- Hufbauer, Gary Clyde and Hogan, Megan (16/3/22). "How effective are sanctions against Russia?".
- Hufbauer, Gary Clyde, Schott, Jeffrey, Ann Elliott, Kimberly and Oegg, Barbara (2009). *Economic Sanctions Reconsidered*. Peterson Institute for International Economics.
- Indermit, Gill (8/3/22). "Developing economies must act now to dampen the shocks from the Ukraine conflict".
- Inskeep, Steve (16/3/2022). "Blinken sets a standard for lifting sanctions: an 'irreversible' Russian withdrawal". *NPR*.
- Jones, Lee (2015). *Societies Under Siege: Exploring How International Economic Sanctions (Do Not) Work*. Oxford University Press
- Martin, Michel and Massaro, Paul (6/3/22). "The effects of sanctions targeting Russian oligarchs". *NPR*.
- Mulder, Nicholas (4.3.22). "Nicholas Mulder, who studies sanctions, declares a watershed moment in global economic history". *The Economist*.
- Oltermann, Philip (14/3/22). "Boycott of Russian gas and oil 'could cause mass poverty in Germany'". *The Guardian*.
- Özdamar, Özgür and Shahin, Evgeniia (22/6/21). "Consequences of Economic Sanctions: The State of the Art and Paths Forward". *Oxford Academic*.
- Shalal, Andrea (10/3/22). "Ukraine war-related inflation may drive protests and riots, World Bank warns".

- Shen, Samuel and Galbraith, Andrew (1/3/22). "Analysis: After sanctions barrage, Russia's emerging market allies explore workarounds".
- Stevenson, Tom (24/3/22). "First Recourse for Rebels". *London Review of books*.
- The White House (26/2/22). "Joint Statement on Further Restrictive Economic Measures". Statements and releases.
- Tooze, Adam (12.1.22). "Chartbook #68 Putin's Challenge to Western hegemony – the 2022 edition".
- Tooze, Adam (27.2.22). "Chartbook #88 Sanctions and MAD: Will a financial panic in Moscow accelerate the "logic" of escalation?".
- Wepukhulu, Khatondi Soita (3/3/22). "An African view of what's happening in Europe". *Open Democracy*.
- Wong, Edward and Crowley, Michael (4/3/22). "With Sanctions, U.S and Europe aim to punish Putin and fuel Russian unrest". *The New York Times*.
- Raynor, B. (2022). The shadow of sanctions: reputational risk, financial reintegration, and the political economy of sanctions relief. *European Journal of International Relations*.