

השפעה זרה באמצעות כלים כלכליים

א' - חוקר גאו-כלכלה, לשעבר באמ"ן מחקר

"הסנקציות הכלכליות [על רוסיה] הן סוג חדש של מדינאות כלכלית עם כוח להוביל לנזק שמתחרה עם עוצמה צבאית".¹
הנשיא ביידן, מרץ 2022

כלי השפעה כלכליים הם אמצעי פעולה אסטרטגיים בארגון הכלים של קובעי המדיניות בעולם. ממאבק האיתנים בין המעצמות הגלובליות, דרך התחרות על ההשפעה האזורית במזרח התיכון ועד למלחמת "חרבות ברזל" - הכלי הכלכלי נשלף ראשון, ולעיתים גם אחרון. מאמר זה יתאר את האופי של כלי השפעה הכלכליים, יבחן מקרי בוחן אחדים מהעת הנוכחית וידון במשמעויות לישראל. בין היתר, נטען כי נוכח עליית קרנו של הכלי הכלכלי בעולם, והאיום הגאו-כלכלי על ישראל עצמה בפרוט מאז פרוץ המלחמה בעזה, ישראל לא יכולה להישאר אדישה. עליה לפתח אסטרטגיה גאו-כלכלית מקיפה שמביאה בחשבון את עוצמותיה ואת חולשותיה הכלכליות, את האיומים עליה, את מערכת הבריתות והיריבויות שלה ואת מיקומה הגאוגרפי.

מבוא: כלי השפעה הכלכליים - על מה ולמה?

קרנה של ההשפעה הזרה באמצעות כלים כלכליים גוברת בעת האחרונה ומקבלת הכרה כרכיב מרכזי בגאו-פוליטיקה העולמית. התחום שחוקר את ההשפעה באמצעות כלים כלכליים נקרא "גאו-כלכלה", והוא מתרכז בשימוש של מדינות בכלים כלכליים כדי להשפיע על מדיניות החוץ והאסטרטגיה של מדינות אחרות.² מדינה שעושה שימוש בכלי השפעה כלכליים אומרת למדינת היעד: "התיישרי עם עמדתנו המדינית, ולא - תסבלי כלכלית". במילים אחרות, כמו המלחמה בהגדרתה הקלסית, הכלי הכלכלי הוא "המשך המדיניות באמצעים אחרים". כלי הנשק במלחמה הכלכלית אינם טנקים, טילים ומטוסי קרב, אלא סחר, מערכות פיננסיות והשקעות. יעדי ההשפעה עצמם יכולים להיות מגוונים: משינוי מדיניות הגרעין של מדינה והטיית הצבעות באו"ם, דרך הרתעת מפעילות צבאית מתוכננת, ועד החלשת כלכלתה כיעד בפני עצמו. לעיתים הכלי הכלכלי נשלף לא רק כאמצעי להשפיע על מדיניות ספציפית, אלא כחלק ממאבק רחב על השפעה - כפי שאראה במקרה הבוחן הראשון שאתאר.

ואף שתפוצתו של הכלי הכלכלי כאמצעי השפעה גוברת בעת האחרונה, הוא אינו המצאה חדשה. כבר ביוון העתיקה, במאה הרביעית לפני הספירה, השתמשה אתונה בכוחה המסחרי כדי לפגוע במגאריה, בעלת ברית של ספרטה. בצו המגארי המפורסם אילצה אתונה את בנות בריתה להפסיק לסחור עם מגאריה, צעד שהסלים את המתחות בין אתונה לבין ספרטה והיה חלק מהדינמיקה שהובילה לפרוץ המלחמות הפלופנסיות.³ הצו המגארי הוא אחד מהמקרים המתועדים של שימוש בכלי כלכלי - ולא צבאי - כדי להשיג רווח מדיני. אותו כלי המשך להופיע לאורך ההיסטוריה האנושית, כולל במלחמות הנפוליאוניות, במלחמות העולם, במלחמה הקרה ובאינספור המערכות המדיניות והצבאיות של המאה ה-20 וה-21.

קשר כלכלי בין מדינות, לצד האיום בניתוקו, הם הבסיס למאמצי השפעה כלכליים. כך, למשל, כלי השפעה כלכלי מרכזי מוכר בשם "סנקציות". מדינה שעושה שימוש בסנקציות מונעת מאזרחיה ומחברותיה העסקיות לסחור עם מדינת היעד. הסנקציות יכולות להיות ממוקדות בחברה, כמו חברת טכנולוגיה סינית; לשים למטרה איש עסקים ספציפי, כמו אוליגרך רוסי; או להטיל מגבלות גורפות על מגזר שלם, למשל מגזר הנפט האיראני. מניעת הסחר עם אותם גורמים או אותו מגזר פוגעת, לפחות לפי כוונת המדינה שהטילה את הסנקציות, בכלכלה של מדינת היעד.

1 THE WHITE HOUSE, REMARKS BY PRESIDENT BIDEN ON THE UNITED EFFORTS OF THE FREE WORLD TO SUPPORT THE PEOPLE OF UKRAINE. THE WHITE HOUSE; 2022, MARCH 26. <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2022/03/26/remarks-by-president-biden-on-the-united-efforts-of-the-free-world-to-support-the-people-of-ukraine>

2 ROBERT D. BLACKWILL AND JENNIFER M. HARRIS, WAR BY OTHER MEANS. HARVARD UNIVERSITY PRESS, 2016

3 P. A. BRUNT, THE MEGARIAN DECREE. THE AMERICAN JOURNAL OF PHILOLOGY, 72(3), 269-282002E, 1951

לעיתים הסנקציות הן שניוניות, קרי מוטלות על כל מדינות העולם, ולא רק על אזרחים וחברות שנתונים לריבונותה הישירה של המדינה שהטילה אותן. כשמדינה עושה זאת, היא מסתמכת על עוצמתה הכלכלית ועל ההבנה שרוב מדינות העולם יירתעו מהפרת הסנקציות מחשש שינותקו מכלכלתה. לאור עוצמתו של הדולר, ארה"ב נמצאת בעמדה ייחודית לעשות שימוש בסנקציות שניוניות, בתוך מינוף המערכת הפיננסית הגלובלית לפעולה נגד ארגוני טרור ונגד יריבותיה הגלובליות. אך גם רוסיה וגם סין אינן בוחלות בשימוש במניעת סחר.⁴

בשנים האחרונות ראינו את עליית קרנם של כלי השפעה נוספים בעלי ממד כלכלי ומדיני. כך, לדוגמה, בשנים ובעשורים האחרונים סין משקיעה הון רב בבניית תשתיות באפריקה, באופן שמנציח את נוכחותה ביבשת באמצעים כלכליים ומגדיל את חובותיהן הפיננסיים של מדינות אפריקה אליה. מדינות אלו, מתוך הכרח ותמריץ להבטיח השקעות נוספות, הופכות להיות יותר אוהדות לעמדתה המדינית של סין.

אפילו תיירות נמצאת על המוקד. סין באופן ספציפי התפרסמה בשימוש שהיא עושה במיליוני התיירים הסינים שמטיילים ברחבי העולם ומסייעים לצמיחה הכלכלית של מדינות שמסתמכות על תיירות. סין לא היססה להפעיל את עוצמתה בעולם התיירות כדי לפגוע בכלכלת מדינת האיים פלאו, ואף במדינות עם כלכלה מבוססת יותר כגון דרום קוריא.⁵

קצרה היריעה מלתאר את הרשימה המלאה של כלי ההשפעה הכלכליים שנמצאים בשימוש כיום. כפי שאמצעי לחימה היו קיימים מאז שחר האנושות אך מתפתחים ומשתכללים באופן תמידי, כך גם כלי נשק כלכליים מתחדשים ועוברים אבולוציה. לכלים אלו יש רמת אפקטיביות משתנה - כפי שיראו שלושת מקרי הבוחן להלן.

מקרה בוחן 1: המאבק הכלכלי על הבכורה הגלובלית

ארה"ב היא המעצמה הכלכלית הגדולה בעולם בממד המוביל למדידת עוצמה כלכלית - תמ"ג (במונחים אבסולוטיים, שרלוונטיים יותר להשוואת השפעה בין-לאומית); ארה"ב מובילה בפער ניכר מהמתחרה השנייה בגודלה, סין, אף שבמשך עשורים הייתה נפוצה ההנחה שסין תהפוך להיות המעצמה הכלכלית הגדולה בעולם - כביכול שאלה של מתי, לא שאלה של אם. אולם כעת נראה שהצמיחה הכלכלית בסין מאיטה, וכיום יש ספק גדול אם סין תעבור אי פעם את ארה"ב בעוצמתה הכלכלית.⁶ שאלת העוצמה הכלכלית הגלובלית היא קריטית ליכולתו של כל צד להפעיל כלים כלכליים.

כך או כך, ארה"ב וסין הן שתי הכלכלות הגדולות בעולם, ללא תחרות מצד אף גורם אחר. ולפיכך התחרות בין סין לארה"ב, שמאחוריה עומדים פערים אידיאולוגיים, כלכליים ומדיניים, גוברת בשנים האחרונות, ומתעצמת משנה לשנה.

המתיחות הזאת לא הייתה תמיד נוכחת בצורה כה בולטת. ממשל אובמה, למשל, נקט כלפי סין גישה מעורבת שלא שמה את היריבות הכלכלית בקדמת הבמה. אף שוודאי נרשמו מתחים בתקופת אובמה, למשל בכל הקשור לריגול סיני במישור הקיברנטי, אובמה חתר לשיתופי פעולה קונסטרוקטיביים עם סין, מתוך תקווה וגישה בסיסית ששיתוף פעולה כלכלי ימתן את הפערים האידיאולוגיים בין המעצמות ויפתח את סין לעולם. בו זממן, במסגרת המדיניות שכונתה "Asia to Pivot", התכוון ממשל אובמה לבסס שותפויות כלכליות, מדיניות וצבאיות עם מדינות סביב סין.⁷

4 DOW JONES PROFESSIONAL, WHAT ARE SECONDARY SANCTIONS? DOW JONES PROFESSIONAL, 2023, MARCH 30 [HTTPS://WWW.DOWJONES.COM/PROFESSIONAL/RISK/GLOSSARY/SANCTIONS/SECONDARY-SANCTIONS](https://www.dowjones.com/professional/risk/glossary/sanctions/secondary-sanctions)

5 .SHAUN CAMERON, PALAU FACES THE DRAGON. LOWY INSTITUTE., 2021 [HTTPS://WWW.LOWYINSTITUTE.ORG/THE-INTERPRETER/PALAU-FACES-DRAGON](https://www.lowyinstitute.org/the-interpreter/palau-faces-dragon)

6 THE ECONOMIST. (2023, JUNE 7). WHEN WILL CHINA'S GDP OVERTAKE AMERICA'S? THE ECONOMIST [HTTPS://WWW.ECONOMIST.COM/GRAPHIC-DETAIL/2023/06/07/WHEN-WILL-CHINAS-GDP-OVERTAKE-AMERICAS](https://www.economist.com/graphic-detail/2023/06/07/when-will-chinas-gdp-overtake-americas)

7 OBAMA WHITE HOUSE. (2015, NOVEMBER 16). FACT SHEET: ADVANCING THE REBALANCE TO ASIA AND THE PACIFIC. WHITEHOUSE.GOV. OBAMA WHITE HOUSE. [HTTPS://OBAMAWHITEHOUSE.ARCHIVES.GOV/THE-PRESS-OFFICE/2015/11/16/FACT-SHEET-ADVANCING-REBALANCE-ASIA-AND-PACIFIC](https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/11/16/fact-sheet-advancing-rebalance-asia-and-pacific); SALLY K. BURT, PRESIDENT .OBAMA AND CHINA: CYBER DIPLOMACY AND STRATEGY FOR A NEW ERA. JOURNAL OF CYBER POLICY, 8(1), 48-66, 2023

לעומת ממשל אובמה, ממשל טראמפ שינה את הגישה הכלכלית לסין: משאיפה לשיתוף פעולה - לניסיון מפורש להשפעה ולהגדרת מערכת היחסים כיריבות. שינוי זה התבסס גם על תפיסה מדינית שונה שממשל טראמפ הביא עימו, אך גם על זיהוי הגישה המשתנה של סין עצמה. על פי התפיסה האמריקאית, זאת הפכה ליותר אסרטיבית מאז עלייתו של שי ג'ינגפינג לנשיאות בשנת 2013. סין של שי השתמשה באופן גובר בשריר הכלכלי שלה - גם כדי לחזק את הכלכלה הסינית באמצעות הטיות ברורות לטובת חברות סיניות, וגם כדי לצבור השפעה בעולם - מאסיה דרך המזרח התיכון ואפריקה ועד לאירופה.⁸

ואכן, טראמפ שינה מן היסוד את הכיוון של המדיניות הגאו-כלכלית האמריקאית. כביטוי מרכזי לכך, טראמפ השיק את "מלחמת הסחר" שבה הטיל בהדרגה, החל מתחילת 2018, מכסים על יבוא אמריקאי של מוצרים סיניים, בעילה של נוהגי סחר לא הוגנים מצד סין וגנבה של קניין רוחני ויכולות טכנולוגיות. מכסים אולי נשמעים כאירוע כלכלי-טכני, אך למעשה מדובר על מהלך משמעותי, שמשפיע על סחר בסך מאות מיליארדי דולרים ועל המוני חברות, מוצרים ועובדים ושמניא עסקים אמריקאיים מרכז מוצרים סיניים.⁹ גם סין לא נותרה חייבת, והטילה מכסים כבדים על מוצרים אמריקאיים. אומנם סין וארה"ב הגיעו בינואר 2020 להסכם שהפחית את המתחות (הסכם שכונה Phase 1), אך מרבית המכסים נותרו על כנם עד היום.¹⁰ לכאורה, המטרה של "מלחמת הסחר" הייתה להשתמש בכלים כלכליים כדי להשפיע על התנהלותה של סין בעולם הסחר.

אולם כאן המקום לעשות הבחנה בין ניסיונות השפעה כלכליים, שמיועדים כאמור להשפיע על מדיניות של מדינה אחרת, לבין מאבק על הבכורה הכלכלית בעולם. בעוד הצד המשותף ביניהם הוא השימוש בכלים כלכליים כדי להשיג יעדים מדיניים, המאבק הכלכלי בין ארה"ב לבין סין חורג מניסיון להשיג יעד מדיני ספציפי בלבד. המאבק הפך למלחמה כלכלית על ההגמוניה הכלכלית העולמית.

להמחשה אפשר לתאר אפיזודה נוספת של מאבק כלכלי בתקופת טראמפ, שנגעה לתחרות המעצמתית על הובלה טכנולוגית בעולם. הממשל האמריקאי החל לשים לב שסין מובילה בפיתוח ובפריסה של טכנולוגיית דור 5 (5G), טכנולוגיה מתקדמת לתקשורת סלולרית שעד היום עוד לא השלימה את פריסתה ברחבי העולם המפותח. החל משנת 2018 הפך נושא זה להיות עניין של ביטחון לאומי עבור האמריקאים, שפתחו בקמפיין מגננתי שמטרתו לבלום את השפעתה של סין בתחום. במוקד, ארה"ב הפעילה לחץ כבד על בנות בריתה ומדינות ברחבי העולם להימנע משימוש בשירותיהן של חברות סיניות בתחום. השיא התקשורתי של המאמץ האמריקאי היה מעצרה של סמנכ"לית חברת חוואוי בקנדה.¹¹ התקנת תשתית טכנולוגית מתקדמת מטעם סין הייתה מסייעת לבסס את ההשפעה הסינית במדינות היעד, וארה"ב הפכה בהדרגה לנחושה למנוע זאת.

ממשל ביידן המשיך את המלחמה הכלכלית והעלה את המתחות לגבהים חדשים. אף שהיה סגן הנשיא של אובמה, הותיר כאמור ביידן הנשיא את מכסי טראמפ על כנם, ואף עשה שימוש בכלי אמריקאי נוסף. מכיוון שהממשל זיהה את ההובלה הטכנולוגית כשדה הקרב המרכזי במלחמה הכלכלית הגלובלית, באוקטובר 2022 הטילה מחלקת המסחר האמריקאית מגבלות על יצוא שבבים מתקדמים לסין.¹² מלחמה זו ממשיכה להסלים בעת כתיבת השורות הללו, וצפויה לעצב את המערכת הכלכלית הבין-לאומית גם בשנים הקרובות.

8 TRUMP WHITE HOUSE. A COLLECTION OF SPEECHES LAYING OUT THE MOST SIGNIFICANT UNITED STATES FOREIGN POLICY SHIFT IN A GENERATION. *TRUMP WHITE HOUSE*. [HTTPS://TRUMPWHITEHOUSE.ARCHIVES.GOV/WP-CONTENT/UPLOADS/2020/11/TRUMP-ON-CHINA-PUTTING-AMERICA-FIRST.PDF](https://trumpwhitehouse.archives.gov/wp-content/uploads/2020/11/TRUMP-ON-CHINA-PUTTING-AMERICA-FIRST.PDF)

9 TRUMP WHITE HOUSE, STATEMENT ON STEPS TO PROTECT DOMESTIC TECHNOLOGY AND INTELLECTUAL PROPERTY FROM CHINA'S DISCRIMINATORY AND BURDENSOME TRADE PRACTICES. *TRUMP WHITE HOUSE*, 2019 [HTTPS://TRUMPWHITEHOUSE.ARCHIVES.GOV/BRIEFINGS-STATEMENTS/STATEMENT-STEPS-PROTECT-./DOMESTIC-TECHNOLOGY-INTELLECTUAL-PROPERTY-CHINAS-DISCRIMINATORY-BURDENSOME-TRADE-PRACTICES](https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-steps-protect-domestic-technology-intellectual-property-chinas-discriminatory-burdensome-trade-practices)

10 CHAD P. BOWN AND MELINA KOLB, TRUMP'S TRADE WAR TIMELINE: AN UP-TO-DATE GUIDE. *PIIE*, 2023 [HTTPS://WWW.PIIE.COM/BLOGS/TRADE-AND-INVESTMENT-POLICY-WATCH/TRUMPS-TRADE-WAR-TIMELINE-DATE-GUIDE](https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-war-timeline-date-guide)

11 CHAD P. BOWN AND MELINA KOLB, TRUMP'S TRADE WAR TIMELINE: AN UP-TO-DATE GUIDE. *PIIE*, 2023 [HTTPS://WWW.PIIE.COM/BLOGS/TRADE-AND-INVESTMENT-POLICY-WATCH/TRUMPS-TRADE-WAR-TIMELINE-DATE-GUIDE](https://www.piie.com/blogs/trade-and-investment-policy-watch/trumps-trade-war-timeline-date-guide); SHERLOCK, T., & BILEFSKY, D. (2023). EXTRADITION OF HUAWEI EXECUTIVE CLEARS A MAJOR LEGAL HURDLE IN CANADA. *THE NEW YORK TIMES*. [HTTPS://WWW.NYTIMES.COM/2020/05/27/WORLD/CANADA/HUAWEI-EXTRADITION-MENG-WANZHOU.HTML](https://www.nytimes.com/2020/05/27/world/canada/huawei-extradition-meng-wanzhou.html)

12 U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, COMMERCE IMPLEMENTS NEW EXPORT CONTROLS ON ADVANCED COMPUTING AND SEMICONDUCTOR MANUFACTURING ITEMS TO THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA (PRC). U.S. DEPARTMENT OF COMMERCE, 2022 [HTTPS://WWW.BIS.DOC.GOV/INDEX.PHP/DOCUMENTS/ABOUT-BIS/NEWSROOM/PRESS-RELEASES/3158-2022-10-07-BIS-PRESS-RELEASE-ADVANCED-COMPUTING-AND-SEMICONDUCTOR-MANUFACTURING-CONTROLS-FINAL/FILE](https://www.bis.doc.gov/index.php/documents/about-bis/newsroom/press-releases/3158-2022-10-07-bis-press-release-advanced-computing-and-semiconductor-manufacturing-controls-final/file)

192

מלחמה זו החלה עוד בשנת 2014, לאחר הפלישה הרוסית הראשונה למזרח אוקראינה וסיפוח חצי האי קרים. ארה"ב והאיחוד האירופי לא נחלצו להעניק סיוע צבאי ממשי לאוקראינה; במקום זאת הן הטילו סנקציות על השקעות ומימון לרוסיה, לצד מגבלות על מגזרים ספציפיים שקשורים למאמץ המלחמתי הרוסי. סנקציות אלו עלו מדרגה באופן משמעותי בשנת 2022, עם הפלישה המסיבית הנוכחית של רוסיה לאוקראינה, עד שלא תהיה זו הגזמה לכנותם "מסכת הסנקציות הרחבה בהיסטוריה". ארה"ב, האיחוד האירופי, בריטניה ועוד כמה מדינות דמוקרטיות הטילו סנקציות רחבות על בנקים רוסיים, חברות אנרגיה, אוליגרכים ומגזרים כלכליים רבים. גם זרובות המט"ח של רוסיה, לכאורה כרית ביטחון שלה, הוקפאו ככל שהיו כאלו במדינות המערב. בנקים רוסיים רבים גם נותקו ממערכת ה-SWIFT, מערכת תקשורת לביצוע עסקאות פיננסיות. מדינות המערב, שלהן בלעדיות על ייצור ויצוא של מוצרי טכנולוגיה מתקדמים רבים, גם הגבילו את מכירתם לרוסיה.¹⁶ הסנקציות הללו, לצד הסלידה המוסרית ממעשיה של רוסיה ברחבי העולם, הובילו אלפי חברות מערביות להוציא את פעילותן מרוסיה - לעיתים באופן וולונטרי ויזום.¹⁷

הפגיעה הכלכלית ברוסיה הייתה מוחשית ומשמעותית, חרף הצלחה חלקית של צעדי הסתגלות של מוסקבה, שהכינה עצמה להתרחשות כזאת במשך שנים.¹⁸ אך כל אלו לא היו מספיקים כדי להשיג את מטרתן המדינית לכאורה של הסנקציות - הפסקת פעילותה הצבאית של רוסיה. נראה שהמערב לא באמת ציפה שהסנקציות יעצרו את הפעילות הרוסית, וכיוון במקום זאת להעניש את רוסיה ולהבהיר לכל מדינה שכן חוששת מסנקציות כי יש קווים אדומים לפעילות צבאית כזאת. כך או כך, העובדה שמסכת הסנקציות הרחבה בהיסטוריה לא הצליחה לשנות את ההתנהלות הרוסית מעידה על האפקטיביות המוגבלת לעיתים של כלי השפעה כלכליים.

אך גם לרוסיה היו ועדיין יש קלפים כלכליים. אומנם הכלכלה הרוסית היא לא כלכלה המתאימה למדינה שרוצה להיחשב מעצמה גלובלית, ומחווירה ביחס לכלכלות האדירות של ארה"ב, אירופה וסין; אך יש לה עוצמות ספציפיות ובראשן מגזר האנרגיה העצום שלה. רוסיה היא יצואנית הגז הטבעי הגדולה בעולם ואחת משלוש יצואניות הנפט הגדולות בעולם. והעולם, גם בשנת 2024, עדיין נזקק לנפט ולגז לשם תחבורה, חימום בתים, ייצור חשמל ושימושים תעשייתיים. רוסיה הייתה מודעת לכך שאנרגיה זו הבטן הרכה של אירופה, שסבלה באותו זמן מדשדוש כלכלי יחסי וממחירים גואים. הפסקה מוחלטת של ייצוא גז טבעי רוסי לאירופה הייתה גורמת למשבר חמור באירופה, ונוכח האיום, אירופה נמנעה מהטלת סנקציות משמעותיות על מגזר הגז הרוסי; סביר שאיום זה גם השפיע על עוצמת הסיוע הצבאי האירופאי לאוקראינה והוכיח עצמו ככלי השפעה כלכלי משמעותי בידי הרוסים.

עם זאת, מכירות של מוצרי אנרגיה היו גם החמצן הכלכלי של רוסיה עצמה. לנוכח אילוצים אלו, רוסיה בחרה להפסיק את הזרמת הגז דרך שניים מארבעת הצינורות העיקריים שמובילים מרוסיה לאירופה, באופן שאיים להקפיא את אזרחי מדינות אירופה בבתיים.¹⁹ ואכן, אירופה נפגעה מכך, ומחירי האנרגיה עלו דרמטית בעקבות הפעולות הרוסיות והכניסו רבות ממדינות אירופה למשבר כלכלי מתמשך ולהחרפה של עליות המחירים.

אולם הזעזוע שרוסיה גרמה לאירופה בטווח הקצר לא היה המילה האחרונה. בתגובה לפעולות הרוסיות, האיחוד האירופי השיק תוכנית מקיפה להסרת התלות באנרגיה רוסית עד 2027.²⁰ יתרה מזאת: אירופה בסופו של דבר ולאחר התחבטויות פנימיות

16 U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, UKRAINE-/RUSSIA-RELATED SANCTIONS. OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL, U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY, 2023, SEPTEMBER 14 [HTTPS://OFAC.TREASURY.GOV/SANCTIONS-PROGRAMS-AND-COUNTRY-INFORMATION/UKRAINE-RUSSIA-RELATED-SANCTIONS](https://ofac.treasury.gov/sanctions-programs-and-country-information/ukraine-russia-related-sanctions)

17 YALE SCHOOL OF MANAGEMENT, OVER 1,000 COMPANIES HAVE CURTAILED OPERATIONS IN RUSSIA—BUT SOME REMAIN. YALE SCHOOL OF MANAGEMENT, 2023, SEPTEMBER 24 [HTTPS://SOM.YALE.EDU/STORY/2022/OVER-1000-COMPANIES-HAVE-CURTAILED-OPERATIONS-RUSSIA-SOME-REMAIN](https://som.yale.edu/story/2022/over-1000-companies-have-curtailed-operations-russia-some-remain)

18 ALEXANDRA PROKOPENKO, HOW SANCTIONS HAVE CHANGED RUSSIAN ECONOMIC POLICY. CARNEGIE ENDOWMENT FOR INTERNATIONAL PEACE, 2023, MAY 9 [HTTPS://CARNEGIEENDOWMENT.ORG/POLITIKA/89708](https://carnegieendowment.org/politika/89708)

19 GEORG ZACHMANN, BEN MCWILLIAMS, UGNÉ KELIAUSKAITĖ AND GIOVANNI SGARAVATTI, EUROPEAN NATURAL GAS IMPORTS. BRUEGEL, 2023, SEPTEMBER 18. [HTTPS://WWW.BRUEGEL.ORG/DATASET/EUROPEAN-NATURAL-GAS-IMPORTS](https://www.bruegel.org/dataset/european-natural-gas-imports)

20 EUROPEAN COMMISSION. (2022, MAY 18). REPOWEREU: A PLAN TO RAPIDLY REDUCE DEPENDENCE ON RUSSIAN FOSSIL FUELS AND FAST FORWARD THE GREEN TRANSITION. EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY AND ENLARGEMENT NEGOTIATIONS (DG NEAR). EUROPEAN COMMISSION. [HTTPS://NEIGHBOURHOOD-ENLARGEMENT.EC.EUROPA.EU/NEWS/REPOWEREU-PLAN-RAPIDLY-REDUCE-DEPENDENCE-RUSSIAN-FOSSIL-FUELS-AND-FAST-FORWARD-GREEN-TRANSITION-2022-05-18_EN](https://neighbourhood-enlargement.ec.europa.eu/news/repowerEU-plan-rapidly-reduce-dependence-russian-fossil-fuels-and-fast-forward-green-transition-2022-05-18_en)

השיקה סנקציות משלה על מגזר הנפט (ולא הגז) הרוסי, ותקרת מחירים גם על מחיר הגז שאירופה רוכשת.²¹ ועד כה אירופה כבר שרדה שני חורפים תחת האיום הרוסי, אומנם עם קשיים רבים והשפעה כלכלית - אך ככל שהזמן עובר רוסיה היא זו שנפגעת, ולא אירופה. סביר כי בעוד חמש שנים אירופה תהיה בלתי תלויה באנרגייה שמקורה ברוסיה, ואילו רוסיה תתקשה למצוא לקוחות חלופיים שיפצו באופן מלא על אובדן השוק האירופי.

מקרה בוחן 3: השפעה כלכלית נגד ישראל במלחמת "חרבות ברזל"

במהלך מלחמת "חרבות ברזל" התרבו האיומים הגאו־כלכליים על ישראל, הן מצד יריבות הן מצד מדינות ידידות. אלו נועדו, על פי רוב, להשפיע באופן מפורש על המדיניות הישראלית בדרך זו או אחרת בהקשר של המלחמה.

דוגמה בולטת לכך היא המהלכים של טורקיה נגד ישראל במישור הכלכלי. היחסים הכלכליים עם טורקיה שרדו ואף התעצמו, גם לנוכח תהפוכות במישור המדיני: תקופות של עוינות מדינית ותקופות של התחממות. המלחמה הביאה לשפל מחודש ביחסים המדיניים, אך בחודשים הראשונים של המלחמה נראה שהיחסים הכלכליים שורדים גם את המשבר הזה. אבל נשיא טורקיה, ארדואן, שאותגר מבית על שימור היחסים הכלכליים עם ישראל ובעצמו בעל נטייה להחלטות על רקע אידיאולוגי על חשבון ההיגיון הכלכלי, פעל בסופו של דבר להגבלת המסחר.

אחרי שהסיר מוקדם יחסית במלחמה את ישראל מרשימת היעדים לקידום היצוא הטורקי, לאחר חצי שנה מתחילת המלחמה החליט על צעד מרחיק לכת: הגבלת היצוא לישראל של 54 מוצרים. אלו לא היו סתם מוצרים; מוצרים אלו כללו מלט, ברזל, פלדה, זכוכית, כימיקלים - חומרי גלם שחלקם חשובים לענף הבנייה בישראל. העילה הישירה לצעד הייתה הסירוב הישראלי לתת לטורקיה להצניח בעזה סיוע הומניטרי. בהודעה על הגבלת היצוא התנו הטורקים את הפסקת ההגבלה בהפסקת אש בעזה והכנסת סיוע "ללא הפרעה" לעזה. קרי מתן גישה לטורקיה עצמה. יש פה ניסיון ישיר להשפעה - סנקציה כלכלית כדי להוביל לשינוי מדיני.²²

גם מלזיה נקטה צעד גאו־כלכלי מול ישראל במהלך המלחמה. מלזיה נמצאת במיקום אסטרטגי לתעבורת הסחר העולמית: סביב מצרי מלאקה, מצרים שבהם עוברים בין מזרח למערב. אומנם אין למלזיה יחסים דיפלומטיים עם ישראל, אך ספינות ישראליות היו יכולות לעגון טרם המלחמה בנמלים של מלזיה סביב המצרים. ואת זה ראש הממשלה של מלזיה, אנואר אבראהים, הפסיק במהלך המלחמה. בהודעתו על האיסור על ספינות ישראליות לעגון בנמלי מלזיה, ציין אבראהים שהצעד הוא תגובה לפעולות של ישראל בעזה. אומנם צעד עם השפעה כלכלית אפסית אך כזה שממחיש שהאיום הגאו־כלכלי מגיע מכל מקום בעולם.²³

איומים גאו־כלכליים על ישראל הגיעו גם מהכיוון של מדינות אירופאיות, אך באופן מוגבל ורק מטעם מדיניות ספציפיות. אירלנד, למשל, הודיעה על הפסקת ההשקעה של קרן העושר הלאומית שלה בכמה חברות ישראליות - בסכומים של כשלושה מיליון דולרים. נורווגיה מצידה הודיעה על בחינה של השקעותיה. ההקשר היה כמובן מחאה על הצעדים הישראליים.²⁴

אפילו ארה"ב, ידידתה הגדולה של ישראל בעולם, השתמשה במנוף הכלכלי כדי להשפיע על מדיניותה של ישראל. סנקציות אמריקאיות על גורמים ישראליים אומנם היו לפני המלחמה, אך באופן נדיר ובעיקר לנוכח מעורבות אסורה בעסקאות נשק ברחבי העולם או בהקשר של סייבר התקפי. במהלך המלחמה חתם ביידן על צו נשיאותי שאִפשר לממשל להטיל סנקציות על אזרחים

21 EUROPEAN COUNCIL. (2022). COUNCIL AGREES ON TEMPORARY MECHANISM TO LIMIT EXCESSIVE GAS PRICES. EUROPEAN COUNCIL. <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/12/19/council-agrees-on-temporary-mechanism-to-limit-excessive-gas-prices>

22 TURKISH MINISTRY OF TRADE. (2024). EXPORT RESTRICTION TO ISRAEL (IN TURKISH). <https://ticaret.gov.tr/haberler/israile-ihracat-kisitlamasi>

23 ALJAZEERA. (2023, DECEMBER 20). MALAYSIA BANS ISRAEL-FLAGGED SHIPS FROM ITS PORTS IN RESPONSE TO GAZA WAR. AL JAZEERA. <https://www.aljazeera.com/news/2023/12/20/malaysia-bans-israeli-affiliated-and-israel-bound-ships-from-its-ports>

24 REUTERS. (2024, APRIL 5). IRELAND'S SOVEREIGN INVESTMENT FUND TO DIVEST FROM SIX ISRAELI FIRMS. REUTERS <https://www.reuters.com/business/finance/irelands-sovereign-investment-fund-divest-six-israeli-firms-2024-04-05/>; FOUHE, G. 2024, . NORWAY WEALTH FUND'S ETHICS WATCHDOG TO PROBE COMPANIES OVER GAZA WAR. REUTERS. <https://www.reuters.com/business/finance/norway-wealth-funds-ethics-watchdog-to-probe-companies-over-gaza-war-2024-03-21/>

ישראלים שלפי הממשל האמריקאי פוגעים ב"שלום, ביטחון ויציבות בגדה המערבית". סנקציות כאלה אכן הוטלו על כמה אזרחים ישראלים מתוקף הצו, באופן שהיה המפגש הממשי הראשון של רוב הישראלים עם משמעות של סנקציות.²⁵

גם אם נחבר את הצעדים הללו ביחד לא נזהה השפעה כלכלית מהותית על ישראל או הצלחה מהותית בשינוי מדיניותה. אך ברור שהאיום הגאו-כלכלי על ישראל הוא נוכח ומכוון להשפיע על ישראל - וישראל חייבת להביא אותו בחשבון.

משמעותות לישראל

לנוכח עליית קרנו של הכלי הכלכלי בעולם, והאיום הגאו-כלכלי הישיר על ישראל עצמה מאז פרוץ המלחמה, ישראל לא יכולה להישאר אדישה. עליה לפתח אסטרטגיה גאו-כלכלית מקיפה שמביאה בחשבון את עוצמותיה ואת חולשותיה הכלכליות, את האיומים עליה, את מערכת הבריתות והיריבויות שלה ואת מיקומה הגאוגרפי.

כדוגמה לרכיב בולט באסטרטגיה זו, על ישראל לוודא שהיא אינה מפתחת תלות בגורם שעשוי להשתמש נגדה בכלי השפעה כלכליים, כמו טורקיה. כשיתוף פעולה ארוך טווח עוד על הפרק, דוגמת צינור גז חדש, על ישראל להביא בחשבון את הנטייה של המדינה השותפה לעשות שימוש במנופים כלכליים ואת הצורך להימנע מתלות בה. ככל שיש תלות כזאת, על ישראל לפעול לגיוון את קשריה.

על ישראל להגדיר מנגנונים לזיהוי ניסיונות השפעה גאו-כלכליים ולהגדיר מדיניות תגובה כאשר אלו יזוהו. למשל, המלחמה המחישת את פעילותה של תנועת החרם הכלכלי הגלובלית על ישראל, המונעת לעיתים קרובות מאנטישמיות ומהתנגדות לגליטימיות קיומה של ישראל. יש לבחון באופן תמידי את מידת הסיכונים מתנועות כאלו ולהעריך את הצעדים הנבונים להתמודד עימן.

בדומה, גם השקעות בישראל, נושא שפחות מקבל כותרות, צריכות להיות חלק מאסטרטגיה גאו-כלכלית. לפני המלחמה עסקה ישראל בצורך להגדיר מדיניות ברורה לבחינת השקעות זרות שעשויות להיות בסיס להשפעה זרה בישראל. חשש זה לא היה חדש לישראל; בשנת 2020 הוקמה "הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות" תחת אגף הכלכלן הראשי במשרד האוצר. הוועדה אמונה על בחינת סיכונים הנובעים מהשקעות בישראל מטעם מדינות כמו סין. עם זאת, ובניגוד לוועדות מקבילות בעולם, אין לוועדה "שיניים" של ממש. גם אם ייתכן שמודל הוועדה מתאים לישראל, כיום אין קריטריונים ברורים וגלויים להשקעות שיקבלו את אישור הוועדה או כאלה שיאושרו על ידי הרגולטורים בישראל. פער זה מוביל לבלבול בקרב משקיעים ולמקרים לא מועטים שבהם חברה שביקשה להשקיע בישראל משכה את השקעותיה. על ישראל לפרסם קריטריונים ברורים לתעשיות ולסוגי השקעות שיאושרו וכאלה שלא יאושרו, כדי לתת לשיקולים גאו-כלכליים את המקום הראוי ועם זאת לא להחמיץ השקעות שישראל כן יכולה להרוויח מהן.²⁶

עד כה עסקתי בצורך להתגונן מפני ניסיונות השפעה כלכלית של מדינות אחרות. אך מה בדבר השימוש האקטיבי בכלים כלכליים לשם קידום האינטרסים המדיניים של ישראל? על ישראל לשאול את עצמה עד כמה ראוי שהיא תעשה שימוש בכלי השפעה כלכליים בהתנהלותה האזורית והבין-לאומית. הכלכלה הישראלית היא מהגדולות שבכלכלות המזרח התיכון, וגם בסדר גודל עולמי, כאשר מוציאים מהשוואה את המעצמות הגלובליות הראשיות, היא כלכלה לא קטנה. האם על הכלי הכלכלי להיות חלק מארגז הכלים של המדינאים בישראל? יש לבחון זאת בתוך בחינת השיקולים האסטרטגיים והכלכליים ולמידת לקחים מהכישלונות הברורים בעבר (למשל - שהמנוף הכלכלי אינו עובד בטווח הארוך מול ארגוני טרור).

OFAC. (2024). ISSUANCE OF EXECUTIVE ORDER IMPOSING CERTAIN SANCTIONS ON PERSONS UNDERMINING PEACE, SECURITY, AND STABILITY IN THE WEST BANK; WEST BANK-RELATED DESIGNATIONS | OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL. OFFICE OF FOREIGN ASSETS CONTROL | U.S. DEPARTMENT OF THE TREASURY. [HTTPS://OFAC.TREASURY.GOV/RECENT-ACTIONS/20240201](https://ofac.treasury.gov/recent-actions/20240201); UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. (2024, MARCH 12). ANNOUNCEMENT OF FURTHER MEASURES TO PROMOTE PEACE, SECURITY, AND STABILITY IN THE WEST BANK - UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. [UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. HTTPS://WWW.STATE.GOV/ANNOUNCEMENT-OF-FURTHER-MEASURES-TO-PROMOTE-PEACE-SECURITY-AND-STABILITY-IN-THE-WEST-BANK](https://www.state.gov/announcement-of-further-measures-to-promote-peace-security-and-stability-in-the-west-bank)

26 משרד האוצר, הוועדה המייעצת לבחינת היבטי ביטחון לאומי בהשקעות זרות 2020, [GOV.IL. HTTPS://WWW.GOV.IL/HE/DEPARTMENTS/POLICIES/FOREIGN-INVESTMENT-BOARD](https://www.gov.il/he/departments/policies/foreign-investment-board)

אבל אולי הלקח הכי חשוב מהשימוש הגובר בכלי הגאו-כלכלי בעולם הוא החשיבות שבעוצמה כלכלית. לפיכך על המדיניות הישראלית לשים דגש מרכזי על צמיחה כלכלית מתמשכת ובת קיימא שתגדיל את העוצמה הכלכלית של ישראל לאורך זמן. לצמיחה הכלכלית ודאי השלכות גם לרווחת החיים של אזרחי ישראל, אך גם לביטחון הלאומי. ולכן על ישראל לתעדף מדיניות שמסירה חסמים לצמיחה כלכלית גבוהה יותר כיום. תיאור מדיניות כזו אינו תואם להיקפו או למטרתו של מאמר זה, אך בקצרה, עליה לכלול איזון ראוי בין הוצאות ביטחון נדרשות להשקעה במנועי צמיחה; השקעה מסיבית בתשתיות; השקעה בחינוך לילדים ובהכשרות לבוגרים שינגישו כלים ומיומנויות עבודה לכלל האוכלוסיות בישראל; והפחתה של רגולציה וחסמי סחר שמפריעים לניהול פעילות כלכלית בישראל. ישראל חזקה כלכלית היא גם ישראל חזקה מדינית וביטחונית.