

מבט על, גיליון 1293, 2 באפריל 2020

משבר הקורונה והמערכת הבינלאומית: מבט השוואתי

שחר עילם ומיכל חטואל-רדושיצקי

ניתוח השוואתי בין מדינות העולם מאפשר להתחקות אחר הדומה והשונה בדפוסי ההתמודדות עם האתגרים שמציבה עד כה מגפת הקורונה. רוב המדינות נוקטות אסטרטגיית התמודדות דומה, המבוססת על שלושה רכיבים: הראשון הוא מדיניות הסגר (ברמות שונות), בניסיון להאט את התפשטות המחלה ולמנוע עומס יתר על מערכת הבריאות; השני הוא שיפור ההיערכות והמוכנות של מערכות הבריאות; והשלישי הוא חבילות סיוע כלכליות רחבות היקף כמענה להשבתה הכלכלית הפתאומית ולמשבר הפיננסי העמוק. הפער בין הצלחת צעדי ההכלה המהירים שנקטו רוב מדינות מזרח אסיה, לבין מדינות המערב, שברובן המגפה טרם נבלמה, נובע מרמת המוכנות וההיערכות המוקדמת; הפעלת מערך שיטות וכלים לאבחנה בין נשאים, חשודים בהידבקות ובריאים; הבדלים תרבותיים ומשטריים ובמרכזם מידת הצייתנות האזרחית להוראות; וכן יכולת לנהל את המשבר בריכוזיות. על אף תרומתה של הגלובליזציה למהירות ההתפשטות של הנגיף ולחומרת המשבר הרפואי והכלכלי, אותו סדר גלובלי מאפשר שיתוף בתהליכי למידה, בהפקת לקחים ובהתארגנות, החיוניים לניהול המשבר ולהתאוששות אחריו.

נכון לסוף מארס, נגיף הקורונה פשט כמעט בכל מדינות העולם וגרם למותם של עשרות אלפים. ניתוח השוואתי בין אזורים ומדינות העולם מאפשר להתחקות אחר הדומה והשונה בדפוסי ההתמודדות עם האתגרים שהמגפה מציבה ולהעריך את מצבה של ישראל ביחס למדינות העולם.

בסין, שבה פרץ הנגיף, נראה ששיא המגפה חלף, הגם שלא ניתן לשלול גלי התפרצות נוספים. הודות לצעדים מחמירים ביותר שנקטו עוד בסוף ינואר על ידי הממשל המרכזי במטרה לבלום את התפשטות הנגיף בשלב מוקדם של ההתפרצות, סין מראה סימני התאוששות הדרגתית ואפילו מתפנה להציע עזרה למדינות שונות בעולם.

גם רוב שכנותיה של סין – יפן, דרום קוריאה, טאיוואן, הונג קונג וסינגפור – הגיבו במהירות ובנחישות כבר בשלבי ההתפרצות המוקדמים, כלקח ממגפת הסארס מ-2002. ברובן ננקטו צעדי מנע שכללו בדיקות חום ומעקב, והציבור נקרא לשמור על היגיינה אישית ועל "ריחוק חברתי". בשונה מסין, למעט סגירת גבולות וחובת בידוד, מדינות אלה לא הטילו סגר נרחב בשטחן. אמנם נאסר על התקהלויות, לרבות לימודים, אך העסקים ממשיכים לפעול כמעט כרגיל. במקום סגר כולל, הושם דגש על בדיקות מקיפות לשם בידוד נקודתי וקפדני של הנדבקים. בשני מחוזות ביפן אף הודיעו על היערכות לפתיחה אפשרית של בתי הספר באביב. מנגד, מושלת טוקיו ביקשה מהתושבים להימנע מיציאה מהבתים. ובזמן שבמדינות אלה נראה שהושגה בשלב זה הכלה של המגפה, בהודו, בה נתוני התחלואה הידועים עדיין נמוכים, הוטל סגר כללי למשך שלושה שבועות.

בניגוד למגמה הכללית החיובית במזרח אסיה, באירופה ההתפשטות מחמירה והתמותה עולה, הגם שמדינות היבשת שונות ביניהן בהיקפי המגפה וכן באסטרטגיות ההתמודדות הנבחרות על ידי ההנהגות. רוב המדינות הגיבו באיחור למגפה ונקטו צעדים מדורגים עד כדי הסגר כמעט מלא.

באיטליה ובספרד, מערכות הבריאות לא עומדות בעומס החולים ונראה כי המגפה יצאה משליטה. בצרפת, בבריטניה, בשווייץ, בבלגיה, בהולנד ובמדינות נוספות החמיר המצב במידה ניכרת, וכך גם בגרמניה - על אף שמדינה זו בלטה עד כה באחוזי תמותה נמוכים במיוחד ביחס להיקף התחלואה בה. המדינות הגדולות באיחוד האירופי נקטו צעדי התמודדות תוך תאום מוגבל מאד ביניהן ועם המוסדות המרכזיים של האיחוד. כך נחשף המתח שבין סמכויות המדינה לבין אלו של המרכז ודעיכת הרעיון המכונן של האיחוד. בריטניה (ובשלב ראשוני גם גרמניה) בחרה בראשית הדרך באסטרטגיית התמודדות שהתבססה על עיקרון "חסינות העדר", קרי האטה מתונה של ההתפשטות באוכלוסייה הכללית תוך התמקדות בהגנה על האוכלוסייה בסיכון על ידי בידוד. ואולם, הוערך שכדי להשיג חסינות יידרשו כ-70 אחוזים מהאוכלוסייה לפתח נוגדנים למחלה, ובינתיים מערכת הבריאות עלולה לקרוס וכך ייגרם מותם של מאות אלפים או אף מיליונים. על כן, באמצע מארס הודיע ראש הממשלה, בוריס ג'ונסון, (שבינתיים נדבק בנגיף) על אודות זניחת מדיניות זו, ובסוף אותו החודש נסגר הפרלמנט לחודש לכל הפחות. בעוד בהונגריה ניכס לעצמו ראש הממשלה ויקטור אורבן סמכויות נוספות, שהוצגו ככלי לבלימת התפשטות הנגיף במדינה, הרי שנכון לסוף מארס, שבדיה עודנה נמנעת מהטלת הגבלות נרחבות על האוכלוסייה, ובדנמרק, שר הבריאות ביטל קריאה לדווח על אנשים שמגלים תסמיני קורונה בשל פגיעה בחירות הפרט.

בארצות הברית ניכר חוסר קוהרנטיות באסטרטגיית ההתמודדות של הממשל. בתחילה היסס הנשיא דונלד טראמפ לנקוט צעדים שיאטו את הצמיחה במשק כאמצעי להתמודד עם התפשטות הנגיף. ההתנהלות המבולבלת השתנתה לאחר שהחלו להתברר שיעורי התחלואה הגבוהים במספר מוקדי התפרצות ונכון לסוף מארס הממשל כבר נוקט באמצעים דרסטיים במטרה להגביל את התפשטות הנגיף למרות המחירים הכלכליים הקשים. הנשיא מנסה לשדר אופטימיות והצהיר כי היה רוצה לראות חזרה לעבודה וחידוש הפעילות הכלכלית במדינה בסוף אפריל, ובמקביל, הקונגרס אישר חבילה כלכלית שכונתה "היסטורית" בהיקפה - שני טריליון דולר - לשיקום המשק. עם זאת, הימשכות המשבר והשלכותיו הרפואיות והכלכליות עשויות להקשות על הנשיא להציג רשימת הישגים לקראת הבחירות לנשיאות האמורות להתקיים בנובמבר השנה.

בהשוואה למערב, רוסיה נוקטת איפול ומספר החולים המאומתים המדווח נמוך בהרבה מאשר במדינות אחרות. זאת, למרות שהשלטונות טוענים שביצעו מאות אלפי בדיקות. כנראה מדובר במדיניות של הסתרה, הגם שייתכן כי הבדיקות אינן מהימנות. רוסיה הפעילה צעדי התמודדות חלקיים: הגבול היבשתי עם סין נסגר כבר בסוף ינואר, אך מאז רוסיה איחרה בהשוואה למדינות אחרות בדרישה לבדד את השבים למדינה ובהיערכות ל"ריחוק חברתי" והנחיית האוכלוסייה בהתאם. התחבורה הציבורית פועלת, בתי הספר נסגרו באיחור (באזורים רבים הם ממשיכים לפעול) ורק בסוף מארס הוכרז חופש במשק על חשבון המעסיקים. נראה שבימים הקריטיים להתפשטות הנגיף התרכזו הנשיא ולדימיר פוטין והממשלה בתכנון ההצבעה העממית על רפורמה בחוקה, שתאפשר לו לכהן שתי כהונות נוספות, עד שבסוף מארס בוטלה היוזמה בנאום שלו לאומה. במקביל, התקשורת הפדרלית הרוסית מדגישה את המשבר שעובר על אירופה וארצות הברית ואת היות רוסיה אי של יציבות ושפיות. אלא שתעמולה מסוג זה עלולה להיות בעוכרי המשטר אם תהיה התפרצות ברוסיה, שתצריך שיתוף פעולה מצד האזרחים בהכלתה.

ביבשת אפריקה, למרות שרוב המדינות נמצאות בשלבים מוקדמים של התפשטות המגפה, הנתונים מצביעים על מגמת עליה הדרגתית. מוקד ההידבקות הגדול ביותר ביבשת הינו דרום אפריקה. זאת

למרות שבחלוף עשרה ימים בלבד מדווח מקרה ההידבקות הראשון במדינה - ובעת שאובחנו בה 61 נדבקים בנגיף (מאוכלוסייה שמונה מעל 58 מיליון) - הכריז הנשיא סריל רמפוזזה על תקנות מיוחדות לשעת אסון, המאפשרות לכוח משטרה לאכוף ביד קשה את המגבלות שהוטלו על האוכלוסייה.

השוואת האזורים והמדינות – גם אם היא מדגמית ואינה מלאה – מצביעה על כי ברוב המקרים נבחרה אסטרטגית התמודדות בת שלושה רכיבים מרכזיים. הראשון הוא מדיניות הסגר (ברמות שונות), בניסיון להאט את התפשטות המחלה ולמנוע עומס יתר על מערכת הבריאות. מדיניות זו כוללת סגירה מלאה או חלקית של שערי המדינה, צעדי "ריחוק חברתי" מגוונים ובמרכזם צמצום מסגרות לימודיות, הגבלות תנועה והתקהלות, בידוד של השבים מחו"ל וחשודים במגע עם חולים, וצעדי מעקב ואכיפה. רכיב שני הוא שיפור ההיערכות והמוכנות של מערכות הבריאות, כולל הזרמת תקציבים גדולים, עיבוי צוותים רפואיים, הקמת מחלקות ותשתיות ייעודיות לטיפול בחולים, בדיקות מרובות, חקר אפידמיולוגי בהיקף נרחב, מאמצי הצטיידות, רכש ומו"פ נרחבים. רכיב שלישי הוא גיבוש חבילות סיוע כלכליות רחבות היקף על ידי הממשלות בשיתוף הבנקים המרכזיים, כמענה להשבתה הכלכלית הפתאומית ולמשבר הפיננסי העולמי. כחלק ממאמץ זה, מדינות רבות מנסות להחזיר את היציבות הפיננסית לשווקים על ידי הזרמת נזילות ומוכנות לקניית אגרות חוב ואימוץ כלים פיננסיים, שסייעו לצאת מהמשבר הכלכלי של 2008. כל זאת, במטרה למזער את הנזקים הכלכליים הכבדים ואת הפגיעה הקשה בעיקר במגזר העסקי, בציבור העובדים ובשכבות החלשות.

אשר ליעילותה של האסטרטגיה המשולשת, יצוין כי בכל המדינות תהליך קבלת ההחלטות מתקיים בתנאי אי ודאות קשים. מאפייני ההתפשטות של המגפה ושיטות המעקב והמדידה מייצרים פער של כשבועיים בין הנתונים הנאספים כל העת לבין התחלואה בפועל. כך גם לגבי צעדי הבלימה – יעילות חלקם צפויה להתברר רק כשבועיים לאחר החלתם.

בנוסף, בחינה השוואתית מעלה שתי מסקנות עיקריות: ראשית, מסתמן פער בין הצלחתם של צעדי ההכלה המהירים שנקטו רוב מדינות מזרח אסיה, לבין מדינות המערב, שברובן המגפה טרם נבלמה. הפער ביכולת ההתמודדות יכול לנבוע ממספר סיבות, ביניהן: רמת המוכנות וההיערכות במזרח אסיה לאור לקחי ההתמודדות בעבר עם מגפות דומות, הכוללת למשל הפעלת מערך שיטות וכלים לאבחנה בין נשאים, חשודים בהידבקות ובריאים; הבדלים תרבותיים ומשטריים - ובמרכזם מידת הציטנות האזרחית להוראות השלטונות; וכן יכולת השלטונות לנהל באופן ריכוזי את המשבר, בלי חשש מלחצים ציבוריים, כמו בדמוקרטיות המערביות. ובנוסף, על אף תרומתה של הגלובליזציה למהירות ההתפשטות של הנגיף ולחומרת המשבר הרפואי והכלכלי, אותו סדר עולמי גלובלי – שבבסיסו קישוריות, זמינות מידע ושיתוף ידע בין מדינות, ארגונים ואנשים – מאפשר שיתוף בתהליכי למידה, בהפקת לקחים ובהתארגנות, שיהיו חיוניים לניהול המשבר ולהתאוששות שאחריו.

סייעו בהכנת המאמר עודד ערן, עדי קנטור, דן אסכולי, ארי הייסטין, ורה מיכלין-שפיר, גליה לביא, שירה עפרון והדי שגב.