

## דפוסים של פעילות צבאית במלחמה נגד הקורונה: לקחים לישראל מניסיונם של אחרים

סטיארט כהן ומאיר אלרן

סקירת המעורבות של צבאות במדינות דמוקרטיות במערכה נגד מגפת הקורונה מעלה חמש רמות עולות של התנהלות: א) סיוע לוגיסטי ורפואי לגופי שירות אזרחיים; ב) העברת אספקה וציוד מהצבא למערכות אזרחיות; ג) סיוע לכוחות המשטרה בשמירה על הסדר הציבורי; ד) קבלת אחראיות תפעולית לניהול מערכות אזרחיות; ה) ניהול ישיר של כלל המערכת השלטונית. צה"ל צריך לסייע לאזרחי המדינה על פי הנחיות הדרג המדיני, באמצעות יכולותיו הרבות, לפי הנסיבות המתפתחות ברמות א' עד ג', תוך הצבת פיקוד העורף בחזית המאבק. ככל שמתקיים מעבר מרמה לרמה מעמיק החיכוך עם האזרחים ולכן נדרשות זהירות ורגישות מוקפדות. המעבר לרמה ד' מהווה קפיצת מדרגה ניכרת, הדורשת שיקול דעת בנסיבות של איום ממשי על בריאות הציבור, דוגמת המתרחש בעיר בני ברק. את המעבר לרמה ה' יש לשקול רק בתנאים של אסון המוני. ביצעו יחייב החלטה של מנגנון רחב, בעל בסיס תמיכה ציבורית, שאינו קיים בחוק ובניסיון הישראלי.

אין צבא בעולם שהתכוון לתרחיש אזרחי בסדר גודל של מגפת הקורונה. עם זאת, רוב צבאות העולם החלו בחודש האחרון להירתם להתמודדות עם התפשטות הנגיף במדינות אוטוקרטיות ודמוקרטיות כאחת. מובנת נטייתם של מנהיגים, גם במדינות דמוקרטיות, לקרוא לעזרת הצבא לסייע לאזרחים במצב החרום המוגדר על ידי רבים – כולל על ידי נשיא ארצות הברית טראמפ - "מלחמה". למרות הקיצוצים של מרבית הצבאות במדינות הדמוקרטיות, עדיין עומדים לרשותם משאבים רבים היכולים להיות רלבנטיים גם לניהול המאבק נגד הקורונה. חלקם חומריים וחלקם המשמעותיים יותר הם המשאבים האנושיים - כוח אדם ממושמע ומאורגן, עתיר ניסיון וכושר הסתגלות.

להלן אבחנה בין חמש רמות של פעילות צבאית, על פי מידת המגע של הצבא עם האוכלוסייה האזרחית בסדר עולה, מסיוע לחיכוך ועד חדירה לתחום האזרחי השלטוני.

### **רמה א': סיוע לוגיסטי לגופי שירות אזרחיים**

רמה בסיסית זאת כוללת את הפעולות הצבאיות הנפוצות ביותר במשבר הקורונה: שימוש באמצעי תחבורה ואספקת ציוד חיוני לאזרחים וכן הקצאת כוח אדם למפעלים חיוניים (למשל בטיוואן). המשותף לכל אלה הוא חשיפת הצבאות, המשמשים רק כתמיכה למנגנונים הציבוריים, למגע מוגבל עם האזרחים.

### **רמה ב': העברת אספקה וציוד מהצבא למערכות אזרחיות**

פעולות הצבא, הננקטות בהוראת הדרג האזרחי ובפיקוחו, מגבירות את הממשק עם קבוצות של האוכלוסייה:

- במקרים קיצוניים של סגר (כמו בהודו) נקרא הצבא לחלק מנות קרב בכפרים נדחים.
- שימוש בתשתיות הרפואיות הצבאיות לתגבור מערכת הבריאות האזרחית, על ידי בתי חולים צפים (ארצות הברית) ופריסת בתי חולים שדה באזורים נגועים (בריטניה, הודו). בשווייץ ובמקסיקו נשלחו צוותי רפואה צבאיים לתגבור בתי חולים, ובדרום אפריקה גויסו רופאים ואחים ממערך המילואים.
- בבריטניה ובקנדה נדרש הצבא לספק ציוד רפואי חיוני שהוכן ללוחמה ביולוגית.

#### רמה ג': סיוע לכוחות המשטרה בשמירה על הסדר הציבורי

ככל שמדינות החליטו להגביל את תנועת אזרחיהן, או להטיל סגר מוחלט (הודו), גבר העומס על המשטרה, במיוחד נוכח סכנה של התמוטטות הסדר הציבורי וריבוי מקרי שוד וביזה. בתנאים אלה נקראים צבאות להשתתף במאבק, בעיקר במשימות סיור. גם בעבר נרשמו מצבים כאלה כשאירעו אסונות טבע (הוריקן קתרינה בארצות הברית, או באחרונה גל השרפות הממושך באוסטרליה). במאסר הפך מראה חיילים חמושים במרחב האזרחי לשגרה באיטליה, בספרד, בהונגריה, במלזיה, במקסיקו ובפרו. גם בארצות הברית, שבה מושלים של מספר מדינות הכריזו "מצב חרום", גויסו יחידות של המשמר הלאומי, שתודרכו למלא משימות כאלה. עד כה, לא דווח על מקרה שבו נדרשו חיילים להשתמש בנשק חם. אפילו בהודו, שם מתקשים המשטרה והצבא לאכוף את הסגר, הוגבל השימוש בכוח לאלות.

#### רמה ד': קבלת אחריות תפעולית לניהול מערכות אזרחיות

זהו כרגע תרחיש תיאורטי בכל המדינות שנבדקו. הוא יכול להתקיים רק במקרה שיקרוס אחד או יותר מהמנגנונים האזרחיים (מערכת הבריאות, למשל). במספר מדינות (בריטניה, הודו) הוכנו בצבא תכניות למקרה כזה, כשבכל מקרה מדובר על קריאה של הצבא על ידי הממשלה לבצע את מדיניותה במרחב האזרחי.

#### רמה ה': ניהול ישיר של כלל המערכת השלטונית

רמה זו הופכת ממשק וחיכוך בין הצבא לבין האוכלוסייה האזרחית לכמעט טוטאליים. מצב כזה יכול להתרחש במדינות דמוקרטיות בהינתן שלושה תרחישים אפשריים: (1) כשל של השלטון האזרחי לתפקד מול האסון ההמוני; (2) כניעת המערכת הפוליטית ללחצים של חלקים מהציבור האזרחי על הממשלה החוקית; (3) הידבקות נרחבת של ראשי המדינה/המנגנונים האזרחיים, שתמנע מהם תפקוד סביר. במקרים כאלה, ייתכן כי ראשי הצבא ייקראו על ידי הממשלה להוביל את ניהול האירוע, או אולי אף יחליטו בעצמם שאין מנוס מהכרזה על שלטון צבאי. [Newsweek - ב](#) [פורסם \(18 במאס\)](#) כי בארצות הברית נעשו הכנות לקראת אפשרויות כאלה, שהחלו לאחר מתקפות 9/11. עתה לוקחים בחשבון כי התפשטות המגפה לא תאפשר קיום שרשרת מסודרת של העברת השלטון, כפי שנקבעה בחוקת ארצות הברית. לפי התחקיר, כבר מונה קצין בכיר (מפקד פיקוד הצפון האמריקני) להיות אחראי זמנית על ניהול המדינה ב"נסיבות יוצאות דופן".

במדינות דמוקרטיות, מספר שיקולים עשויים להשפיע על החלטות על השימוש בצבא במאבק נגד הקורונה: (1) הערכה לגבי היקפי המגפה וזיקה ביחס ליכולתן של המערכות האזרחיות להתמודד עם האתגר; (2) מידת רצונו של הצבא עצמו להגביר את מעורבותו במרחב האזרחי. צבאות שונים

יתנהלו בצורה שונה, כאשר חלקם צפוי להקרין אי נחת, תוך מילוי הוראות הדרג המדיני, אך באופן שישקף את גישתם (הרמטכ"ל ההודי הודה במפורש: "כמפקד הצבא, משימתי הראשונה היא לשמור על בריאות כוחותיי", ולכן דרש להגביל את מעורבות חיילים "בלתי מוגנים", כלומר ללא ערכות הגנה רפואיות מתאימות, במשימות הסיוע); (3) מוכנות הצבא לקחת חלק במאבק נגד הקורונה, בפרט בתפקידי שיטור. יודגש שרק צבאות מעטים הקימו יחידות שזה יעודן העיקרי; (4) שיקולים נורמטיביים - בדור האחרון בעולם המערבי גברה הנטייה להשתמש בכוחות צבא לצרכי פנים, בפרט במערב אירופה, בדרך כלל במסגרת "המאבק נגד טרור", או במטרה לחסום מהגרים בלתי מורשים. מנגד, החוקה הגרמנית אוסרת כל שימוש בכוחות צבא בתוך המדינה; החוק האמריקאי מתנה את השימוש "הפנימי" של כוחות הצבא הפדרלי (להבדיל מהמשמר הלאומי) באישור מפורש של שני בתי הקונגרס לאחר הכרזת "מצב חרום" על-ידי הנשיא; גם במדינות דמוקרטיות אחרות, החוק מחייב אישור בית המחוקקים להכרזה ממשלתית על "מצב חרום" טרם הפעלת הצבא (בהודו, בקנדה ובבריטניה).

### לקחים למקרה הישראלי

המחויבות של הצבא לציבור הישראלי הינה מאבני היסוד של זהותו של צה"ל ותדמיתו כ"צבא העם", הפועל למען העם ולהגנתו. צה"ל פעל בתווך האזרחי מאז הקמתו. על כן, גם בתנאים של משבר שאינו בעל צביון ביטחוני, ובהיותו עתיר נכסים ויכולות מגוונות, צה"ל - בריכוז פיקוד העורף - ובדגש על יכולותיו הלוגיסטיות ובתחומי הידע והפיתוח – ודאי יעמיד עצמו בחזית גם של מאבק זה.

למחויבות זו סייגים, הכרוכים בשיקולים ממלכתיים נוספים. האחד קשור ליעודו הייחודי של צה"ל: הגנה על המדינה, הבטחת קיומה וניצחון במלחמה. זו הקדימות הברורה. על צה"ל להקפיד על שימור יכולותיו לעמוד בה בכל הנסיבות, בין היתר על ידי שמירת חייליו מהדבקות. השני קשור בצורך להבטיח את אופייה הדמוקרטי של המדינה, את הקווים האדומים שצה"ל צריך להימנע מחצייתם ואת כפיפותו המוחלטת לדרג המדיני הנבחר. שני אלה חייבים לעמוד לנגד עיני הדרג המדיני והצבאי כציוויים עליונים, גם בתקופה זו.

מדובר במשבר חריף, העלול עוד להחמיר, אך אין מדובר במלחמה, שלה מאפיינים אחרים (התנגשות מזוינת להשגת מטרות פוליטיות). לכן יש למסגר את האתגר הנוכחי כהפרעה קשה מהטבע, הכופה על המדינה ניהול מאבק אזרחי נחוש להדברת המגפה.

במצב זה, צה"ל אכן צריך לסייע לאזרחי המדינה במאבקם, על פי הנחיות הדרג המדיני ובפיקוחו, על בסיס יכולותיו הרבות, באופן הדרגתי לפי הנסיבות המתפתחות, ברמות א' עד ג'. זאת, תוך הצבת פיקוד העורף בחזית המאבק מטעמו. ככל שמתקיים מעבר מסיוע לוגיסטי וטכנולוגי לעבר מגע וחיכוך ישירים עם אזרחים, כן נדרשים זהירות, רגישות ופיקוח מוקפדים. המעבר לרמה ד' - ניהול תפעולי של המאבק - גם ברמה מקומית, הינו בחזקת קפיצת מדרגה ניכרת, שעליה יש להחליט רק בתנאים קיצוניים של איום ממשי על בריאות הציבור, דוגמת המקרה של העיר בני ברק. המעבר לרמה ה' - אחריות לניהול צבאי ישיר - יכול להתקיים רק בתנאים קיצוניים ביותר של אסון המוני בקנה מידה מדינתי. משום כך הוא יחייב - במיוחד במצב הפוליטי הרגיש הנוכחי במדינת ישראל - מנגנון החלטה רחב, בעל בסיס תמיכה ציבורית, שכיום אינו קיים בחוק ובניסיון הישראלי.

\* פרופ' (אמריטוס) סטיוארט כהן מאוניברסיטת בר אילן הוא חוקר מדע המדינה המתמחה ביחסי צבא - חברה