

האם בחלוף 50 שנים הבנו כיצד נכון להילחם בסביבה אזרחית?

שרון ביטון¹ ואור אלרום²

צה"ל מתמודד עם אתגרי הלחימה בסביבה אזרחית, ללא תפיסה, מבנים ארגוניים מתוקפים ופיתוח כ"א הולמים. כותבי מאמר זה, תוך סקירת ספרות מצבאות העולם, טוענים כי ללא התקדמות בתחום זה תפגע במועילות המבצעית של צה"ל והוא ימשיך לחשוף את עצמו לסיכונים משפטיים ולביקורת העלולה להגביל את מרחב הפעולה. מתוך כך, מוצעים מספר שינויים שצה"ל יוכל לאמץ, דוגמת ארגון מחדש של יחידות הממשל, תוך מיסוד נפות אזרחיות-מרחביות ויחידת ממשל מטכ"לית. בנוסף, מצביעים הכותבים על הצורך בשילוב קצינים קבועים בעלי הכשרה ייחודית בקרב הכוחות המתמרנים, אשר יפעלו בהתאם לתו"ל והוראות מבצעיות ייעודיות, אימונים מותאמים, ואמצעים טכנולוגיים למימוש הפוטנציאל שבשילובם בקרב.

מבוא

שדה הקרב המודרני מעמיד אתגרים מבצעיים רבים, חלק לא מבוטל מהם נובע מהימצאותה של אוכלוסייה אזרחית במרחב, שברובה אינה מעורבת בלחימה באופן פעיל. ביצוע אבחנה בשדה הקרב בין לוחמים לבלתי מעורבים, מייצר קושי למפקד בשטח, לא רק בהיבטי הפעלת האש אלא גם בהתייחסות לשטח הלחימה ולמרקם החיים בתוכו.

¹ אלון-משנה (מיל') שרון ביטון - בתפקידו האחרון שירת כראש המחלקה האזרחית בתיאום פעולות הממשלה בשטחים. בוגר המכללה לביטחון לאומי ותואר ראשון במנהל עסקים מאוניברסיטת בן-גוריון. בעבר, שירת כראש מחלקת מבצעים בתיאום פעולות הממשלה בשטחים, מפקד בית הספר לתיאום וקישור ותפקידים מבצעיים שונים במנהל האזרחי באוגדת אזור יהודה ושומרון. כיום, משמש כראש מנהל מדינות מיוחדות בתעשייה האווירית.

² סגן-אלוף אור אלרום - ראש ענף מבצעים ותיאום במנהלת התיאום והקישור לרצועת עזה. בעלת תואר שני בדיפלומטיה וביטחון מאוניברסיטת תל אביב ותואר ראשון במדעי המדינה מאוניברסיטת בר אילן. בעבר, שירתה בחטיבת המבצעים, במערך קשרי חוץ של תיאום פעולות הממשלה בשטחים ותפקידי הדרכה שונים בחיל ההנדסה.

העימותים האחרונים של צה"ל, התאפיינו בסביבה רוויית אוכלוסייה ובמאפיין א-סימטרי בולט, הרכיב האזרחי-הומניטרי הפך לחלק בלתי נפרד מהרכיב המבצעי. כמו ההיבטים המבצעיים גם הסוגייה האזרחית-הומניטרית הינה באחריותו של המפקד. לאחר מבצע 'עופרת יצוקה' הנחה הרמטכ"ל דאז רא"ל (מיל") גבי אשכנזי על שילוב קצינים לענייני אוכלוסייה בקרב הכוחות המתמרנים מרמת הגדוד. זאת על-מנת לתת מענה לסוגיות האזרחיות וההומניטריות שהפכו לחלק בלתי נפרד מלחימה בשטח אורבאני. כיום, למעלה מעשור לאחר ההחלטה, טרם גובשה ואושרה תפיסת הפעלה למרכיב האזרחי בלחימה בצה"ל.

האתגרים בלחימה בסביבה אזרחית אינם ייחודיים לצה"ל, גם צבאות המערב עוסקים רבות בהתאמת הלחימה לסביבה רוויית אוכלוסייה - "כיצד נלחמים באויב ומאפשרים מרקם חיים לאוכלוסייה, במרחב שמתוכו נלחם האויב". מאמר זה יעמוד על עיקרי התפיסות המרכזיות הקיימות בחלק מצבאות המערב בנושא המרכיב האזרחי בלחימה ויציע תפיסה (ודרכים ליישומה) המתחשבת באתגרים הייחודיים של צה"ל.

מה עושים צבאות המערב? בין CIMIC ל-CA³

העיסוק במרכיב האזרחי בלחימה התפתח בצבאות המערב כבר בשנות התשעים של המאה ה-20. התפיסה הוסדרה בשנת 1998 ומאז עוברת עדכונים באופן תדיר, אך כבר במלחמת קוסובו (1997) הפעיל נאט"ו את תפיסת ה-CIMIC (Civil-military cooperation), שבמהלכה צוטט מפקד הכוחות הבריטים בקוסובו באומרו "Cimic is every soldier's job".⁴ צבא ארה"ב מצידו אימץ את תפיסת ה-CA (Civil Affairs), ויישם אותה כבר במלחמת עיראק השנייה בתחילת שנות האלפיים.

הנחת העבודה, המוסכמת הן על הצבאות והן על הארגונים האזרחיים, היא שבלחימה בסביבה אזרחית עדיף כי הצבא יעסוק רק בתפקידיו הצבאיים, למעט מקרים יוצאי דופן שבהם נוכח מצב ביטחוני - גורמים אזרחיים אינם מסוגלים לבצע את עבודתם באופן מהיר או מיטבי. המונח CIMIC השתרש, בין אם באופן רשמי או לאו, במרבית צבאות המערב. במקביל, התפתחו פרשנויות שונות למונח:

- שיתוף פעולה צבאי-אזרחי (civil-military cooperation; Cimic)⁵ - שיתוף פעולה ותיאום, לתמיכה במטרה הצבאית, בין המפקד הצבאי של נאט"ו לבין שחקנים אזרחיים, לרבות אוכלוסייה ורשויות מקומיות, כמו גם ארגונים בין-לאומיים.

³ Celik Murat. Comparison of the British and Canadian CIMIC and the U.S. CMO doctrines to the NATO CIMIC doctrine. Calhoun: The NPS Institutional Archive, December 2005. Available at: https://calhoun.nps.edu/bitstream/handle/10945/1840/05Dec_Celik.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁴ Thomas Mockaitis. "civil-militarily cooperation in peace operations: The case of Kosovo". P24. Available at: <http://smallwarsjournal.com/documents/mockaitis.pdf>

⁵ יודגש כי גם להגדרה של CIMIC ישנן פרשנויות שונות של גופים וצבאות שונים. הסבר זה מציג את תפיסת נאט"ו.

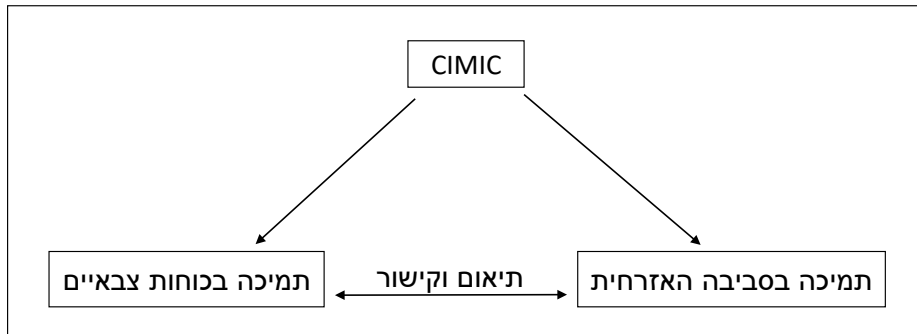
- **תיאום צבאי-אזרחי** (civil-military coordination; CMCoRD) - מונח של האו"ם להגדרת מערכת הממשקים הכוללת חילופי מידע, ניהול מו"מ, מניעת התנגשות, תמיכה הדדית ותכנון ברמות השונות בין גורמים צבאיים לבין גורמים אזרחיים, דוגמת ארגונים הומניטריים, סוכנויות פיתוח, ואוכלוסייה מקומית.



תמונה 1: חייל של צבא ארצות הברית מברך לשלום ילד אפגני מקומי במהלך חג מוסלמי במזרזי-שריף (SSGT Cecilio Ricardo, USAF)

- **מבצע צבאי-אזרחי** (civil-military operation; CMO) - מונח המתאר את הפעילות הכללית שמבצע הצבא בהחלטת המפקד על-מנת להקים, לשמר, להשפיע או לנצל את הקשרים בין כוחות הצבא, הממשל, ארגונים אזרחיים, רשויות והאוכלוסייה האזרחית.
- **עניינים אזרחיים** (civil affairs; CA) - מונח המשמש בעיקר את צבא ארה"ב, על-מנת לתאר את הקשר עם "האחר" - בתחום האזרחי. פעילות המבוצעת על-ידי כוח אדם צבאי ייעודי במטרה לקדם את היחסים בין הכוח הצבאי לרשויות אזרחיות באזורים שבהם מתקיימת פעילות צבאית.
- **פעילות צבאית-אזרחית** (military-civic action; MCA) - פעילות נדרשת על-מנת לזכות בתמיכה של האוכלוסייה המקומית. פעילות זו יכולה לכלול העסקת כוח עבודה מקומי או עבודה עם גורמי כוח מרכזיים באמצעות פרויקטים קצרי טווח, כמו גם מטרות ארוכות טווח לשיקום ולפיתוח האזור. חמש הפרשנויות מתייחסות אומנם לאותו תחום, אך ישנם הבדלים מהותיים

באופן שבו תופס כל צבא את הדרך הנכונה להתנהל בסביבה אזרחית. בחלק זה נעמוד על עיקרי תפיסות המרכיב האזרחי הקיימות בארבעה צבאות: נאט"ו, ארה"ב, בריטניה וקנדה. בבסיס התפיסות ניצבת תפיסת נאט"ו אשר מהווה מסמך מדיניות מחייב לשאר החברות בברית.⁶ תפיסה זו מתייחסת לשני היבטים מרכזיים:



תרשים 1: תפיסת נאט"ו

במקביל לנאט"ו, התאימו המדינות שתיסקרנה את דוקטרינת ה-CIMIC שלהן למתארי פעילותן ולאתגריהן הייחודיים, באופן שמתכתב עם התפיסה של נאט"ו. ההצגה תכלול התייחסות לארבעה מרכיבים: ייעוד מרכזי; מתאר הפעלה; קווים מנחים לפעולה; פריסה.

תפיסת נאט"ו

- ייעוד: תמיכה בסביבה האזרחית לצד תמיכה בכוחות הצבאיים באמצעות תיאום צבאי-אזרחי. רתימת האוכלוסייה המקומית תופסת תפקיד מרכזי בתפיסת ה-CIMIC.
- מתאר הפעלה: סיוע צבאי במצבי חירום הומניטריים; תכנון אזרחי לחירום; תמיכה במדינה המארחת (host nation).
- קווים מנחים לפעולה:
 - ניהול הכוונת הצבא ל-CIMIC באמצעות תכנון משימה; הכוונה פיקודית; כלכלה; תעדוף; מחויבות משפטית ושיקולים הומניטריים.
 - ניהול יחסי צבא-אזרחים: מודעות תרבותית; מטרות משותפות; אחריות משותפת; הסכמת אוכלוסייה; שקיפות בכל היבטי פעילות ה-CIMIC; תקשורת (communication).
- פריסה:
 - קציני CIMIC (שהוכשרו ואומנו) יוצבו בכל המפקדות מרמת הגדוד ועד המפקדה הראשית.

⁶ יוצאת מן הכלל בהקשר הזה היא תורכיה, אשר טרם גיבשה תפיסה רשמית בנושא.

- גודל ומבנה האיוש משתנה בין המפקדות השונות בהתאם למשימה ועשוי לכלול: קבוצת CIMIC - קבוצת אנשים שעברו הכשרה בתחום והוצבו במפקדה; מומחי תוכן, דוגמת ממשל, תשתיות, סיוע הומניטרי, מסחר וכלכלה, ענייני תרבות; קצינים כלליים (סוג של נע"ת).
- לרוב יוצבו קציני ה-CIMIC תחת האג"ם במפקדות מתוך הבנת חשיבות הקרבה למפקד בעת קבלת ההחלטות המבצעיות.
- J9 - ה-CIMIC מוגדר כאגף במפקדה הראשית (בדומה לאג"ת ואמ"ץ) והוא מסומן כ-J9. תפקידו לייצר קשרים עם גורמים צבאיים ואזרחיים על-מנת להשפיע על מבצעים.

תפיסת צבא ארה"ב⁷

- ייעוד: תמיכה בכוחות הצבאיים ותמיכה במבצעים אזרחיים (CMO). בתפיסה מודגש כי אלו הם שני מרכיבים שלעיתים מתחברים לאחד, תלוי באופי הפעילות ובפוטנציאל שלה להתפתח ממשימה אזרחית למשימה צבאית.
- מתאר הפעלה: הפעילות המרכזית תכלול סיוע הומניטרי זר; סיוע אזרחי מקומי; פעילות צבאית-אזרחית (MCA); ניהול האוכלוסייה ומשאביה; מוכנות אזרחית; מנהל אזרחי; תמיכה מקומית בפעילות; תמיכה צבאית ברשויות האזרחיות.
- קווים מנחים לפעולה: שישה קווים למבצעים אזרחיים - המשימה; אחריות פיקודית; המשכיות ועקביות במדיניות; אחריות הדדית; כלכלת אנשים ומשאבים; התחשבות הומניטרית. ההפעלה נעשית בנפרד מהמשימה הצבאית והיא לא בהכרח חלק מהאסטרטגיה הצבאית אלא חלק מהאסטרטגיה הלאומית ולכן היא על התפר שבין צבאי למדיני.
- פריסה: חטיבת CA אשר נועדה לשלוח צוותי משימה ייעודיים היכולים לפעול בשיתוף עם סוכנות הפיתוח הממשלתית (USAID) ותפקידם להוציא לפועל מבצע צבאי-אזרחי לקידום המשימה הצבאית. החטיבה כפופה למפקדת הכוחות המיוחדים והיא יכולה לבצע מבצעים חשאיים וגלויים.

תפיסת צבא בריטניה

- ייעוד: תמיכה בכוחות הצבאיים ותמיכה בסביבה האזרחית כמרכיב מרכזי שאליו נדרשים גורמי ה-CIMIC.
- מתאר הפעלה: התפיסה גורסת כי התיאום עם ארגונים בין-לאומיים וארגונים לא ממשלתיים תהיה התובענית והאפקטיבית ביותר ולכן הם מחשיבים את העיסוק ב"סוגיות הומניטריות" כעיסוק המרכזי ואף הבלעדי. משכך, הם אינם עוסקים בפעילויות אחרות.

Joint Publication 3-57. "Civil-Military Operations". September 2013. Available at: fas.org/irp/doddir/dod/jp3_57.pdf ⁷

- קווים מנחים לפעולה: מחויבות משפטית; מודעות תרבותית; שיתוף פעולה; הבנה, כבוד ואמון; אחריות משותפת; שקיפות; תקשורת; השפעה; הבנת תמונת המצב; מידת השפעה; העברת ניהול.
- פריסה:
 - ישנם חמישה סוגי בעלי תפקידים בהקשר זה: יועצי CIMIC - קצינים מקצועיים המשולבים בכל תהליכי התכנון ברמות השונות; צוות CIMIC - ארבעה מומחים (ייתכן שילוב של קצינים ואזרחים) המבצעים הערכת מצב בשטח; מומחים ייעודיים - מומחים שאינם אנשי צבא המספקים ייעוץ על פי צורך; קציני קישור - אמונים על הקישור לארגונים אזרחיים; יועצים הומניטריים - מקורם בסוכנות הסיוע הממשלתית (DFID) ותפקידם לייעץ לצבא בנוגע להשלכות הפעולה הצבאית על המצב ההומניטרי וכיצד לצמצם השלכות אלו.
 - היקף ופריסת קציני ה-CIMIC משתנה מאוד בהתאם לאופי המשימה. במפקדה הראשית, ישולבו נציגי ה-CIMIC באגף המבצעים (J3).
 - הקצינים המשולבים בקרב הכוחות הלוחמים אינם חייבים להיות מומחי תוכן, אך עליהם להיות אורגניים ולהתאמן יחד עם הכוחות.

תפיסת צבא קנדה⁸

- ייעוד: שיתוף פעולה בפעילות צבאית-אזרחית ותמיכה בממשל האזרחי.
- מתאר הפעלה: התפיסה מתייחסת לשלוש סביבות פעילות: אזור ידידותי; אזור עוין; שטח קנדה.⁹ התפיסה מפרטת מנעד רחב של פעילויות, דוגמת מידע צבאי-אזרחי; רתימת המדינה המארחת; ניהול משאבים ואוכלוסייה; תמיכה ברשויות האזרחיות בדגש על סיוע הומניטרי ועל הגנה אזרחית; סיוע אזרחי.
- קווים מנחים לפעולה: המשכיות ועקביות במדיניות; מגוון אמצעים; אחריות פיקודית; אמון; שיתוף פעולה; ללא משוא פנים; ראיית הנולד; אחריות משותפת ותמיכה; מאמץ כלכלי; התחשבות הומניטרית; הגנת הכוח.
- פריסה: קציני ה-CIMIC משולבים באגף התכנון (J5) על-מנת לוודא כי התובנות האזרחיות מוטמעות בתכנון המבצעי.

ניתן לראות כי צבאות המערב תופסים בצורה קצת שונה את המרכיב האזרחי בלחימה. בשורות התחתונות אנו למדים כי להבדיל מנאט"ו, שתפיסתו שמה דגש על host nation, שאר הצבאות עוסקים רבות באופן ההתנהלות בסביבה עוינת ולכן ניתן דגש על הפרדה בין האוכלוסייה לגורמים העוינים. כלל הצבאות מקפידים על

⁸ David Peabody. "The challenges of doing good work: The Development of Canadian forces CIMIC capability and NGO's". Journal of Military and Strategic Studies, Vol. 8 (3), spring 2006. Available at: jmss.org/jmss/index.php/jmss/article/view/130

⁹ התפיסה הקנדית היא היחידה אשר מבחינה בין פעילות פנימית בשטח המדינה לבין פעילות מחוץ לגבולותיה, שאר התפיסות מתייחסות רק לפעילות מחוץ לגבולות המדינה.

הפרדה בין מודיעין קלאסי לבין העולם האזרחי. הם נדרשים אומנם לשיתוף פעולה הדוק אך ישנה תפיסה לפיה איש CIMIC יפגע באפקטיביות שלו אם יהפוך לאיש איסוף מודיעין.

ההבדל המהותי ביותר מצוי במיקום ובאופן פריסת המרכיב האזרחי בקרב הכוחות. על-פי התפיסה בנאט"ו יש לשלב קציני CIMIC מרמת הגדוד, לעומת זאת בצבא האמריקאי בחרו להקים חטיבה ייעודית שיכולה לפעול בשילוב אך גם בנפרד מהכוחות הצבאיים. הבריטים ראו חשיבות באורגאניות הכוח גם על חשבון הצבת כוח אדם ייעודי.

גם הבחירה למקם את CIMIC במפקדה הראשית היא שונה ומעניינת. בעוד שבנאט"ו הקימו אגף ייעודי (J9), הקנדים שילבו את הקצינים כחלק מאגף התכנון (J5) על-מנת שישפיעו על תהליך התכנון ואילו הצבא הבריטי שילב אותם באגף המבצעים (J3) על מנת שיהיו חלק מהפעלת הכוח ומהפעילות המבצעית.

האתגרים הייחודיים לצה"ל

בעוד שבצבאות שבהם מוטמעת תפיסת ה-CIMIC (בצורותיה השונות), לרוב ישנה מטרה מדינית ברורה שכוללת בין היתר שינוי שלטוני או מעין שינוי במציאות הפוליטית, צה"ל נלחם בסביבה שונה, שבה לרוב אין מטרה צבאית המכוונת לשינוי שלטוני או מדיני.



תמונה 2: מלחמת לבנון השנייה - חייל צה"ל משליך רימון הלם צה"לי לעבר הכניסה לבונקר חיזבאללה, שנתגלה בסמוך לעמדת כוח האו"ם בלבנון (צילום: דובר צה"ל)

השוני המהותי נובע בעיקר מסביבת הלחימה ומהגורמים שהובילו אליה. למעשה, מאז שנת 2000 כל המבצעים הצבאיים בזירה הפלשתינית וכך גם מלחמת לבנון השנייה, לא נועדו למוטט או לשנות את המצב הפוליטי או השלטוני. הללו אופיינו

בעיקר במטרות צבאיות בלבד - הסרת איומים (רקטות, מנהרות, טרור וכו') והשגת הרתעה צבאית.

ניתן אפוא לעמוד על שלושה הבדלים מהותיים בין צה"ל לבין צבאות המערב בהקשר המרכיב האזרחי בלחימה:

- **לחימה בסביבה "מוכרת ועוינת"** - בניגוד לצבאות המערב, צה"ל "חי" את מרחב הלחימה שלו, בעיקר בזירה הפלשתינית; באיו"ש הוא נמצא הלכה למעשה, ורצועת עזה, לבנון וסוריה נמצאות במרחק נגיעה. ההיכרות עם סביבת הלחימה מהווה יתרון משמעותי במובנים רבים, אך היא גם מקשה על רתימת אוכלוסייה ועל בידולה.
 - **No host nation** - להבדיל מצבאות המערב שיכולים להבדיל בין האוכלוסייה לגורמים עוינים,¹⁰ צה"ל אינו "רצוי" לא על-ידי ההנהגה (הרשמית או החלופית) ולא על-ידי האוכלוסייה בסביבת הלחימה שלו. צה"ל אינו מקיים מהלכים צבאיים בתיאום או על-מנת לתמוך או לקדם שלטון מסוים ולכן הפעילות הצבאית תעשה בהכרח ללא הזמנת/תמיכת ה-Host nation.
 - **מעבר משגרה לחירום** - לצה"ל יש יחידות סדירות המקיימות מנגנוני תיאום וקישור אזרחיים בשגרה אשר מהווים, בין היתר, את הבסיס ללחימה. המעבר מתיאום אזרחי למרכיב אזרחי הוא מאתגר הן בעבור הכוחות הלוחמים, בעבור המרכיב הופך להיות חלק בלתי נפרד מהכוח ולא גורם חביר בדומה לשגרה, והן בעבור קציני המתפ"ש (מתאם פעולות הממשלה בשטחים), אשר נדרשים לשנות דפוס חשיבה ודרכי פעולה.
- המרכיב האזרחי חייב להיות גורם משפיע גם בנוהל הקרב וגם בניהול הקרב. צבאות המערב רואים את המרכיב האזרחי כחלק מהכוח הצבאי שאמור להוות את החולייה המקשרת ל"יום שאחרי", היום שבו תועבר האחריות לשחקנים אזרחיים - בין אם מקומיים, בין-לאומיים, מטעם המדינה הנלחמת או שילוב של כמה שחקנים. בניגוד לצבאות שנסקרו, לצה"ל אין רגל אזרחית מסיימת. צה"ל אינו משלב את תכנון "היום שאחרי" האזרחי בתוכניות הצבאיות, כך שלמעשה המרכיב האזרחי בקרב הכוחות הוא ל"כאן ועכשיו" ולא למה שיקרה בתום הלחימה. סוגיית השיקום האזרחי ב"יום שאחרי" איננה חלק ממכלול השיקולים בתכנון הצבאי הצה"לי או לכל הפחות איננה מרכיב מרכזי בעל משקל במכלול השיקולים.

התפתחות תפיסת המרכיב האזרחי בלחימה בצה"ל

המרכיב האזרחי בלחימה מהווה חלק בלתי נפרד מהתנהלות צה"ל בסביבה מאוכלסת. יחד עם זאת, תפיסה זו מעולם לא עוגנה בתורה כתובה המיושמת הלכה למעשה.

¹⁰ בוודאי בשנים האחרונות שבהן הלחימה מתנהלת לרוב מול משטרים דיקטטוריים, דוגמת עיראק ואפגניסטן.

מאז מלחמת ששת הימים, נלחם צה"ל בסביבה אזרחית. כבר אז נדרשנו להבחין במובנים מסוימים בין אוכלוסייה בלתי מעורבת לבין גורמים עוינים. אך העיסוק בסוגייה התחדד ביתר שאת במהלך מבצע 'חומת מגן', שבו נלחם צה"ל במרכזי הערים הפלשטיניות ונדרש לתת מענה לאירועים ולצרכים הומניטריים מידיים של האוכלוסייה. המענה האזרחי התבסס על המנהל האזרחי ועל יחידת הממשל של פקמ"ז, אך זאת הייתה ברובה תגובתית למציאות שנוצרה בשטח.

במלחמת לבנון השנייה (2006) עיקר העיסוק באוכלוסייה נסוב סביב הנעת האוכלוסייה ממרחב הלחימה לצפון לבנון. תוך כדי הלחימה נדרש צה"ל לתת מענה לאוכלוסייה אשר נשארה במרחב הלחימה ולא התפנתה וזאת באמצעות תיאום תנועות אזרחים ושירות סיוע של האו"ם ושל הצלב האדום.

מבצע 'עופרת יצוקה' (2009) מהווה את נקודת ההתחלה למה שעתיד להיקרא "המרכיב האזרחי בלחימה". תוך כדי הלחימה שולבו קציני מתפ"ש בנקודות מפתח על-מנת לתאם את הפעילות ההומניטרית ובוצעו תיאומי תנועות הומניטריות, בדגש על פינויים רפואיים ועל תיקוני תשתיות חיוניות. כמו-כן, הוקם חדר תיאום משותף עם נציגי הארגונים הבינ-לאומיים על-מנת לתאם ולייעל את פעילותם בשטח. בתום המבצע התברר כי נוכחות הקצינים הייעודיים סייעה רבות למפקדים בשטח וצמצמה את הפגיעה בבלתי מעורבים. המסקנה הייתה כי נדרש לשלב קצינים ייעודיים כבר מרמת הגדוד. ואכן ביוני 2009, הנחה הרמטכ"ל דאז, רא"ל (מיל') גבי אשכנזי, על שילוב קצינים לענייני אוכלוסייה בקרב הכוחות המתמרנים מרמת הגדוד. זאת על-מנת לתת מענה לסוגיות האזרחיות וההומניטריות שהפכו לחלק בלתי נפרד מלחימה בשטח אורבאני.

בשנת 2010 מונה במתפ"ש ראש תחום למרכיב האזרחי בלחימה על-מנת לגבש תפיסה ולהטמיע אותה בקרב הכוחות הלוחמים. התפיסה שגובשה כללה שילוב קציני אוכלוסייה (קא"ל) ברמת הגדוד, בנע"ת (לרוב מונה לתפקיד ע' קמב"ץ). הקצינים עברו הכשרה בסיסית ביותר בבסיס ההדרכה של המתפ"ש וחזרו לגדודים. ברמת החטיבות והאוגדות שובצו קציני מילואים מיחידות הממשל.

נקודת המבחן הראשונה אמורה הייתה להיות במבצע 'עמוד ענן' (2012), ואולם אי ביצוע תמרון קרקעי הביא לכך שהתפיסה לא נבחנה הלכה למעשה.

במהלך מבצע 'צוק איתן' (2014) אותגרה לראשונה תפיסת הקא"לים והמרכיב האזרחי בלחימה. במסגרת ההכנות למבצע התברר כי מרבית הקא"לים שהוכשרו ברמת הגדוד כבר אינם מוצבים בגדודים ולא הוכשר קצין אחר במקומם. המתפ"ש החליט להציב קצינים ייעודים מהמתפ"ש או מיחידות הממשל מרמת הגדוד ועד הפיקוד. פעילות הקא"לים התמקדה בסיוע למימוש תיאומי תנועות חיוניות במרחב הלחימה ובייעוץ למפקד באשר למשמעויות האזרחיות בגזרתו. חלק מהקא"לים שהוקצו לכוחות המתמרנים (ברמת הגדוד והחטיבה) לא היו כשירים לפעילות מבצעית ולכן המפקדים חששו להכניסם יחד עם הכוחות וההם נותרו בחפ"קים.

ממדי הנזק והנפגעים הבלתי מעורבים לאחר המבצע, גררו ביקורת רבה על צה"ל. מפקדים רבים הבינו, לאחר המבצע, כי המשמעויות האזרחיות והאתגרים הנובעים מלחימה בסביבה רוויית אוכלוסייה מחייבים אותם לנהוג אחרת וכך התחדד הצורך בקא"לים מקצועיים וייעודיים.

דו"ח מבקר המדינה¹¹ שפורסם לאחר המבצע כלל פרק שלם על אודות היערכות צה"ל להקטנת האפשרות לפגיעה בבלתי מעורבים. בדו"ח מעיר המבקר לצה"ל על כך שעד מועד פרסום הדו"ח לא אושרה התפיסה המבצעית של המרכיב האזרחי בלחימה.

משרד מבקר המדינה מעיר, כי מתגובת צה"ל עולה שצה"ל החל בגיבוש כלים והנחיות שנועדו לשפר את היערכותו לטיפול במרכיב האזרחי בעת לחימה. עם זאת, נוכח חלוף הזמן והחשיבות הרבה של נושא זה, ראוי כי צה"ל יפעל בהקדם לסיום תהליכים הנוגעים לתפיסה המבצעית ולהכנת הכוחות בהקשר לטיפול באזרחים באזורי לחימה, כדי שתהיה בידיו תפיסה מבצעית שלמה למצב לחימה כאשר זה יתרחש.

לאישור תפיסה ישנן השלכות רבות גם על הקצאת משאבים, על הטמעה בקרב הכוחות ועל איוש בעלי תפקידים, שכן היא מהווה הלכה למעשה את אבן הראשה למוכנות המבצעית בתחום.

ברצף האירועים שנסקרו יש לציין מקרה יוצא דופן - מנהלת "שכנות טובה"¹² במשימה זו ישנו למעשה יישום, גם אם לא במתכוון, של תפיסת ה-CIMIC בדומה לנהוג בצבאות המערב. תיאום צבאי מול גורמים אזרחיים לא רשמיים בסביבה עוינת, להעברת סיוע אזרחי-הומניטרי כאמצעי לבידול בין האוכלוסייה לגורמים עוינים בשטח עויין. הפעילות לא התקיימה במסגרת לחימה של צה"ל במרחב ויש בה בכדי לייצר השפעה ורתימה של האוכלוסייה ולא כחלק מפעילות מבצעית צבאית "קלאסית". מנהלת "שכנות טובה" מהווה דוגמה לשימוש מושכל במרכיב אזרחי על-מנת לקדם מטרות צבאיות.

It is time to take it to the next level

לדעת המחברים, בשלה העת להסדיר את עולם המרכיב האזרחי בלחימה ונדרש לקדם עבודת מטה מהירה וסדורה בשילוב כלל הגורמים הרלוונטיים בשני צירים מרכזיים - שינויים ארגוניים ופיתוח כ"א ייעודי.

¹¹ דו"ח מבקר המדינה. "מבצע 'צוק איתן" - פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי בעיקר בנוגע למנגנוני הבדיקה והבקרה של הדרג האזרחי והדרג הצבאי". ע"מ 27.

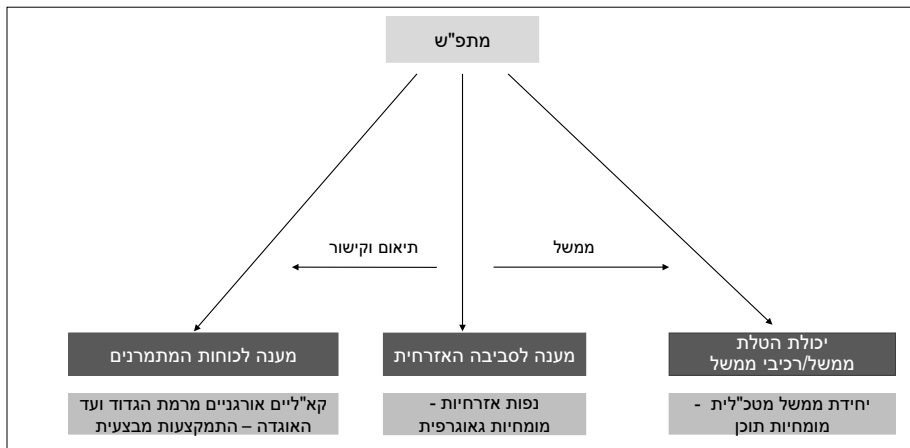
¹² הסיוע ההומניטרי לתושבי רמת הגולן הסורית במסגרת מלחמת האזרחים המתנהלת במרחב. מידע נוסף ניתן למצוא ב- www.idf.il/%D7%A9%D7%A8%D7%99%D7%9D/%D7%A9%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%98%D7%95%D7%91%D7%94/%9B%D7%A0%D7%95%D7%AA-%D7%98%D7%95%D7%91%D7%94

שינויים ארגוניים

כיום, ישנן שלוש יחידות ממשל (אחת בכל פקמ"ר), נוסף אליהן קיימות שתי מפקדות סדירות - באיו"ש פועל המנהל האזרחי (עם שמונה מת"קים גזרתיים) ומול רצועת עזה פועלת מנהלת התיאום והקישור. מבנה יחידות הממשל מותאם להטלת ממשל צבאי בתא שטח מוגדר. למרות זאת, בפועל, אין מתאר אופרטיבי להטלת ממשל צבאי בדומה לממשל שאחרי מלחמת ששת הימים.

על-מנת להתאים את המענה האזרחי לשדה הקרב המודרני נדרש לסכם את תפיסת ההפעלה של יחידות הממשל/מרכיב אזרחי בחירום.

המחברים מציעים כי תפיסת המרכיב האזרחי בצה"ל תישען על שלוש רגליים מרכזיות, בדומה לתפיסת נאט"ו, תמיכה בכוחות הלוחמים במקביל לתמיכה בסביבה האזרחית. נוסף על כך, נוכח ייחודיות המציאות (לרבות איו"ש) נדרשת יכולת למתן מענה גם לרכיבי ממשל ועל כן מוצע המודל הבא:



תרשים 2: תפיסת המרכיב האזרחי בצה"ל

- מענה לכוחות המתמרנים - הצבת קא"לים אורגניים בקרב הכוחות המתמרנים מרמת הגדוד ועד האוגדה. קצינים אלו יהיו קציני מתפ"ש במילואים או קצינים שעברו הסבה מקצועית בבסיס ההדרכה של המתפ"ש, בעלי כשירות מבצעית. הצבת הקצינים תעשה בתיאום בין מחלקת מילואים בזרוע היבשה לבין המתפ"ש (בדומה לתהליך איוש קצינים מקצועיים בדרגים המתמרנים קמ"ן, קל"ג וכו'). הקא"לים יערכו למתארים האופרטיביים שאליהם מחויבת יחידתם.
- מענה לסביבה האזרחית - הקמת נפות אזרחיות (בדומה למת"קים הגזרתיים באיו"ש) אשר תהיינה בעלות מומחיות מקצועית גאוגרפית. נפות אלו תגבשנה את תמונת המצב ההומניטרית וכן את הובלת השיח עם הגורמים האזרחיים (מקומיים ובין-לאומיים) במרחב הנפה. הנפות האזרחיות תהוונה את

הבסיס המקצועי שאליו יִחברו הקא"לים בנוהל הקרב ובניהול הקרב. בעוד שהאוגדה היא דינמית ועשויה לקבל שינוי משימה (ועימה גם הקא"ל), הנפה היא טריטוריאלית ואינה משנה את מיקומה. הנפות תהיינה חלק מהיחידה הפיקודית, אשר שמה ישונה מיחידת ממשל ליחידת התיאום והקישור.

- **מענה לממשל צבאי או לרכיבי ממשל** – תחת ההנחה כי נדרש לשמר יכולת מקצועית בסיסית להטלת ממשל צבאי או רכיבי ממשל¹³ ברור כי לא נדרש לשמר שלוש יחידות בעלות יכולות אלו. לכן, מומלץ להקים יחידת ממשל מטכ"לית אשר תהיה כפופה למתפ"ש ותוכל, בהינתן פקודה, לקבל אחריות בהתאם לצורך. יחידת הממשל המטכ"לית, בדומה ליחידת א של פיקוד העורף, תהווה מעיין יחידת "בוטיק" בעלת יכולות וכשירויות ייחודיות אשר תוכל לתת מענה בכל זירת המלחמה. בהינתן הצורך בהטלת רכיבי ממשל, תשולב היחידה ביחידות הפיקודיות בשילוב הנפות האזרחיות. כמו־כן תהווה היחידה בסיס מקצועי ייעודי במפקדת המתפ"ש לניתוח תמונת המצב ההומניטרית וכן תסייע בגיבוש תוכניות מענה אזרחיות־הומניטריות. אם לא יתדרש למלא אף אחת מהמשימות הללו, תוכל לשמש עתודה מטכ"לית לכל תרחיש.

בניין כ"א

ניתן לשער כי מרבית המפקדים כיום מבינים את חשיבות המרכיב האזרחי וכן את ההשלכות הנגזרות מעולם זה בהיבט הערכי, המשפטי והן לגיימיציה בין־לאומית. על־מנת שהפעלת הכוח תעשה באופן מיטבי יש לוודא כי תהליכי בניין הכוח מוסדרים ומותאמים:

- **תורת לחימה:** ההצעה לתפיסה המוצגת במאמר זה הינה ראשונית ומחייבת כתיבה שלמה של תורה, ושל הוראות מבצעיות ומקצועיות המפרטות את האופן שבו ממשל כל אחד מהצירים המקצועיים את אחריותו וכן מקיים קשרי גומלין עם הצירים האחרים והמכלולים האחרים ביחידות השונות. את התורה יכתוב ויאשר המתפ"ש והוא אשר יהיה אמון על עדכונה במידת הצורך.
- **תכנון וארגון:** השלב הבא מחייב התאמת המבנה והתקינה של יחידות הממשל הפיקודיות באופן שייתן מענה לתפיסה שהוצעה. להערכת המחברים, צמצום יכולות הממשל ביחידות הפיקודיות וריכוזן ביחידה אחת מטכ"לית, יוביל לצמצום היקף הסד"כ הנדרש ביחידות, בוודאי נוכח שילוב היחידות הסדירות (המנהל האזרחי באיו"ש, מת"ק עזה) בתפיסה. כל יחידה פיקודית תיבנה באופן התואם את מאפייני הגזרה, בדגש על מספר הנפות הנדרשות בשטח הגאוגרפי.
- **אמל"ח:** אומנם המרכיב האזרחי אינו דורש אמצעי לחימה במובן המסורתי של המונח, אך הוא מחייב אמצעים מקצועיים ייעודיים. בהקשר זה ניתן להביא

¹³ הטלת רכיבי ממשל הינה הבנה שהתפתחה בשנים האחרונות שלפיה ייתכן וצה"ל יידרש להטיל ממשל בתא שטח קטן או רק בתחום ההומניטרי מסוים, דוגמת בריאות.

כדוגמה את מערכת "עץ התמר" אשר פותחה במתפ"ש ומאפשרת ניהול כלל המידע האזרחי על בסיס שכבות GIS.

- **כוח אדם:** הבנת העולם האזרחי וחשיבה אזרחית הם מקצוע, כמוהו גם התיאום ותחום הקישור, ולכן נדרש איוש של אנשים ייעודיים שהוכשרו לכך. המחשבה כי קא"ל יכול להיות קצין אשר עבר הכשרה בת חמישה ימים איננה מתאימה למורכבות הסוגייה האזרחית. יחד עם זאת, יש לזכור כי תפקידים שונים מחייבים כשירויות שונות ולכן עם גיבוש התפיסה והארגון של המרכיב האזרחי, ישנה חשיבות להגדרת הכשירויות הנדרשות מכל בעל תפקיד. לדוגמה, קא"ל גדודי חייב להיות בעל כשירות מבצעית, נוסף על היותו קצין תיאום וקישור.

- **הכשרות ואימונים:** הכשרות ואימונים לכוח האדם הייעודי יבוצעו על ידי בסיס ההדרכה של המתפ"ש. בה בעת, הכשרת ואימון כוח אדם ייעודי איננה מספיקה. יש לוודא כי המרכיב האזרחי מוטמע גם בקרב אימוני הכוחות המתמרנים ולצורך כך יהיה צורך בהקמת מדור ייעודי אשר יעסוק בעולמות אלו. לא נכון להמשיך ולהתבסס על זמינות כוח אדם סדיר במתפ"ש שישתלב באימוני הכוחות רק לפי רמת המודעות והמחשבה המקדימה של מפקד היחידה. שילוב הדילמות והמורכבות של לחימה במרחבי אוכלוסייה מחייב כוח אדם ייעודי אשר "יחיה" את גרף האימונים של היחידות המתמרנות ויטמיע עולם זה לתוך עולם האימונים, משלב התכנון ועד התחקור.

לבסוף, צה"ל נדרש לגבש תפיסה חדשה. הניסיון מלמד, ועל כך גם מעיר מבקר המדינה, כי יש לוודא שהתפיסה מאושרת על-ידי כל הגורמים השותפים (מתפ"ש, פיקודים מרחביים, אמ"ץ, מפצ"ר) וכי היא ממומשת על-ידי אג"ת וזרוע היבשה. מימוש התפיסה מחייב הסדרה ופעולות בכל אבני בניין הכוח. לדעת המחברים, על המתפ"ש לקבל אחריות על בניין הכוח למרכיב האזרחי בלחימה ולא להותיר את הנושא באחריות זרוע היבשה, שכן היא נעדרת את הידע ואת הכלים המקצועיים הנדרשים לעולם תוכן זה. מובן כי קבלת אחריות על בניין הכוח מחייבת תקנון כוח אדם ייעודי אשר יעסוק במרכיב האזרחי בלחימה, בשיתוף עם זרוע היבשה והפיקודים.

סיכום

במאמרנו זה הבאנו, בקליפת אגוז, סקירה של עיקרי התפיסות של צבאות המערב בנושא ההתמודדות עם אוכלוסייה בשדה המערכה. עוד סקרנו את התפתחותה של תפיסת המרכיב האזרחי בצה"ל, תוך עמידה על הפערים הקיימים, להבנתנו, כיום. ניתן למקד את הפער **בצורך בגיבוש תפיסה מאושרת שתיתן מענה מודולרי למגוון האתגרים האזרחיים** שעיימם מתמודד צה"ל בשדה הקרב המודרני. במרכז, הייתה ועודנה, שאלת מימוש מרכזיותו ואחריותו של מתפ"ש כגורם המקצועי הבלעדי אשר

לו היכולת לכתוב תפיסה זו ובהמשך, בשת"פ עם זרועות ועם פיקודים, לממשה. למענה האזרחי לאוכלוסייה קיימות גם השלכות רבות על לגיטימציה הפעולה של צה"ל. ב'אסטרטגיית צה"ל' מתייחס הרמטכ"ל לעליית חשיבותם של "המאמצים המאפשרים" וביניהם המרכיב האזרחי בלחימה. במסמך מוגדר כי מצה"ל נדרשת "יכולת לנהל מאמצים הסברתיים, תודעתיים ומשפטיים יעילים לפני הלחימה, במהלכה ואחריה, כדי לתמוך במאמץ הכרעת האויב ולהשפיע על תודעתו, וליצור לגיטימציה למאמצים שמפעיל צה"ל".¹⁴

מצפן הרמטכ"ל - תפיסת ההפעלה לניצחון במעגל ראשון, מתייחס לעובדה כי האויב ממקם את יחידותיו ואת אמצעי הלחימה בתוך המרחב הבנוי והמאוכלס על-מנת להקשות על צה"ל. המחברים סבורים כי הבנה, העמקה והכרת הסביבה האזרחית במרחב הלחימה הינם כלי משמעותי בידי המפקד שיש בו כדי לסייע בצמצום הפגיעה בבלתי מעורבים ובכך לאפשר לצה"ל לשלול יכולות מהאויב (בין היתר ניצול הזירה התודעתית) ולממש את יעדי המלחמה. לכן, חשיבות הסדרת תחום זה לצד קפיצת מדרגה משמעותית בהנגשת מידע אזרחי ויכולות למפקדים בכל הרמות - רק מתחדדת.

האתגרים הטמונים בלחימה במרחב האזרחי לא ייעלמו, למעשה ניתן לראות כי ממערכה למערכה האתגר רק גובר. על צה"ל לשפר את יכולותיו בתחום מתן המענה לסוגיית המרכיב האזרחי ואף לייצר (שכן היכולת המקורית כבר איננה קיימת עוד), יכולות ממשל ייחודיות ומודולאריות בדרג המטכ"ל. לא ניתן להמשיך ולדבר על חשיבות המאמצים המאפשרים ועל המענה לאוכלוסייה במרחב הלחימה מבלי להסדיר תפיסה ולממש אותה. הגיעה העת לקבלת החלטות שיסייעו לכוחות להילחם בשטח רווי אוכלוסייה ויתמכו במאמצי הלגיטימציה.

גם בהינתן יישום מלא של ההמלצות שפורטו לעיל, טמונה ראשית הצירים במודעות המפקדים לאחריותם לאוכלוסייה במרחב הלחימה ולאתגרים שיוצבו בפניהם בסבב הלחימה הבא. כמו היבטים מבצעיים אחרים, גם הסוגייה האזרחית-הומניטרית הינה באחריותו של המפקד. מפקדים שנטלו חלק בעימותים אלו ובדגש על דרג מג"דים ומעלה, מציינים בשיחות ובתחקירים את חשיבותו של נושא זה. מפקדים שבמסגרת תע"ם, או בהכנות שביצעו לקראת הלחימה, נחשפו לארגז הכלים האזרחי, ציינו כי חשו שיש בידיהם כלי אפקטיבי להתמודד עם מרבית האתגרים האזרחיים שהציבה בפניהם הלחימה. בדבריהם כיוונו בעיקר לקא"לים שהתלוו אליהם וליכולתם להתקשר אל המת"ק ולבקש ייעוץ/ סיוע. משכך, מצאנו לנכון לשוב ולחדד את הצורך להטמיע נושא זה ולשלב באופן ראוי במסגרת האימונים השונים. רק הכנה מתאימה בנוהל הקרב, תביא לביצוע מיטבי בעת ניהול הקרב. כשם שאנו רואים חשיבות לכך שהמפקד יכיר את יכולות חה"א, לדוגמה, כך גם כאן, הכרה מעמיקה של המפקד את אנשי המתפ"ש ואת ארגז הכלים שבאמתחתם,

¹⁴ אסטרטגיית צה"ל. גרסת בלמ"ס, אפריל 2018. עמ' 23.

יביאו לכדי יכולת לדרוש את מעורבותם ונוכחותם בסיטואציות מבצעיות רלבנטיות. לסיום, בניגוד לתחומים רבים, תחום חשוב זה אינו מצריך, לעניות דעתנו המקצועית, השקעה עתירת משאבים. בחלק מהדברים ניתן לבצע איגום משאבים מבין כלל בעלי העניין. בה בעת, כידוע, תהליכים מסוג זה מתאפיינים בגרף ביצוע ארוך ומאתגר, בעיקר בתפר שבין שלביו השונים - מתפיסה ועד יכולת קיימת ומאומנת.

משכך, מוטב היה לו נתקבלה ההחלטה מוקדם ככל האפשר.

רשימת מקורות

- אסטרטגיית צה"ל. גרסת בלמ"ס, אפריל 2018, ע"מ 23.
- **דו"ח מבקר המדינה**. "מבצע צוק איתן" – פעילות צה"ל בהיבטים של המשפט הבין-לאומי בעיקר בנוגע למנגנוני הבדיקה והבקרה של הדרג האזרחי והדרג הצבאי". ע"מ 27.
- Joint Publication 3-57. "Civil-Military Operations". Kindle Edition (Sep 2013).
- Mockaitis, Thomas. "civil-military cooperation in peace operations: The case of Kosovo". *U.S Army War College* (2004).
- Murat, Celik. "Comparison of the British and Canadian CIMIC and the U.S. CMO doctrines to the NATO CIMIC doctrine". *Calhoun: The NPS Institutional Archive* (December 2005).
- Peabody, David. "The challenges of doing good work: The Development of Canadian forces CIMIC capability and NGO's". *Journal of military and strategic studies* 8, no.3 (2006).