

המלחמה בטרור: מאוחדים תמיד אנחנו?

ענת קורץ

המוצהרת: ריסון הטרור ומניעת הסכנות שהוא מציב לביטחון ארצות הברית.

יחסיותו של האיום הנתפש

בעקבות מיתקפות הטרור בניו-יורק ובושינגטון ב-11 בספטמבר, שזעזעו את העולם כולו, הכריז הממשל האמריקני על מלחמה בטרור. כהכנה לשלב הצבאי של המלחמה התמקד מימשלו של הנשיא ג'ורג' בוש בהקמת קואליציה של מדינות נגד הטרור הבינלאומי. זו אמורה היתה להיות קואליציה מקיפה ככל הניתן, שתספק את הלגיטימציה הנחוצה למלחמה נגד ארגון אל-קעידה שבראשו עמד אוסמה בן-לאדן – האיש שנחשד על ידי האמריקנים ובעלי בריתם, בעיקר הבריטים, כיוזם המיתקפות.

מטרה נוספת של המיתקפה האמריקנית היתה הממשלה, שנתנה חסות לארגון משטר הטליבאן בקאבול. החזית הבינלאומית שביקשה ארצות הברית ליצור נועדה להתעלות מעבר לגבולות אזוריים ודתיים, במטרה למנוע כל פירוש של המיתקפה הקרבה כמלחמה נגד העולם המוסלמי. לאחר ששורטטו גבולות הקואליציה, ביקשה ארצות הברית להבהיר, כי למרות שאפגניסטן היא זירת המערכה, המדינה עצמה והעם האפגני אינם מטרות בה. מלבד הזעם והתסכול האמריקניים, עמדה ביסוד המערכה באפגניסטן ההנחה, כי המיתקפה של ה-11 בספטמבר מסמנת עידן חדש, הן מבחינת איום הטרור והן מבחינת

מתוך כוונה לקרוא תיגר על ההשקפה, כי טרור הוא איום המנותק מההקשר הייחודי שבו מתפקדת כל מדינה, תוצג להלן השקפה שונה, שלפיה משמעותו של טרור נגזרת מזוויות הראייה של המתבונן. איומים הקשורים

**מיתקפות הטרור של
ה-11 בספטמבר לא
הפחיתו את מידת השוני
שאיפיינה תמיד את יחסן
של ממשלות שונות
לאיומים הקשורים לטרור**

בטרור, כמו כל איום ביטחוני אחר, משתקפים מבעד לעדשות האינטרסים ונורמות של כל מדינה. משום כך הן האיום הנתפש והן התגובות המנוסחות בתשובה לו, משתנים ממקרה למקרה.

אין אפוא לצפות, כי ממשלות יטפלו בטרור בלי להתחשב בהקשרים המדיניים שבהם הן פועלות. במטרה להמחיש את המהות היחסית של איומים הקשורים בטרור, יתייחס הדיון הבא לשונות בצעדים נגד טרור, שנקטו לאורך השנים מימשלים שונים בארצות הברית. לסיכום יועלו כמה תהיות באשר ליעילותה של המיתקפה באפגניסטן ביחס למטרתה

למרות הציפיות הראשוניות, לא כמה בעקבות מיתקפות הטרור של ה-11 בספטמבר על ארצות הברית חזית מאוחדת נגד הטרור. הביטוי הבינלאומי של מדיניות נגד טרור נותר למעשה, כפי שהיה תמיד, כפוף לחישובי האינטרסים היחידניים של מדינות. אין זה מפתיע. תפישתם של איומי טרור, כמו גם שיקולים כיצד להתייבב מולם, משקפים שיפטים נורמטיביים ופוליטיים, השלובים זה בזה ומנחים את מדיניותה של כל מדינה. תפישות ושיקולים אלו הם בהכרח סובייקטיביים.

נראה, כי מדינות מצופות להתמודד עם הטרור בהתאם לאמות-מידה בינלאומיות מחייבות, בין אם הן מהוות מטרה ישירה לפיגועים ובין אם לא. ביסוד ציפייה זו עומדת ההנחה, כי באופן כלשהו הטרור הוא תופעה ייחודית, אשר להבדיל מדילמות ביטחוניות אחרות, יש לה משמעויות החורגות מהקשרים לאומיים, אזוריים או תרבותיים.

משום כך התעוררה הציפייה כי ניתן, ואף צריך, לקבוע אמות-מידה בינלאומיות ביחס לטרור. למרות זאת, מיתקפות הטרור של ה-11 בספטמבר לא הפחיתו את מידת השוני שאיפיינה תמיד את יחסן של ממשלות שונות לאיומים הקשורים לטרור.

עולה אפוא השאלה: האם יש סיבה מהותית לצפות, כי ממשלות ינהגו בטרור באותו אופן ובאותה מידת נחישות, ללא קשר למצבן הייחודי ולזווית ראייתן את האיום?

התגובות הנאותות לו. בימי ההלם הראשונים, נראה היה, כי הקנאות האיסלאמית חצתה סף מסוכן שאין ממנו חזרה, לאחר שפגעה בסמלים ארכיטיפיים של העוצמה הכלכלית והצבאית האמריקנית, בלב אזורים צפופי אוכלוסין בארצות הברית. התחושה היתה, כי האיום שנחשף בצורה כה מאיימת ומבהילה, מבשר עתיד אפל לציביליזציה המערבית כולה אם לא יבוער מיד בנחישות.

יתר על כן, נראה היה, כי יש היגיון מבצעי ברור בדיכוי האיום שהציב אירגון אל-קעידה. ההנחה היתה כי תגובה צבאית מאסיבית תמנע התקפות עתידיות של בן-לאדן ואף תרתיע אחרים מלממש תסריטי טרור המונחים במגירות. קשת הממשלות שתמכו ביוזמה שהובילה ארצות הברית – או לפחות לא התנגדו לה במפורש – היתה חסרת תקדים במימדיה ובגיוונה ושיקפה מודעות להשלכות האסטרטגיות שעלולות היו לנבוע כתוצאה מחוסר שיתוף פעולה עם היוזמה. המיתקפה שיצאה לדרך במטרה להשמיד את התשתית של אל-קעידה ולהפיל את משטר הטליבאן היתה גדולה יותר בטווח ובנפח מאשר מרבית המערכות נגד הטרור הבינלאומי, שנערכו בשנים האחרונות.

עם זאת, עד מהרה צפו אל פני השטח הסתירות שבין הרטוריקה לפרקטיקה והעלו ספקות ביחס לתקפותן של הערכות ראשוניות, שהקהילה הבינלאומית אכן ניצבת בפני עידן חדש ביחסה לפוליטיקה של המלחמה בטרור. במקום להתייצב בשורה אחידה, הפגינה הקואליציה שהוקמה אד-הוק מידות שונות של מחויבות למטרה המוצהרת של לוחמה בטרור. למעשה, למרות מראית-העין הראשונית, הקואליציה היתה רעועה ושיקפה את אותם קשיים שעלו בעבר בניסיונות להקים חזיתות רב-מדיניות קבועות נגד "הטרור".

ממשלות בכל רחבי העולם לא השתכנעו כי עליהן לדחות את האינטרסים הייחודיים שלהן או לבחון אותם מחדש במטרה לקדם את מטרות הלוחמה בטרור שעוצבו בראש ובראשונה בהתאם לאינטרסים אמריקניים. בין שותפי הקואליציה גם היו לא מעטים שהעלו ספקות ביחס ליכולתה של המיתקפה המאסיבית לקדם את מטרות המוצהרות, לסכל איומי טרור נוספים.

אף ש"הטרור" ניצב במקום גבוה על סדר היום העולמי כבר כמעט ארבעה עשורים (תוצאה של העלייה בתדירות פעולות הטרור

איומים הקשורים בטרור, כמו כל איום ביטחוני אחר, משתקפים מבעד לעדשות האינטרסים ונורמות של כל מדינה. משום כך הן האיום הנתפש והן התגובות המנוסחות בתשובה לו, משתנים ממקרה למקרה

ובתוצאות הקטלניות שלהן), איומים הקשורים בטרור נותרו פתוחים לפרשנויות שונות ואף מנוגדות. בשל כך, ניסיונות של פורומים בינלאומיים שונים לנסח הגדרה של טרור שתעמוד ביסודה של פעילות מאוחדת נגדו התגלו עד כה כחסרי תועלת. התמונה הכללית לא השתנתה גם בעקבות ההתקפות של ה-11 בספטמבר.

לעתים קרובות נטען, כי הטרור הוא פשוט צורת לחימה א-מוסרית, החורגת מגבולות הפרקטיקה הבינלאומית המקובלת. מנקודת מבט זו, מלחמה מלאה בטרור אינה זקוקה להצדקה נוספת; יתרה מזאת, על פי ראייה זו,

שיתוף פעולה בינלאומי בלחימה בטרור אינו רק תנאי מוקדם לניצחון, אלא גם חובה מוסרית. עם זאת, ניסיונות להכפיף את פעולותיהם של מדינות ומוסדות לראיית הטרור כאיום מוסרי בלבד נכשלו בעקביות. כישלונות אלה מרמזים, כי הבעיה העיקרית שהכשילה יוזמות אלה היתה העובדה הפשוטה שלא לגמרי מובן מאליו "מהו טרור" ומה יש לעשות נגדו. אין פירוש הדבר כי הטרור מנותק ממשמעויות מוסריות. אחרי הכל, ברקע של כל הערכה של צורת לחימה זו – במיוחד כאשר נתקלים בה ישירות – מצויות העדפות נורמטיביות.

יתר על כן, אין פירוש הדבר, כי אי אפשר להגדיר "טרור". לפי הגדרה אפשרית אחת, שנדמה כי היא מכסה היטב את התחום, טרור הוא שימוש באלימות לא-לגיטימית ולא-מוסמכת לקידום מטרות פוליטיות על ידי גופים שאינם מדינות.

ביסוד הגדרה זו עומדת ההנחה שטרור הוא "לא חוקי" ו"לא לגיטימי". למול הנחה זו יש להזכיר, כי אמות המידה ל"חוקי" ול"לגיטימי" נקבעות על ידי מדינות ומוסדות הקשורים אליהן. לאלה יש הכוח להגדיר את המשתנים של השיח הפוליטי ואיתו את הסדר העולמי שממנו נגזר כוחם. מן הסתם אין זה מפתיע, כי מדינות מקבלות בקלות את העמדה כי אלימות נגד המדינה אינה לגיטימית, אולם אין פירוש הדבר כי קביעה זו יש לה משמעות מוחלטת, נעדרת הקשר.

בכל מקרה, נראה כי חוסר היכולת להגיע להגדרה של הטרור ולהבנה "מדויקת" של האיום שהוא מציב אינו הגורם המונע ממדינות מלהצטרף לחזית מאוחדת נגד הטרור. נהפוך הוא, נראה כי ממשלות נמנעות מהגדרה בינלאומית אחידה של טרור בשל חוסר רצון להתחייב מראש לפעולה בהתאם להנחיות

המיתקפה באפגניסטן היתה עדות ותגובה לאיום אסטרטגי מורכב, ולא רק ל"טרור" למרות כותרות בנוסח CNN, שהכריזו על "המלחמה בטרור". לאמיתו של דבר, טווח המיתקפה האמריקנית באפגניסטן והנחישות שלה לא דמו כלל לפעילות קודמת של ארצות הברית נגד טרור. המיתקפה דמתה יותר למערכות שנוהלו להגנת אינטרסים אמריקניים רחבים יותר, כמו מלחמת המפרץ ב-1991. מעניין לציין כי בשלב מתקדם של המלחמה גם רשת CNN חדלה ללוות את הדיווחים בכותרת "מלחמה בטרור" והחלה לכוותם "מלחמה באפגניסטן".

אילו היה הטרור כשלעצמו העניין היחידי על סדר היום, קשה יותר היה לארצות הברית למצוא פגם במדיניותן של ממשלות שסירבו, משיקולים הקשורים באיומי טרור פנימיים שלהן, להתחייב לתמיכה חד-משמעית במיתקפה באפגניסטן. אולם למעשה הפגינה ארצות הברית אהדה מועטה בלבד לדאגות של מצרים וערב-הסעודית נוכח המיליטנטיות האיסלאמית בגבולותיהן, שהובילה אותן להימנע מתמיכה מוחלטת במיתקפה. בחודשים הראשונים לאחר ההתקפות של ה-11 בספטמבר, היה המימשל האמריקני ביקורתי למדי גם ביחס להתעקשותה של ממשלת ישראל לנקוט פעולות נגד טרור בלי להתחשב בסוגיית גיוס תמיכה ערבית במיתקפה באפגניסטן. טרור כשלעצמו לא היה העניין הבלעדי שבגינו יצאה ארצות הברית למיתקפה באפגניסטן. אופיין הקטלני של ההתקפות ב-11 בספטמבר והעובדה, שבוצעו על אדמת אמריקה, העלתה אותן לדרגת "מלחמה" והגדירה מחדש את המלחמה באופן הכולל טרור. מנקודת המבט של וושינגטון, טריפת הקלפים גם הצדיקה דחיקה לשוליים של איומים הקשורים לטרור שעמם מתמודדות

על מיפקדת חיל הנחתים בביירות ב-1983 גררה תגובה צבאית שולית בלבד, ובסופו של דבר הביאה לפינוי הכוחות האמריקניים מלבנון. למעשה, הפינוי האמריקני היה בדיוק התוצאה שחיזבאללה וסוריה ביקשו להשיג. על ההתקפה של קנאים איסלאמים על בנייני התאומים ב-1993, הגיבה ארצות הברית באמצעים משפטיים ופוליטיים בלבד ולא ננקטה תגובה צבאית נגד המדינות שבהן נמצאת תשתית האירגונים שאליהם היו קשורים הטרוריסטים שביצעו את ההתקפה.



יש לציין, כי לב המחלוקת האסטרטגית בין ארצות הברית לבין המדינות שמחלקת המדינה מגדירה אותן "נותנות חסות לטרור", טמון גם בעניינים שאינם נוגעים בטרור. בדומה לכך, כמה מדינות שממשלותיהן עוסקות במובהק בטרור לפחות לפי ההגדרות הטכניות של המונח נעדרות מרשימת המדינות הנותנות חסות לטרור. קשר לפעולות טרור מעולם לא היה הקריטריון היחיד להכללה ברשימה, שהיא הבסיס החוקי להפעלת סנקציות דיפלומטיות וכלכליות אמריקניות כלפי אותן מדינות. במילים אחרות: הטרור אינו איום בטחוני, הנבחן ללא הקשר רחב.

שעלולות לאיים על אינטרסים אחרים הנמצאים על סדר היום האסטרטגי שלהן.

בשל נקודות המבט הייחודיות שלהם, ממשלות ומוסדות נוטים שלא להסכים על הסיבות לטרור, על האיומים המשתמעים ממנו, על הצעדים הנחוצים ללוחמה בו, על מחיר הפעולה נגדו, ואפילו על מחירה המשווער של ההימנעות מפעולה. הם נוטים גם שלא להסכים בשאלה אם יש לטפל בסוגים שונים של טרור בצורה צבאית או דיפלומטית, או תוך שילוב של השניים. עם זאת, בעבר הושג שיתוף פעולה ביחס לעניינים ספציפיים הקשורים בטרור, כמו האיומים על התעופה האזרחית, אולם לא ביחס ל"טרור" עצמו. נראה ששיתוף פעולה בינלאומי בלוחמה בטרור נוטה להיות יעיל ומתמשך יותר, כאשר הוא מבוסס על מסגרת דו-מדינית ולא רב-מדינית.

תפישות שונות של האיום הטרוריסטי וחשובי עלות-תועלת של פעולות נגד, יצרו הבדלי גישות ביחס לטרור לא רק בין מדינות אלא גם בתוך המדינות עצמן. המימשל האמריקני הגיב כפי שהגיב למיתקפות של ה-11 בספטמבר לא רק משום שהתאימו להגדרת הטרור של מחלקת המדינה האמריקנית, אלא גם בשל האופי המיוחד וההיקף של ההתקפות. אחרי הכל, ארצות הברית, סמל העליונות המערבית העולמית, היתה המטרה העיקרית של הטרור הבינלאומי במשך כמה עשורים. ככזאת, היא גם היתה התומכת עיקרית בפעולה עולמית נוקשה נגד הטרור ונגד מדינות הנותנות לו חסות.

אולם ארצות הברית לא הגיבה על אף התקפת טרור בעבר, ראוותנית ככל שהיתה, באורח דומה למערכה שהיא מנהלת באפגניסטן. מדי פעם נדרשה ארצות הברית לתגובה צבאית, כמו המיתקפה האווירית נגד מטרות בלוב ב-1986. לעומת זאת, ההתקפה

מדינות אחרות. כאמור, כל זה לא צריך להפתיע. כמו לפני ה-11 בספטמבר, המונח טרור מקבל את משמעותו לא מהגדרה פורמלית אלא מחריפותו של האיום הנתפש, שאינו כפוף לאמות-מידה אובייקטיביות. היגיון זה מנחה כמובן גם את התגובות לטרור.

פרספקטיבות

ביסוד המאמץ נגד טרור ניצבה ההנחה, כי רק תגובות נחושות להתקפות טרור יוכלו לפוטנציאל ההרסני שלו. עם זאת, בניגוד לאירגונים, הנוקטים מאבק אלים במטרה לזכות בהכרה ולהשתלב במערכת העולמית הקיימת, אל-קעידה ואירגונים דומים מבקשים לבטא את ההתנגדות שלהם לערכים ולעצמה המערביים ולחרור מלחמה בין העולם המוסלמי למערב. מאחר שאירגונים אלה חופשיים מעכבות, הנובעות משאיפה לזכות בלגיטימציה פוליטית מערבית, סביר כי ימשיכו במאמצים להשיג את מטרותיהם. יתר על כן, ההתקפות של ה-11 בספטמבר הוכיחו, כי טרוריסטים שהתגברו על העכבות שלהם מפני הרס והרג המוניים יכולים להגשים את מטרותם באמצעים קונבנציונאליים.

סביר להניח כי אף על פי שהמלחמה באפגניסטן פגעה קשות ביכולות המבצעיות של קנאים איסלאמים והרתיעה מדינות,

לפחות לזמן מה, ממתן חסות לתשתיות האירגוניות שלהם, היא לא תערער את המוטיבציה הבסיסית שלהם. נהפוך הוא, ייתכן כי המלחמה תנציח רגשות אנטי-אמריקניים ובשל כך תעודד פעולות טרור נוספות על רקע זה.

יתרה מכך, איומים על אינטרסים אמריקניים בעקבות "המלחמה בטרור" אינם מצויים רק בתחום הטרור. איומים פנימיים על יציבותם של משטרים ערביים פרו-מערביים בשל תמיכתם המהוססת (אך המובחנת) במיתקפה באפגניסטן עלולים לסכן בטווח

**ממשלות ומוסדות נוטים
שלא להסכים על הסיבות
לטרור, על האיומים
המשתמעים ממנו, על
הצעדים הנחוצים ללוחמה
בו, על מחיר הפעולה נגדו,
ואפילו על מחירה המשוער
של ההימנעות מפעולה**

הרחוק את האינטרסים האמריקניים הדורשים יציבות במזרח התיכון. המאמצים של מימשל בוש לשלב את איראן, למרות מעורבותה בטרור

בינלאומי, בקואליציה נגד הטרור עשויים להועיל למעמדה האסטרטגי של ארצות הברית באיזור המפרץ. עם זאת, הגישה הפשרנית ביחס לאיראן ולפאקיסטן, שכבר פיתחה יכולת גרעינית עצמאית, יכולות להתפרש גם כאישור מסוים לפרקטיקות שעלולות להתברר כהרות-אסון לביטחון המערב ובמיוחד לביטחון ארצות הברית.

באשר לסיכויים לכינון חזית בינלאומית מוצקה נגד הטרור, המאורעות שבאו בעקבות ה-11 בספטמבר הראו, כי אלה עדיין מעורפלים למדי. איומי הטרור והמשתנים הקובעים את התגובות להם דומים בעיקרם לדילמות אחרות, המשמשות רקע לחילוקי-דעות בין ממשלות: שאלות של גבולות, ענייני ביטחון וסכנות כלכליות ואקולוגיות עולמיות. בעקבות ההתקפות בניו-יורק ובושינגטון נקבע שיתוף הפעולה במאבק בטרור כמבחן לברית אסטרטגית עם ארצות הברית. עם זאת, המורכבות הכרוכה בכינון שיתוף פעולה בינלאומי בעניינים אחרים, לא פחות מורכבים, כגון פיקוח על הנשק או מירוץ החימוש הלא קונבנציונאלי, צריכה לעורר מחשבה נוספת. בהתחשב בכך עלינו לשאול את עצמנו: מדוע יהיה כינונו של שיתוף פעולה בינלאומי נגד הטרור, ואפילו נגד האפשרות המחרידה של טרור בינלאומי, קל יותר?