

"טרור חדש", אתגרים חדשים, דילמות ישנות

ענת קורץ

ביעדים אמריקניים בידי קנאים מוסלמים אינה תופעה חדשה. טקטיקת ההתאבדות היא חזון נפרץ בחלק מזירות הטרור. גם עצם התרחשות מתקפת הטרור בתוך ארצות-הברית לא הייתה ראשונה מסוגה. ועם זאת ביטאה המתקפה הזאת התגבשות מאפיינים המשנים מובנים מסוימים של תופעת הטרור, ואלה מסבירים את מגמת ההסלמה. שינויים אלו לא זוהו לראשונה בספטמבר 2001. גל החשיבה המיוחדת בתחומים רבים על סף המילניום החדש – שהתעורר בין היתר עקב שינויים במאזן העוצמה ובסדר הגלובלי – לא פסח על תחום הטרור. בשנות התשעים נרשמה רגיעה בזירות שונות, לאחר שנים שהטרור מילא בהן מרכיב מרכזי בהכתבת סדר היום. דוגמאות בולטות במערב אירופה הן צפון אירלנד, קורסיקה וספרד. מאבקים על **רקע כינון מחדש והתייצבותן של מדינות ברית-המועצות לשעבר ובעלות-בריתה** – והולידו גל של מחקר ממוקד בטרור "לאומי-אתני" – נחלשו ופינו מקום למאמץ שיקום, אם כי לא נטול גילויי אלימות (צ'צ'נייה, היא מקרה יוצא דופן). כן נחלשו מאבקים שבשנות השבעים והשמונים איימו על יציבותן של מדינות בדרום אמריקה ובמרכזה, מאבקים ששימשו רקע למחקר בהיבטים שונים של "לוחמה בעצימות

נגד טרור את תפיסת האיום וכן את יכולת התגובה של המדינה הנפגעת. לפיכך על סמך ההתפתחויות במאבק בטרור בעקבות מתקפת ספטמבר 2001 אין להסיק כי הונמך עקרונית סף התגובה לפיגועי טרור בכל מקרה, כלומר בכל זירת התרחשות, ובלי קשר לזהות התוקפים, ממדי הפגיעה והגורמים הנפגעים.

במאמר זה יעשה ניסיון להראות שגם לנוכח שינויים איכותיים, שחלו במופעים מסוימים של הטרור – אלו המקנים לאיום אופי של "טרור חדש" – וגם אם בעקבות מתקפת ספטמבר 2001 נרשמה תגובה שעוצמתה החריגה העניקה להתמודדות עם האיום משמעות של שינוי איכותי, לא חל שינוי מהותי בהרכב הדילמות, שלפיהן נשקלים טווח ואופי התגובה. במובנים מסוימים, הטרור הוא חדש, ולפיכך במובנים מסוימים גם האתגרים שהוא מציב הם חדשים. אך התגובה, לעומת זאת, נותרה כשהייתה – כפופה לאילוצים של הקשר ולשיקולים מתחרים, המכתיבים תגובה מובחנת על-פי כל מקרה לגופו.

האומנם "טרור חדש"?

מתקפת ה-11 בספטמבר 2001 לא הכילה יסודות חדשים מלבד היקף ההרס ומספר הקורבנות שהיא גרמה. פגיעה

מתקפת ה-11 בספטמבר 2001 החזירה את הטרור לראש סדר היום של ממשלות ושל פורומים בינלאומיים, וחוללה שינויים בהיערכות ההגנתית של גורמי ביטחון ברחבי העולם. במקביל התעורר עיון מחדש במקורותיו, בביטוייו ובהשלכותיו המגוונים של האיום. גל זה הצטרף לגלים קודמים של חשיבה ביקורתית כלפי ישימותם של מושגים הקשורים בטרור ובדרכי ההתמודדות אתו. הגל הנוכחי שיקף הערכה שחל שינוי מהותי בכמה היבטים של הטרור, שינוי המתבטא באפשרות ובנכונות לחצות קווים מוכרים – גם אם לא בהכרח נסבלים – של התגרות, הרג והרס. לקראת סוף שנות התשעים אף נטבע המונח "טרור חדש" ככותרת למגמות השינוי וכרמז לכך שאיום הטרור הנוכחי אינו זהה לאיום שנשקף ממנו בעבר, והוא חמור ממנו בהרבה.

ההתייחסות הרווחת למופעים מסוימים של טרור כביטוי לאיום בעל "איכויות חדשות" מזמינה לבחון מגמות של המשכיות ושל שינוי הן בטרור והן בהתמודדות עמו. אמנם מתקפת ספטמבר 2001 הניעה תגובה מידית חריגה ומהלכים מאומצים ביותר לסיכול בטווח הארוך, ועוצמת הפגיעה ואת והיקפה תאמו את עוצמת הפגיעה ואת עוצמתה של האומה הנפגעת; אך בכך אין חידוש, שכן מאז ומתמיד שיקפה מדיניות

נמוכה". בד בבד נמשכו ואף החמירו מאבקים רוויי טרור באזורים אחרים בעולם – במרכז אסיה, באפריקה, ובמזרח התיכון – ואף הלכו ורבו המקרים שבהם השתמשו טרוריסטים באמצעי לחימה לא קונוונציונליים או איימו לעשות כן.

האיום של שימוש בנשק לא קונוונציונלי בידי ארגוני טרור יוחס בחלקו להתרופפות השליטה על גישה לאמצעי לחימה מסוג זה במדינות "כושלות" ולאפשרות שחומרי לחימה אלה יגיעו לידי גורמי טרור. מנקודת מבט זו נצפתה אפשרות לאסון קולוסאלי שיהיה תוצאה של המפגש בין שני הקצוות של לוחמה אסימטרית: טרור כאסטרטגיית מאבק מזה והשמדת המונים באמצעים לא קונוונציונליים מזה.¹ זווית משלימה של התייחסות לשינויים באופיו של הטרור הדגישה נכונות גוברת להסלמה במסגרת אסטרטגיית פעולה מרחיקת לכת וחסרת פשרות. זאב לקר תיאר התפתחויות שחלו באופי הטרור לאורך השנים כמעבר לשלב פוסט-מודרני ובחר במונח "טרור חדש" ככותרת לנטייה מוגברת של גורמים פנאטיים להשתמש בנשק להשמדת המונים.² המאמץ למיין ולשקלל אפשרויות של היערכות נגד מגמות של הסלמה – לא בהכרח למוכנות להשתמש בנשק להשמדת המונים – רוכז בין היתר בפרסום של מכון RAND וכותרתו: *Countering the New Terrorism*.³

בחינת ה"טרור החדש" בעייתית ולו משום שאין אחדות דעים בנוגע למהות ולמכלול המשמעויות של "טרור ישן". הטרור אינו תופעה מונוליתית, אלא צורת מאבק, שיש לה מאפיינים אסטרטגיים וטקטיים משותפים, אבל מתרחשת בהקשרים פוליטיים, תרבותיים וחברתיים שונים

ומגוונים. מלבד גורמי רקע, נבדלו ארגונים המעורבים בטרור מאז ומעולם בתוכן מטרותיהם, ביכולתם המבצעית ולפיכך במידת האיום על סביבתם. תמונת ראי של מורכבות התופעה היא השונות בגישות להתמודדות עם טרור, בין ובתוך קהילות ומדינות נפגעות. כמו ש"טרור ישן" אינו תופעה חד-ממדית וחד-משמעית, גם "טרור חדש" אינו תופעה חד-משמעית. בדיון זה ייעקף המכשול באמצעות בחינת המאפיינים שאליהם מתייחסים בדרך כלל כשדנים בטרור "החדש", ובאמצעות ניסיון לזהות את קווי השוני ביניהם לבין מאפיינים מרכזיים של "טרור ישן".

ובכן מה חדש? קיימת נטייה, כאמור, לאפיין את המונח "טרור חדש" באמצעות המקרים שבהם השתמשו גורמי טרור באמצעי לחימה לא קונוונציונליים, ובייחוד באמצעות הנגישות לחומרים אלו. לנגישות זו, למותר לומר, תפקיד מרכזי במימוש פוטנציאל פיגוע. ועם זאת, אם אין כוונה – אין לנגישות משמעות. על כן מתמקד המאמץ לאתר את מקורות האיום ומרכיביו בזיהוי ארגונים ותאי טרור שאסטרטגיית המאבק שלהם גורסת או עלולה לגרום פעולה רבת הרג והרס. בנקודה זו משתלב בתמונה טרור האסלאם הקיצוני, שבמהלך עשרים השנים האחרונות רכשו לעצמם בהתמדה ובשיטתיות מקום מרכזי על מפת הטרור העולמי.

"הטרוריסטים החדשים": העניין בהסלמה, בטרור האסלאמי בכלל ובהתגבשות דרכי הפעולה של אל-קאעידה בפרט התעורר במהלך שנות התשעים.⁴ יעדים אסטרטגיים, עקרונות מבניים-ארגוניים ודפוסי פעולה, המאפיינים קצוות קיצוניים של הטרור האסלאמי – והם

שונים במובנים ידועים ממאפיינים שכיחים של ארגוני טרור אחרים – הם שעשו את הטרור האסלאמי לאיום הנתפס כחמור ביותר בטרור העולמי ולכן גם המתאים למושג "טרור חדש". הטרור האסלאמי מבטא מחאה ומאמץ להעלות נושא על סדר היום, ומתמקד בפרובוקציה בכוונה לחדד עימות. עיקרון הטרור כפרובוקציה אינו חדש: הוא נוסח במפורש ברוסיה בשלהי המאה התשע-עשרה, אומץ ופותח בידי פעילי שמאל קיצוני בדרום אמריקה בשנות השישים של המאה העשרים ושימש בין היתר מורה דרך למאבקם של תאי שמאל קיצוני במערב אירופה ובמקומות אחרים בעולם. אך טרור אסלאמי בגרסתו הקיצונית מובחן ממופעים אחרים של טרור לא בעיקרון האלימות כביטוי של מחאה וכאמצעי להניע שינוי פוליטי, אלא במה שנתפס כחוסר פרופורציה מוחלט בין מצוקות, זעם ותסכול לבין ביטויי המחאה. נכון שחוסר פרופורציה אפשר גם לייחס לאלימות שהיא מנת חלקן של קהילות רבות באזורי עולם המוגדרים "כושלים"; אך העניין בחוסר הפרופורציה בין עוולות היסטוריות ועכשוויות לבין התגובה עליהן, כפי שהוא מתבטא בפעילות קנאים אסלאמיים הוא ייחודי, בהתאמה לכך שהמאבק פוגע ישירות בגורמים בעלי יכולת ההשפעה על נורמות ועל כללי משחק בינלאומיים. וביתר פירוט: הדאגה מהסלמת הטרור האסלאמי מתקשרת ישירות לכך שיעדים מערביים ובראש ובראשונה יעדים אמריקניים היו מטרות מועדפות לפיגועים, כמו גם משטרים בעולם הערבי המזוהים אסטרטגית במידה זו או אחרת עם המערב בכלל ועם נכונות לדו-קיום עם מדינת ישראל בפרט.

נוסף על כך, אפשר להצביע על מאפיינים נוספים, שמסבירים במידה רבה את הסלמת הטרור האסלאמי הקיצוני בזירה הבינלאומית בעיקר. על מאפיינים אלה מתבססת התחושה שלמרות הקושי למתוח קו ברור בין "ישן" ל"חדש" מדובר בתופעה בעלת מציינים "חדשים" משמעותיים.

מטרות אסטרטגיות: ההסלמה מתקשרת בראש ובראשונה למטרות המאבק, המנוסחות באופן שאינו מביא בחשבון הידברות עם הצדדים המותקפים. להבדיל מארגונים רבים אחרים, אסטרטגיית המאבק, המנחה את הטרור האסלאמי הקיצוני, אינה כוללת מטרות שאפשר שהשגתן תועיל למתן את נחרצות המאבק. הפיגועים אמורים להיות צעד לקראת עימות כולל. תפיסה זו את המאבק מסבירה נכונות לחצות קווים, באשר לעוצמת הפיגוע, שאליהם נחשף ובמידה מסוימת אף הורגל העולם לפני ספטמבר 2001. פיגועי התאבדות משרתים נאמנה מסר זה של מאבק חסר פשרות. לנקודה זו של יעדים אסטרטגיים מרחיקי לכת מתקשרת נכונות לשלם מחירים מְּדִיִּים בתגובה על מתקפות ראווה.

מטרות טקטיות: חשש מפעולת עונשין כואבת, כך נראה, אינו מהווה שיקול מרסן מכריע. קשה להעלות על הדעת שהמתכננים של פיגועי ספטמבר 2001 ושל פיגועים ראוותניים קודמים – דוגמת הפיגועים בשגרירויות ארצות הברית באפריקה באוגוסט 1998 – לא העלו בדעתם תגובה שתפגע בתשתית הארגון. ואולם אם מטרת הפיגוע היא לעורר תגובה ולחדד את הקונפליקט שברקע המאבק, הרי עצם התגובה היא בבחינת הישג, והמחיר שהארגון משלם עליו אינו מוריד מערכו.

במקרה של מתקפת ספטמבר 2001 רשם לעצמו ארגון אל-קאעידה הישג כפול ומכופל. אמנם התגובה המסיבית – תקיפת אפגניסטן והפלת משטר הטאליבן שיבשה (אם כי לא הכריזה) את יכולתו המבצעית; ועם זאת, המתקפה והתגובה עליה חידדו מתח קיים בין האסלאם הפונדמנטליסטי לבין עקרונות תרבותיים-פוליטיים של המערב. תקיפת אפגניסטן גם עוררה ויכוח ער בין בעלות-ברית מערביות בנוגע לאופי התגובה המתבקשת לטרור והיקפה,

נכונותם של ארגוני טרור אסלאמי לחצות קווים של ראוותנות משקפת מודעות שלהם לקושי לפגוע בתשתית הארגון.

והצביעה על מגבלות השפעתה של ארצות-הברית.

מאפיינים ארגוניים: במקרים רבים הוכח שארגונים נמנעים מפרובוקציה בכל מחיר. שיקולים המכתיבים שינוי דפוסי פעולה, שמשמעותם התמתנות, קשורים לצורך להגן על התשתית המבצעית, על בסיס התמיכה העממי וכן על הדימוי הציבורי של המאבק. שיקולים מעין אלו הסבירו, בין היתר, תקופות של רגיעה בפעילות האלימה של ארגונים פלסטיניים שונים. דוגמאות להתמתנות בעקבות לחץ חיצוני מספקים גם ארגונים שלהם אותו המצע הרעיוני כמו של אל-קאעידה. בין אלה יש לציין את

חיזבאללה, אשר מיתן את פעולתו הצבאית לאחר נסיגת צה"ל מדרום לבנון במאי 2000, את החמאס וגורמי ג'יהאד אסלאמי פלסטיני, שנענו לקריאת הרשות הפלסטינית ל"הודנה", וכן גורמי ג'יהאד במצרים, שמיתנו את מאבקם מאמצע שנות התשעים בעקב פעולתו הנחרצת של המשטר. לעומת זאת, תאים אסלאמיים קיצוניים כמו אל-קאעידה ודומיו, הפעילים בזירה הבינלאומית, משוחררים משיקולים, הנוטים להכתיב זהירות לארגונים התלויים בבסיס טריטוריאלי מוגדר ובבסיס תמיכה עממי. נכונותם של ארגוני טרור אסלאמי לחצות קווים של ראוותנות משקפת, נוסף על כוונה להסלים עימות, מודעות לקושי לפגוע בתשתית הארגון עקב צמצום התלות של התשתית בטרטוריה מוגדרת. למאפיין ארגוני זה מתקשר גם העדר קשר ישיר עם אוכלוסייה. עקב כך, פטורים הארגונים משיקולים מרסנים של רווחת הקהילה.

בנוסף, גבולותיהם הארגוניים של התאים אינם נוקשים והם מאופיינים בהעדר היררכיה פיקודית סדורה. עקרונות מקובלים של קשר עם אוכלוסייה ושל מבנה קשיח והיררכיה פיקודית ברורה פינו את מקומם לפעולה על בסיס יוזמות מקומיות, המנצלות ניצול מרבי טכנולוגיות תקשורת וחופש תנועה – של פעילים, אמצעי לחימה וכספים – בין מדינות ויבשות. כל אלו מגבירים את יתרון ההפתעה המוקנה לטרוריסטים בכל מקרה.

אוטונומיה יחסית: מידה רבה של שחרור מאילוצים מוקנית לאל-קאעידה ולדומיו בהיותם משוחררים מיחסי תלות במדינות. אמנם תמיד תימצא התשתית בתחומה של מדינה, ולפרקים תהיה זו מדינה שגם אם לא תתמוך ישירות בארגון לפחות לא תפעל

נגדו; אבל תשתית פיננסית עצמאית מקנה למנהיגיו ולפעיליו של אל-קאעידה עצמאות מבצעית וחופש משיקולים מרסנים, הפועלים על ממשלות ולכן על ארגונים הנתמכים על ידן וכפופים למרותן. עצמאות זו מחלישה ובמקרים מסוימים אף מיתרת את הקשר המוכר בין טרור לבין מדינות תומכות. קשר זה הקל על מדינות נפגעות להאשים מדינה מסוימת ולנקוט נגדה פעולות עונשין, גם אם לא בכל מקרה תורגמה ההאשמה לפעולת עונשין ישירה בכלל וצבאית בפרט ואולם במקרה אל-קאעידה, למשל, צומצמה באופן ניכר היכולת להיאבק בגורם מדינתי תומך – באמצעים כלכליים או צבאיים – ולכרסם משמעותית ביכולת פעולתם של התאים.

המונח "טרור חדש" מתקשר אפוא, במידה רבה, למאפיינים מובחנים, המשותפים לקצוות קיצוניים של גורמי טרור ובייחוד לאלה המשתייכים לאסלאם הלוחמני. מאפיינים אלה – כולם במונחים יחסיים – כוללים: פיזור גיאוגרפי רחב של תשתית פיגועים, המאפשרת טווח פעולה חסר גבולות; גבולות ארגון מטושטשים; היררכיה פיקודית רופפת; מחויבות מועטת לרווחתה של קהילה; והיעדר צורך בתמיכה של מדינה. כל אלה, יחד עם הגדרה בלא פשרות של יעדים ותרגומה לאסטרטגיית פעולה ראוותנית ברוח עקרונות דתיים קשיחים, מסבירים את ההסלמה הנמשכת בפעילותם של תאים וארגונים המשתייכים למסגרת זו. להסלמה זו מתייחסים, על פי רוב, כשדנים ב"טרור חדש".

ראוותנות והסלמה אף הם מונחים יחסיים. העולם ידע בעבר גלי טרור רבי עוצמה וקרבתות. גלים אלו כללו התקפות על יעדים של מדינות בעלות טווח תגובה

רחב ונכונות מוכחת לתגובה, ובהן ישראל וארצות-הברית. בעקבות גלים אלה התעורר דיון בטרור, גם אם לא ב"טרור חדש". ואולם אפיונים ארגוניים ומבצעיים של הטרור האסלאמי בגרסתו הקיצונית, שהתבררו במהלך שני העשורים האחרונים, מבססים השערה שמדובר אכן בשינוי מובחן, כפי שבא לידי ביטוי בספטמבר 2001. כמו כן, זה עשרות שנים מהווה ארצות-הברית יעד מועדף לפיגועים, המתרחשים באזורי עולם שונים, בשם אידיאולוגיות מגוונות. יוזכר שאותו מצע רעיוני הנחה את הפיגוע במטה הנחתים בבירות באוקטובר 1983, את הפיגוע במגדלי התאומים בפברואר 1993 ואת מתקפת ספטמבר 2001. ועם זאת, הראוותנות שבמתקפת ספטמבר 2001 העידה, נוסף על השתכללות התכנון והיכולת המבצעית, על חציית קווים במובן של התרחשות המפגש הקטסטרופלי החזוי בין טרור לבין נשק להשמדת המונים, גם ללא שימוש באמצעים לא קונוונציונליים.

ובכל זאת אין מדובר במציאות כוללת. מגמת ההסלמה, הניכרת בהיערכות המבצעית ובפעילותם של תאים אסלאמיים קיצוניים, אינה מלמדת בהכרח על מגמה המאפיינת גורמים המעורבים בטרור ברחבי העולם באשר הם. ראשית, הטרור האסלאמי אינו גורם האיום היחיד. יש בעולם גורמים קיצוניים נוספים, תלושים לחלוטין מקשר עם אוכלוסייה ונעדרי יעדים, דוגמת הארגון היפני "האמת הצרופה". לגורמים כאלה פעילות אל-קאעידה יכולה לשמש מקור השראה. ואולם פעולתם של גורמי טרור אלה מוגבלת, גם אם אינה מבוטלת, עקב מיעוט משאבים וכן עקב מאמצי סיכול שהוגברו ברחבי העולם בעקבות ספטמבר 2001, ובהם פיקוח על חומרים שעלולים לשמש נשק

להשמדת המונים. בצד אלו מתנהלים בעולם מאבקים רבים, שאינם מאופיינים במבנה הארגוני או במגמת ההסלמה המציינים את ה"טרור חדש". רובם אינם מתנהלים לעיני המערב. מכיוון שאינם זוכים לסיקור תקשורתי רציף, מושלים אל-קאעידה ודומיו בכיפת הטרור מבחינת המודעות הציבורית והיקף התגובה. רבים מגופי הטרור המנהלים מאבקים אלה מסתמכים על תמיכת אוכלוסייה או שליטה בה. כרסום בסיס תמיכה ומקור לגיטימציה זה – כתוצאה, למשל, של מענה פוליטי וכלכלי מצדו של השלטון המותקף, בצד פעילות נגד צבאית – אפשר שיחלישם באופן ניכר.

יצוין, שבין ארגוני הטרור, שאינם זהים לאל-קאעידה מבחינת המבנה, דפוסי הפעולה והנטייה להסלמת פעילות, מצויים גם ארגונים אסלאמיים, הפעילים בארצות אסלאמיות. בתנאים הפוליטיים הנוכחיים אין הם נוטים להביא על עצמם סיכונים מהסוג שפיגועי ראווה רבי קורבנות עשויים לחולל. אפשר שתפתח מקרבם הקצנה, בין היתר כדי לסכל התמתנות וריסון. והיו דברים מעולם. מייסדי הג'יהאד האסלאמי הפלסטיני, למשל, ניתקו את עצמם ממסגרת האחים המוסלמים ברצועת עזה – לימים תנועת החמאס – על רקע האשמת מנהיגות "האחים" בחוסר לוחמנות. אך לנוכח הכבדת היד מצד השלטונות על תנועות וארגונים אסלאמיים במזרח התיכון ובאסיה קשה להניח כי התפתחות מעין זו תעשה מגמה גורפת.

מגמות ומאפיינים שכדי לתארם נטבע המונח "טרור חדש" אינם מובהקים. הטרור האסלאמי עצמו אינו תופעה חד-ממדית ואינו תמצית הטרור על פני הגלובוס אלא הקצנה של תופעה בעלת ריבוי פנים,

בהתאמה לאווירה בינלאומית ולאילוצים מְיָדִים. גם בעידן ההסלמה, המתקשרת לאיום הלא קונוונציונלי מזה ולאיום הקנאות האסלאמית מזה, נשמרו מאפייניו ה"קלאסיים" של הטרור. מאפיינים "חדשים" לא החליפו את ה"ישנים", אלא השתלבו בהם.

דילמות של מענה

בהתאם לזעזוע שגרמה ולאיום לעתיד שהשתמע ממנה, גררה מתקפת ספטמבר 2001 תגובה חריגה. אין תמה שפיגוע חסר תקדים גרר הפגנת עוצמה צבאית והניע מאמץ בינלאומי רחב, שנועד לשפר את יכולת ההתמודדות וההגנה מפני טרור בטווח הארוך. אך בעוד שמתקפת הטרור שיקפה מגמה של הסלמה, המבטאת שילוב של מאפיינים מוכרים עם יסודות מתגבשים של טרור, שיקף המענה, על פניו המגוונות ולמרות עוצמתו, היצמדות לרפרטואר תגובות מוכר. הערכה זו מסתמכת על הצעדים שנקטו במסגרת המאבק בטרור בשנתיים שחלפו מאז מתקפת ספטמבר 2001. בדיקת הצעדים שנקטו מעידה שלא חלו שינויים מהותיים במכלול הדילמות והאילוצים, שלפיהם נשקל ומופעל מענה. המערכה באפגניסטן בעקבות מתקפת ספטמבר 2001 לא הייתה הפעם הראשונה שבה ניתנה תגובה צבאית מסיבית לטרור, תוך התעלמות מריבונותה של מדינה כשהמטרה היא להחליש תשתית טרור, להעניש משטר על תמיכה בטרור ולהעביר מסר של הרתעה. המלחמה הזאת גם לא שיקפה התמסדות של האופציה הצבאית כברירת מחדל בתגובה לטרור בכלל ול"טרור חדש" בפרט. לנוכח נחרצותו של הממשל האמריקני זכתה המתקפה באפגניסטן

לתמיכה בינלאומית מרשימה. במקרים שלא ניתנה תמיכה מפורשת, נחסך מן הממשל גינוי. אך התמיכה הייתה על-פי רוב מותנית – ביטוי לכוונתן של ממשלות לשמור לעצמן בעתיד, כמו בעבר, עצמאות בבחירת זירות הפעולה נגד הטרור ובבחירת טווח הפעולה ועיתויה, ולמנוע פרשנות של תמיכתן כהרשאה גורפת – לארצות-הברית או לכל מדינה אחרת – להגיב על טרור תגובה צבאית מסיבית.

ככלל, משמעותם של שיקולים וחששות

הממשל האמריקני כשל בניסיונו לשכנע את הקהילה הבינלאומית שאת המערכה בעיראק יש לראות כחלק ממהלך מקיף נגד הטרור.

המרסנים תגובה על טרור – ובהם חשש מסנקציות וביקורת, שניתן לצפות להן בתגובה להסרת עכבות במאבק – מצטמצמת לנוכח איום פנימי ישיר על יציבותו ומעמדו של שלטון. אך פני הדברים היו שונים ויוסיפו להיות שונים לנוכח איום ממקור חיצוני. בצד השיקולים התומכים בפעולה צבאית נגד ארגוני טרור וממשלות מסייעות, ימשיכו לפעול שיקולים נוגדים ומתחרים, ובהם חשש מהסתבכות המערכה וגלישתה לזירה הבין-מדינית או קשרים אסטרטגיים וכלכליים עם מדינות תומכות טרור. כן יקשה על מדינות לגייס תמיכה למאמץ צבאי המוצג כמהלך נגד טרור אם

זה יתפרש כדרך לקדם אינטרסים נוספים מלבד הגנתיים טהורים מפני איום מפורש. הביקורת הגורפת בעולם על מאבקה של ישראל בטרור הפלסטיני משקפת הערכה, שנוסף על צמצום הטרור מבקשת ישראל להבטיח את המשך השליטה בשטחי הגדה המערבית ורצועת עזה. גם הממשל האמריקני כשל בניסיונו לשכנע את הקהילה הבינלאומית שאת המערכה בעיראק יש לראות כחלק ממהלך מקיף נגד טרור.

השונות בפרשנות, שמקנות מדינות לצורך המובן עקרונית להתגונן מפני טרור, משקפת, נוסף על הבדלים בין מדינות בנוגע לאופן ולטווח הפעולה, גוונים במדיניותן של אותן מדינות עצמן לנוכח מקורות שונים של איום. תמיכה משכנעת לקביעה זו מספק הממשל האמריקני. גם על רקע המערכה באפגניסטן הביע הממשל הסתייגות מן הפרשנות הגורפת שפירשו ממשלות אחדות את מדיניותו הוא. הכבדת ידה של ממשלת ישראל על הרשות הפלסטינית, תגובת הודו על מאבקים של מורדים קשמירים, או מדיניות רוסיה בצ'צ'נייה – עוררו הסתייגות בממשל האמריקני מחשש, שעצם הסלמת המאבק בטרור תפריע למתן עימותים, תגרום להסלמת הטרור ולהתפתחויות מאיימות לא פחות ואף יותר מן הטרור. נחרצות מאבקה של ישראל בטרור הפלסטיני נחשבה גורם שיפריע לגייס תמיכה ערבית במערכה המתגבשת נגד עיראק. מלחמה בין הודו לפקיסטן הייתה ונותרה איום המאפיל על איום הטרור ועל דחיפות ההתמודדות עמו. הסלמת המאבק בצ'צ'נייה נתפסה כאחד הגורמים שיפריעו למאמץ למנוע מן המערכה באפגניסטן ובטרור האסלאמי בכלל להיתפס כביטוי של מלחמה כוללת בין המערב לעולם האסלאמי. את הקשר בין

ממשלת סוריה לבין ארגוני טרור מתמיד הממשל האמריקני לנסות ולנתק באמצעים דיפלומטיים. דומה שאין המחשה משכנעת יותר לכך שהאופציה הצבאית כפופה לאילוצים המונעים ממנה להיעשות לברירת מחדל ולכך שתגובה נשקלת על-פי כל מקרה לגופו, מהימנעותה של ארצות-הברית מלתקוף את איראן, הנמצאת דרך קבע בראש רשימת המדינות התומכות בטרור, שמפרסמת מדי שנה בשנה מחלקת המדינה. במקרה הישראלי-פלסטיני מייחד הממשל מאמץ לקדם את "מפת הדרכים" כדי למנוע מן הטרור הפלסטיני להפריע למאמצי יישוב המזרח התיכון וכן בתקווה שהרגעת הסכסוך תועיל להפחית את תרומתו ללוחמנות האסלאמית. מדיניות זו מבטאת הכרה בצורך להתמודד עם הטרור גם באמצעות טיפול בתנאי רקע ובגורמים המזינים תמיכה בטרור מבית ומחוץ.

הצורך להתמודד עם הטרור באמצעות הידרשות לגורמי רקע מהווה קו מנחה במדיניות האירופית המוצהרת. באמצעות טיעון זה מסבירות ממשלות החברות באיחוד האירופי את הימנעותן מלתת גיבוי גורף לדגש לוחמני במאבק בטרור ואת העדפתן דגש הגנתי. במסגרת האיחוד נעשו צעדים חוקיים וארגוניים משמעותיים כדי לשפר את יכולת ההתגוננות המשותפת, אבל ניכרו קשיים לבסס עקרונות של פעולה שיטתית ואחידה. אחד ההישגים הבולטים של המאמץ הרב-לאומי לגבש מדיניות אפקטיבית נגד הטרור, שהתעורר בעקבות ספטמבר 2001, היה הגדרה אופרטיבית של הטרור, שעליה הסכימו מדינות האיחוד האירופי, ובמרכזה פירוט של טקטיקות אלימות אופייניות לטרור. ואולם תרגום הגדרה זו לרשימה שתשמש בסיס לפעולה

מתואמת נגד ארגוני טרור נתקל בקשיים, המשקפים את העובדה המוכרת שמאבקים חתרניים אינם מתבצעים באמצעים אלימים בלבד אלא גם באמצעות פעולה חברתית וחינוכית. בעייתיות זו הומחשה בחילוקי הדעות בנוגע להתייחסות לאגפים האזרחיים של חיזבאללה ושל החמאס.

דוגמאות אלו אינן מקריות. כללית, הן מבטאות את הכשל המוכר לנסח הגדרה מחייבת של תופעה רבת גוונים והקשרים, שתהיה מוסכמת על גורמים שונים הבוחנים

קְטֵנָה האפשרות לצמצם את איום ארגוני הטרור האסלאמיים באמצעים צבאיים, משום מאפייניהם הארגוניים, עצמאותם היחסית ופיזורם הגיאוגרפי הרחב.

אותה מזוויות שונות, לעתים מנוגדות. דוגמאות אלו גם ממחישות את ההתייחסות השונה לטרור, על-פי מידת האיום הנשקפת ממנו ועל-פי מקורו – פנימי או חיצוני. ממשלות במערב אירופה, ובהן אלו המתלבטות בימים אלה בעניין מעמדן החוקי של הזרועות האזרחיות של חמאס וחיזבאללה, לא היססו בעבר להוציא אל מחוץ לחוק חזיתות פוליטיות שהיו קשורות באגפים הצבאיים של ארגוני טרור מקומיים, כגון IRA או ETA.

מכשול משמעותי הניצב בפני הכוונה לצמצם את איום הטרור באמצעות טיפול בשורשיו, נובע מהעדר נכונותם של הקיצונים

שבמובילי המאבק האסלאמי – אלו שעל בסיס מאפייניהם הארגוניים ודפוסי פעולתם מוגדר במידה רבה "הטרור החדש" – לאפשר לניסיונות פשרה כלכליים ופוליטיים להפריע להם בדרכם לעימות הישיר, האמור להוביל לשינוי סדרי עולם. מצד אחר קטנה גם האפשרות לצמצם את האיום באמצעים צבאיים, וזה משום מאפייניהם הארגוניים, עצמאותם היחסית ופיזורם הגיאוגרפי הרחב של תאי הטרור הללו. ישימות האופציה הצבאית מצטמצמת גם עקב הריסון המוכתב מהחשש המתמיד שעימות חזיתי יגביר תמיכה בארגון המותקף ויגביר מוטיבציות להתגייסות לפעולה.

מגוון השיקולים המונע יישום גורף של האופציה הצבאית, יחד עם היכולת המוגבלת לכרסם באיום הטרור באמצעות ניסיונות פשרה ותיקון עוולות – לפחות בטווח המידתי – מסבירים מדוע המאבק בטרור מתמקד במאמצי סיכול. על אף הזעזוע שגרמו ומגמת ההסלמה שביטאה, לא שינתה מתקפת ספטמבר 2001 את מהות מערך השיקולים הזה והרכבו ולא הסירה את מגבלות הכוח, כפי שאלה מתחורות שוב ושוב בהקשר של המאבק בטרור. מחיר בחי אדם ובזכויות אדם, שהוא בלתי נמנע בזיקה למאבק מקיף בטרור, הוא שיקול לא מבוטל ולו משום החשש מביקורת עקב התעלמות ממנו. ואחרי הכול, לתשובה על השאלה, בכמה אנשים מוצדק לפגוע כדי לחסוך חיי אחרים, יש משמעות פוליטיות ישירות, ולא פילוסופיות בלבד. לכן למחרת ה-11 בספטמבר 2001 התגברו מאמצייהם של ממשלות ופורומים בינלאומיים רבים למסד את המאבק בטרור במסגרת תומכת, המדגישה מודיעין וסיכול, מבוססת על תיאום ועל שילוב כוחות. צעדים אלו נועדו

למנוע מצב שבו יכתיב הטרור סדר יום לאומי ובינלאומי, ובין היתר יחולל תרחיש שבמסגרתו תראינה מדינות את עצמן חופשיות או מאולצות להפעיל אופציה צבאית, על אף הסכנות והמחירים שעלולים לנבוע ממנה.

מהלכים אלה, ככל שהיו מאומצים, ובלי לבטל את חשיבותם ואת יעילותם הנצברת, הצטרפו לרשימה ארוכה, אם כי לא רציפה, של צעדים שנועדו לגבש מענה שיטתי

ומתואם לאתגר הטרור. כמו בתקופות קודמות, שבהן התעורר עניין בינלאומי בטרור, כך גם הפעם: הוצהרו כוונות לפעולה נחושה, נוסחו החלטות, עודכנו הסכמים קיימים והתארגנו סוכנויות וגופים שמטרתם לשפר את יכולת הסיכול ואת התאום בין גופים המעורבים במאבק בטרור. וגם הפעם התעוררו חילוקי דעות בין ובתוך מדינות ובין אגפים למיניהם בנוגע לדרכי פעולה אפשריות, טווח הפעולות והיעילות המצופה.

מאמצי ההתארגנות לסיכול ולצמצום האיום העידו יותר מכול, שאיום "הטרור החדש" במלוא עוצמתו המוכחת לא שינה מהותית את אופייה של מערכת האילוצים והאפשרויות, המגדירה תגובה על-פי הקשרים מדיניים. האילוצים והשיקולים הללו אינם רק מקור האיום והיקפו, אלא גם, ובעיקר, טווח פעולתם ושיקוליהם האחרים של הגורמים המבקשים, ובעצם נדרשים, למצוא מענה לאיום.

הערות:

1. R. A. Falkenrath et al., *America's 'Achilles Hill': Nuclear, Biological, and Chemical Terrorism and Covert Attack*. Cambridge, MA, MIT Press 1998; S. D. Drell et al., *The New Terror: Facing the Threat of Biological and Chemical Weapons*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1999.
2. W. Laqueur, *The New Terrorism: Fanaticism and the Arms of Mass Destruction*. New York: Oxford University Press, 1999.
3. I. Lesser et al., *Countering the New Terrorism*, Santa Monica, CA: Rand, 1999.
4. ראו למשל: E. Yaari, "The Afghans are Coming", *The Jerusalem Report*, July 2, 1992, pp. 30-31; A. Kurz, "Middle Eastern Terrorism in the International Arena", *Strategic Assessment* 1, No. 4, (January 1999); Y. Schweitzer, "Middle East Terrorism: The Afghan Alumni", *The Middle East Military Balance 1999-2000*, JCSS and BCSIA, Cambridge, MA, The MIT Press, 2000.

* * *

הטרור ימשיך להיות דילמה מרכזית בסדר יומה של הקהילה הבינלאומית, בין שגורמיו יהיו קנאים אסלאמים ובין שיהיו אחרים; בין שיתרחש באמצעים קונוונציונליים ובין באמצעים לא קונוונציונליים; בין שהאסון הבא יהיה דומה לכוזה שכבר קרה, ובין שיתרחש גרוע ממנו. זאת ועוד, האיום תקף בין שיגדל חלקם היחסי של פיגועים מרובי קורבנות ביחס למכלול פעילות הטרור המתרחשת מדי יום ביומו ברחבי העולם ובין שלא. ראיות שנצברו במהלך השנתיים האחרונות מעידות, שהתגרות בוטה עשויה לשנות את משקלם היחסי של שיקולים המעורבים בקבלת החלטה בדבר אופן התגובה ועוצמתה, ובמקרים מסוימים – לשחרר את רסן התגובה. תדירות גוברת של פיגועים בנוסח ספטמבר 2001 תגרו קרוב לוודאי תדירות גוברת של תגובה קשה, וכן תאיץ מאמצים לגבש סטנדרטים אחידים של סיכול וענישה. ועם זאת, נראה כי שינויים שנצפו בשנים האחרונות במופעים מסוימים של הטרור לא שינו מהותית את טיב האיום ואת מהות הדילמות המעורבות בניסוח תגובה.

דילמות אלו מכתיבות התמודדות עם גילויי השונים של אתגר הטרור על-פי הנסיבות הייחודיות של כל מקרה ומקרה. עם הנסיבות הללו נמנות זהות ארגון הטרור ומטרותיו, עוצמת הפגיעה ומהותה, וכן מעמדה הפוליטי ויכולתה הצבאית של המדינה הנפגעת. מערך הכוחות הגלובלי מאפשר, ואולי אינו מאפשר אלא תגובה דיפרנציאלית על איומים שונים, ובהם איומים הנשקפים מפיתוח נשק לא קונוונציונלי בידי מדינות. דיפרנציאליות זו באה לידי ביטוי, בין היתר, גם בעצם הגדרת מקרים מסוימים כאיום, ואילו אחרים מקובלים ומקבלים "הכשר". מערך הכוחות הזה עדיין מאפשר, ואולי אינו מאפשר אלא תגובה דיפרנציאלית לטרור – הן במקרים ששולטים בהם מאפיינים "ישנים" והן במקרים שמשולבים בהם מאפיינים של "טרור חדש".