

אירופה מול הטרור – מעט מדי, לאט מדי

עוזי עילם

מבוא

מיד אחרי הפיגועים בניו יורק ובושינגטון הכריז הנשיא האמריקאי, ג'ורג' בוש, מלחמה כוללת נגד הטרור באשר הוא, לרבות נגד מדינות המעניקות חסות לארגוני הטרור. גלי ההלם שהציפו את העולם בעקבות הפיגוע הניעו את המדינות החברות במועצת הביטחון של האו"ם לקבלת שתי החלטות – 1368 מ-12 בספטמבר ו-1373 מ-28 לספטמבר – המגנות גינוי חריף את "התקפות הטרור המבועיות", המהוות "איום על השלום ועל הביטחון הבין-לאומי". החלטות אלה העניקו משענת חוקית לפעילות הבין-לאומית נגד הטרור.

התגובה המידית של נאט"ו, יום אחרי הפיגוע, היתה הצהרה פה אחד, כי התקפת הטרור, באמצעות השימוש במטוסים החטופים, היא התקפה על כל החברות החתומות על האמנה. בתגובתה הסתמכה נאט"ו, לראשונה מאז קיימת האמנה, על סעיף 5 שלה, שלפיו התקפה (חיצונית) נגד מדינה חברה היא התקפה נגד כל החברות. התגובות של האיחוד האירופי (EU) לאירועי 11 בספטמבר היו מידיות גם הן, אבל נשאו אופי הצהרתי בעיקר – זעזוע, אמפטיה וגינוי לטרור במונחים כלליים. הארגון הכלל-אירופי לביטחון (OSCE), וכמותו גם מועצת אירופה (COE), הביעו זעזוע, תמיכה

באמריקאים ונכונות "לפעול נגד הטרור". להצהרות התמיכה האלה נודע ערך פוליטי-הצהרתי, ולא יותר מכך.

**לעולם כולו – ולישראל
באופן חד אף יותר – חשוב
לדעת האם וכיצד נערכת
אירופה נגד הטרור, ומתי
יש סיכוי כי תוכל באמת
לתרום למאמץ העולמי**

חשיבותה ומרכזיותה של אירופה בעולם בתחומי הכלכלה, הביטחון והפוליטיקה, מציבות אותה במקום מרכזי בהיערכות העולמית למאבק נגד הטרור. ועם זאת, השימוש שעושים ארגוני הטרור באירופה, כבית גידול לקבוצות וכבסיס למבצעים, אינו בגדר סוד עוד. שני ההיבטים האלה מחייבים את אירופה לנקוט עמדות ולעשות מעשים במערכה המורכבת והמתמשכת נגד הטרור הבין-לאומי, מערכה שבראשה עומדת ארצות-הברית.

לעולם כולו – ולישראל באופן חד אף יותר – חשוב לדעת האם וכיצד נערכת אירופה לקחת חלק במאבק נגד הטרור, שקיבל תמיכה בולטת גם באו"ם. חיוני לנתח

מה עושה אירופה, בתחום המלחמה בטרור בכלל, והמלחמה בטרור הבין-לאומי בפרט, והאם יש סיכוי, כי תוכל באמת לתרום למאמץ העולמי.

מאמר זה מציג ומנתח את מידת המורכבות של המכשולים העומדים בדרכה של אירופה במאבקה בטרור, ובוחן את האפשרות כי "המהומה" שחולל ההלם של הפיגוע ב-11 בספטמבר תוליד "מאומה", וכי המאבק לא יוליד דבר.

ההגדרה איום הטרור

הגדרת הטרור המקובלת כיום על אירופה כולה היא ההגדרה, שגובשה במועצת האיחוד האירופי בסוף שנת 2001. ההגדרה קובעת, כי פעילויות טרור הן פעולות יזומות, שעלולות "לגרום נזק של ממש למדינה או לארגון בין-לאומי, פעולות שמטרותיהן: (1) לאלץ (intimidate) אוכלוסייה או (2) להכריח, שלא כדין, ממשלה או ארגון בין-לאומי לבצע פעולות או להימנע מביצוען או (3) לגרום זעזוע של ממש או הרס בתשתית המבנה הפוליטי, התחיקתי, הכלכלי או חברתי של מדינה או של ארגון בין-לאומי" (מועצת האיחוד האירופי, 2001b).

ביוני 2002 סוכמה ועודכנה רשימת ארגוני הטרור, על דעת כל המדינות החברות באיחוד האירופי, והיא כוללת ארגונים

קשיים ומכשולים בהיערכות נגד הטרור

יש להדגיש בראש ובראשונה, כי אין "אירופה אחת". אם מוסיפים למדינות מערב אירופה את הרפובליקות האירופיות של ברית המועצות לשעבר, ברור, כי מדובר בקבוצה גדולה של מדינות, שביניהן שוררת שונות רבה מאוד בתחומים רבים: שונות תרבותית, שונות כלכלית, שונות במבנה החברתי ושונות במבנה הפוליטי הפנימי; שונות בזיקה הפוליטית לעולם החיצון ושונות גם בכל הנוגע להגדרה של איום הטרור.

בחינה של הארגונים השונים, הכלל-אירופיים, ממחישה את השוני הפנימי הרב:

- **מועצת אירופה**, שהוקמה ב-1949, פועלת בסטרסבורג, צרפת, ומאגדת 44 מדינות, והיא מנועה מלטפל בנושאים צבאיים ובנושאי הגנה. עם זאת, יש לזכור, כי אופייה של הפעילות נגד הטרור מחייב שילוב של תחומים רבים – משפטיים, משטריים, תחקיקתיים, חברתיים, כספיים ופוליטיים – ולכן, יש מקום גם לפעילות של מועצת אירופה בכל הנוגע למאבק בטרור הבין-לאומי;

- לעומת מועצת אירופה, **הארגון הכלל-אירופי לביטחון**, המאגד 55 חברות, מסוגל, בשל היקפו הרחב, להגיע להכרזות כלליות, אבל בלי יכולת לפעולה ממוקדת. בארגון מדברים, בנשימה אחת, על מלחמה "בלי פשרות" בטרור מחד גיסא, ומאידך גיסא מדגישים את ההימנעות מניצול המלחמה בטרור לפגיעה בזכויות האדם. עם "הארגונים של השותפים מהמזרח התיכון" כדי "ללבן את המניעים לטרור";
- **בנאט"ו** חברות מדינות אירופיות שסדר היום שלהן מעשי יותר, אבל הוא

מגמות מדאיוגות במאמצים, שעשה ארגון אל קאעידה לרכוש יכולות בתחום הטכנולוגיות של נשק להשמדה המונית. בין מכלול האיומים העתידיים שמולם יש להיערך, מתחילים האירופים לראות גם איום ביולוגי, איום כימי, איום רדיולוגי ואף איום גרעיני. ככלל, את האיום הלא קונבנציונלי קשה מאוד לממש בלי סיוע של מדינה, ועל כן, בניתוחים של האיום הזה מוקדשת תשומת לב רבה גם למדינות, העוללות לסייע לארגוני הטרור. האיום בטילים ארוכי-טווח נעשה

עיסוקן של המדינות באירופה על צורת התמיכה שלהן בארצות- הברית במלחמתה בטרור תרם לחידוד ההכרה באיום הטרור, אבל לא תרם בהכרח למוכנות להתמודד עמו

גם הוא מוחשי יותר, ונראה כי העיסוק בתחום זה באירופה, ולא בארצות-הברית וב ישראל בלבד, נעשה ממוקד יותר, גם אם המדובר בשלב ההערכות והדיונים עדיין. הזעזוע, שחולל השימוש במטוסי נוסעים לצורך ביצוע פיגועי התאבדות, גרם לאירופאים לשקול כוונת פעילות אפשריים נוספים. הצי הבריטי, למשל, החל להיערך נגד פיגועים בלב ים. האיום בתחום זה הוא סירות מהירות מאוד, המצוידות בטילים מדויקים ובעלות טווח מתאים או עמוסות חומר נפץ ונהוגות בידי מתאבדים. הפגיעה במכלית הנפט הצרפתית מול חופי תימן ב-6 באוקטובר 2002 היא דוגמה מובהקת לסוג זה של פיגועים.

באזורים שונים: הארגונים האירופיים – הקבוצה הבדלנית הבסקית (ETA), כולל פירוט שמי של מבוקשים רבים), שלושה ארגוני טרור יווניים וכמה התארגנויות טרור באירלנד; הארגונים השייכים למזרח התיכון – הג'יהאד האסלאמי פלסטיני, ארגון אבו-נידאל, גדודי חללי אל-אקצא, הקבוצה האסלאמית (ג'אמעה אל-אסלאמיה), הזרוע הצבאית של החמאס ו"קרן ארץ הקודש" לרווחה ופיתוח; ארגונים אחרים בעולם – הארגון היפני "אאום שינריקיו", שהתפרסם בפיגועים שביצע תוך שימוש בחומרי לחימה כימיים וביולוגיים, ביפן, שני ארגוני טרור קולומביאניים, וגם ארגון "כח", כהנא חי. בולטים בהיעדרם מן הרשימה ארגון אל קאעידה, ארגון החיזבאללה בלבנון (למעט קצין מודיעין בכיר בחיזבאללה יליד לבנון, הנכלל ברשימת המבוקשים) ו"הצבא הרפובליקאי האירי", שהתפרק חלקית מנשקו לא מכבר.

מקץ שנה עתירת דיבורים והתייעצויות במישורים רבים באירופה, נראה כיום איום הטרור רחב הרבה יותר. ניכרת התפכחות מסוימת בנוגע לארגונים, דוגמת אל קאעידה, המשתמשים באירופה כבבסיס לפעילות מחוץ לה. נראה, כי הפיגוע של 11 בספטמבר, ההוכחות הנחרצות למעורבותו-אחריותו של ארגון אל קאעידה, ובייחוד הלחץ האמריקאי, לא הותירו למדינות אירופה ברירה, אלא להכיר בטרור כבאיום קונקרטי של "כאן ועכשיו".

מאז 11 בספטמבר, האיום של שימוש בנשק השמדה המוני בידי ארגוני הטרור נעשה ריאלי ומוחשי. לחיזוקה של תודעה זו תרמו הבהלה שעוררו מעטפות האנטרסק בארצות-הברית, אבל גם המודיעין שנאסף לקראת סיום הקרבות באפגניסטן, וחשף

נקבע על פי שיקולים גלובליים ובהשפעה מכרעת של ארצות-הברית;

• **האיחוד האירופי** בולט כגוף ההומוגני בגופים האירופיים בתפיסותיו ובמבנה הארגוני שלו. האיחוד האירופי אינו כפוף למועצת אירופה ואף לא לארגון הכללי-אירופי לביטחון. האיחוד, המייצג עוצמה פוליטית וכלכלית ברמה גלובלית, החל לבנות את עצמו ליכולת הפעלה של כוחות, צבאיים או משטריים. המדובר ביכולת, שהומרצה בעקבות הלקחים מקוסובו, להתערבות במשברים באירופה ומחוצה לה. השוני הרב בין מדינות האיחוד האירופי בכל הנוגע לתפיסת האיום של הטרור, יכול להעיד על הפערים בהגדרת האיום הזה בכלל מדינות אירופה.

ריבוי הארגונים והפורומים באירופה מכביד על האפשרות לגבש תהליך יעיל לקביעת מדיניות ולקבלת החלטות אופרטיביות. אחת הסוגיות המרכזיות היא חיזוק ההגנה על גבולות אירופה. בתחום זה מתלכדות המגמות של המלחמה בפשע, בסמים, בהברחות ובהלבנת ההון, עם המאמץ למנוע כניסת אנשים השייכים לארגוני הטרור. ואולם, מהם "גבולות אירופה"? אם המדובר בגבולות של מדינות האיחוד האירופי בלבד, חלק נכבד מאירופה נותר פתוח ופרוץ.

כל אחת ממדינות אירופה ניצבת בפני אילוצים פנימיים שונים, המכתיבים את עמדותיה ואת פעילותה, ומהם נגזרים גם היקף פעילותה ונכונותה לתרום למאבק. המדובר בשילוב של גורמים צבאיים, גורמי מודיעין, גורמי חוק ומשפט וגורמי משטרה, בין אם "מדים כחולים" ובין אם "מדים ירוקים" (הג'נדרמריה בצרפת, הקרביניירי באיטליה).

הבעיה של זכויות האדם היא, אולי, הסוגייה הטעונה והמורכבת ביותר בכל הנוגע למאבק בטרור באירופה. מגבלות תחקיתיות ומשפטיות מונעות הסגרה של אדם למדינה, שבה נעשה פיגוע הטרור, גם אם הוכחה מעורבותו במעשה. הטיפול במיעוטים, שהיגרו לאירופה היא כבר כיום בעיה פוליטית קשה מאוד. אם מוסיפים לזה את פעילות הטרור – כמו הפעילות של ארגון אל קאעידה, שנחשפה באחרונה באירופה – אין ספק, כי לפנינו "פצצת זמן" רבת-עוצמה.

הקושי לטפל בטרור בין-לאומי, הנסמך על פעילות של ארגוני דת קיצוניים ומופנה כלפי מטרות מחוץ לאירופה, יישאר מכשול של ממש בפני יכולתה של אירופה להלחם בטרור

ההשלכות של היערכות אירופה למלחמה בטרור נוגעות בחריפות רבה במדיניות ההגירה של מדינות אירופה. הצעדים, המתגבשים והולכים כבר כעת לביסוסה של ההיערכות, נוגעים במישרין לאפשרות של מתן מקלט מדיני, לתחום של חופש הדיבור וחופש הפרט, וכן לכיבוד הדת והעיסוק בה. כל אלה חרוטים מזה שנים רבות על דגלה של אירופה, והיא תתקשה להיפרד מעקרונות כה נשגבים.

האמנה האירופית נגד הטרור והפעילות הנמרצת של הזרוע המשפטית האירופית, ה-Eurojust, בשילוב הבסיס הקיים למלחמה בפשיעה והדגש על המאבק נגד הלבנת ההון,

מספקים נקודת אחיזה מסוימת לגיבוש החזית במאמץ להקפיד את כספי הטרור. זוהי הנקודה היחידה, אולי, שבה חשה אירופה כבר כעת את הצורך לפעול בנחישות כדי להגן על עצמה.

ההטמעה של עקרונות ושל כללים אלה בכל מדינה ומדינה תהיה תהליך ארוך, מייגע ואולי גם מקרטע. הדרך שבה התנהלה החקירה בגרמניה, למשל, שגם אחרי שנה של מאמצים לא השכילו הרשויות להעמיד לדין חשודים בקשרים עם ארגון אל קאעידה, היא דוגמה מאלפת. למרות הידיעה הברורה בנוגע לקשר ההתארגנות של אנשי אל קאעידה בהמבורג ולגיוס הטייסים שביצעו את הפיגועים ב-11 בספטמבר, לא אפשר החוק הגרמני להעמיד לדין חברים בארגון טרור, מכיוון שאין הוכחות, כי התכוונו לפגוע ביעדים גרמניים.

הקושי לטפל בטרור בין-לאומי, הנסמך על פעילות של ארגוני דת קיצוניים ומופנה כלפי מטרות מחוץ לאירופה עצמה, יישאר מכשול של ממש בפני יכולתה של אירופה להיכלל במערך העולמי של המלחמה בטרור זה.

ההיערכות לטיפול בטרור

להיערכות מול איום הטרור ולהתמודדות עמו פנים רבות. מגוון ארגוני הטרור, הדינמיות של השיטות ושל האמצעים שהם נוקטים, ואופייה החמקמק של פעילות הטרור הבין-לאומית – אלה מכתביבים היערכות רב-מוקדית, אבל מתואמת והרמונית. יש מקום להבדיל בין היערכות למניעה של פיגועים לבין היערכות המיועדת להגנה מפני תוצאותיהם של פיגועי טרור. יש להבחין גם בשוני הנוגע ללוח הזמנים של הפעילות הסיכולית: (1) סיכול סמוך

מאוד למועד הפיגוע, (2) סיכול התארגנות עוד בשלביה הראשונים.

יש, כמו כן, הבדל מהותי בין העמדה האירופית כלפי התארגנות טרוריסטית על אדמת אירופה לביצוע פיגועים מחוץ ליבשת (אל קאעידה בהמבורג, לדוגמה) לבין עמדתה בנוגע להכנות לביצוע פיגועים נגד מטרות באירופה עצמה. בעקבות הפיגוע של 11 בספטמבר נחלצה אמנם אירופה לסייע לארצות-הברית באיתור הפעילים ברשת ארגון אל קאעידה, אבל, כפי שצינו, עוד ארוכה הדרך לגיבוש המסגרות התחקיות והארגוניות שתעניק "שיניים", ולו גם למשימה נקודתית כל כך.

האמנה האירופית הראשונה והיחידה נגד הטרור אומצה בכנס מיוחד של שרי משפטים בשנת 1977, כשברקע הדהדו פעולותיהן של "כנופיות-באדר מיינהוף" בגרמניה ושל "הבריגדות האדומות" באיטליה. האמנה הזאת, שחברה לאמנה משנת 1957 בדבר הגליית בני אדם מאירופה, היתה אמורה לאפשר את גירושם של מי שנמצאו אשמים בביצוע פעולות טרור. עם זאת, האמנה מאפשרת למדינה שלא לגרש אדם המואשם בפעילות טרור, אם יש סכנה, כי במדינה שאלה הוא עתיד להגיע יהיה נתון לאיום בעונש מוות או בעינויים או, חלילה, בטיפול משפיל.

למדינות אירופה החברות בה, היתה נאט"ו מסגרת נוחה, מבחינה פוליטית, להצטרף בלוח זמנים קצר אל הפעילות, שהובילה ארצות-הברית נגד הטרור. נאט"ו הסתמכה, כזכור, על סעיף 5 של האמנה, ובכך נתנה ל-19 המדינות האירופיות החברות באמנה תמריץ פסיכולוגי-פוליטי כבד משקל לקחת חלק פעיל במגוון הפעולות שנקטה ארצות-הברית. ואולם, אפשר לומר,

כי עיסוקן של המדינות באירופה בדיונים בדרגים הפוליטיים ובקבלת ההחלטות על צורת התמיכה שלהן בארצות-הברית במלחמתה בטרור, בשלבים הראשונים אחרי פיגועי 11 בספטמבר, תרם לחידוד ההכרה באיום הטרור, אבל לא תרם בהכרח למוכנות להתמודד עמו.

לנכסים של נאט"ו באירופה – כך ניכר לעין כול בעת מלחמת קוסובו – יש ערך רב כאשר נדרשים ארגון צבאי היררכי, אמצעים של נידוד גיסות, תיאום מודיעיני ומבצעי

האיחוד האירופי מייחס חשיבות מיוחדת להגברת המאמצים למניעת סכסוכים, בהנחה – שיש בה משום תמימות או משום התעלמות – שכך אפשר לבלום את הטרור

(interoperability) בין יחידות וגופים אירופיים החייבים לפעול במשולב. פוטנציאל זה עומד לרשותה של אירופה להפעלה בתרחישים של המלחמה בטרור, אם אכן יכתבו דרך פעולה צבאית. ואולם, ברור, כי הנתיב הקריטי של המלחמה בטרור עובר בתחומים המודיעיניים-תחקייתיים-משטריים, ומעל לכול – במישורים הפוליטיים.

ועם זאת, נאט"ו תוכל בכל זאת לתרום גם למניעה בתחום, שקיבל משקל נכבד בשנה האחרונה: שימוש של ארגוני הטרור והטרור הבין-לאומי במרכיבים של נשק להשמדה המונית. הכוונה לאיום הכימי,

הביולוגי, הרדיולוגי והגרעיני. מזכ"ל נאט"ו, הלורד רוברטסון, הכריז ב-20 ביוני 2002, כי המלחמה בטרור נעשתה למשימה הראשונה במעלה של הארגון. עוד הדגיש מזכ"ל נאט"ו את ההיערכות המיוחדת ל"שיפור יכולתה של נאט"ו לסייע לרשויות לאומיות בהגנה על אוכלוסייה אזרחית ועל תשתיות קריטיות מפני התוצאות של התקפות טרור, ובייחוד תוצאות של התקפות כימיות, ביולוגיות רדיולוגיות או גרעיניות". היישום, הלכה למעשה, של מדיניות זו מתבטא בחמש יוזמות המשלימות זו את זו:

- אב-טיפוס של מעבדה אנאליטית

- ניידת לאבחון כימי, ביולוגי וגרעיני;
- אב-טיפוס של צוות תגובה לאירועים גרעיניים, כימיים וביולוגיים;
- מרכז הצטיינות וירטואלי לנושאי הגנת אב"כ;
- מאגר נאט"ו לאמצעי הגנה כימיים וביולוגיים;
- מערכת מעקב ופיקוח על מגיפות.

בעתיד הנראה לעין, קשה להניח, כי אירופה עצמה תהיה מסוגלת להיערך מול האיום של טרור אב"כ. יוזמה זו של נאט"ו יכולה, אם כן, להיחשב תרומה נכבדה לעתיד מוכנותה של אירופה למרכיב זה של איום הטרור.

האיחוד האירופי אמור להיות ערוך להתארגנות מהירה ותכליתית בכל הנוגע למאבק בטרור. רוב המדינות החברות באיחוד האירופי הן, כאמור, גם חברות בנאט"ו. מועצת אירופה, עם האמנות האירופיות שנזכרו לעיל, כוללת את מדינות האיחוד האירופי, והן מפגינות בה רמה גבוהה של מעורבות והשפעה. האיחוד האירופי הוא גם הגוף, שנערך ארגוני

להפעלת כוחות צבא, במסגרת הכוחות לאכיפה ולשמירה על השלום, בעקבות הלקחים ממלחמת קוסובו והחלטות ועידת הלסינקי. ארגון כוחות אלה יסתיים, על פי החלטות האיחוד האירופי, בשנת 2003.

תגובתו הראשונה של הארגון היתה מהירה ונתנה מקום לציפיות ולתקוות לפעילות נחרצת: עשרה ימים אחרי הפיגוע בארצות-הברית גובשה תוכנית פעולה, ואומצה בידי מועצת האיחוד בשיבה מיוחדת בבריסל. התוכנית כללה שבעה תחומים, חמישה מהם רלבנטיים למאבק בטרור (שני האחרים עניינם שיקום אפגניסטן):

- שיתוף פעולה משטרי ומשפטי – הגדרה מחודשת לטרור, רשימת ארגוני הטרור, מיסוד חילופי מידע בין גורמים משטריים, וכדומה;

- החזית הדיפלומטית – בתחום זה בולטת ההכרזה על הסולידריות עם ארצות-הברית בבנייה של חזית כלל-עולמית למלחמה בטרור ובשורשיו. הפעילות הענפה בחזית הדיפלומטית עיקרה שורה ארוכה של מפגשים, כנסים והסכמים, עם ארצות-הברית, עם קנדה, עם הודו, עם מועצת אירופה, עם הארגון הכלל-אירופי לביטחון, ואפילו עם נציגים ישראלים ופלסטיניים, וכן עם "מדינות שלישיות", כמו פקיסטן, סעודיה, איראן, מצרים וסוריה;

- בטחון קווי התעופה – הרמוניזציה של הגדרות הסיכונים, שיתוף פעולה במודיעין, בהצבעה על אמצעים ועל שיטות מניעה ובתחיקה תעופתית מתואמת ומחייבת;

- צעדים כלכליים ופיננסיים – "ייבוש" המקורות הכספיים של ארגוני הטרור. באיחוד האירופי סבורים כי

התחיקה הקיימת בנוגע לצעדים נגד הלבנת כספים יכולה לסייע במאמץ לחסום אמצעי מימון לארגוני הטרור;

- מוכנות למצבי חירום הכרוכים בשימוש באמצעים לא קונבנציונליים – תחום זה מצוי באחריותם של שרי הבריאות של האיחוד האירופי, ועיקרו הכנה של אמצעים לטיפול רפואי, הקמה של מערכות התרעה, פיתוח יכולות לאבחון מהיר ולתגובה מהירה, וכן תקשורת מהירה וברורה עם הציבור במקרה חירום. כמו כן

אירופה תעניק עדיפות לפעילויות נגד הטרור, רק אם יעלו בקנה אחד עם צרכים אירופיים, כמו המלחמה בהלבנת הון או המאבק בכניסה לא חוקית למדינותיה

כולל תחום זה צבירה של מלאי חירום של תרופות ושל אמצעי-נגד ושריון תקציבים לכך, חיזוק הקשרים ושיתופי הפעולה עם ארגוני בריאות אמריקאיים ועם ארגונים עולמיים.

האיחוד האירופי מייחס חשיבות רבה לשיתוף הפעולה עם ארצות-הברית בתחום המלחמה בטרור. מעיון בנקודות הבולטות במאזן, שערך האיחוד האירופי לסיכום שנת הפעילות בתחום זה, אפשר להבין את הדרך, שבה תופסים האירופים את תפקידם במאבק בטרור. אפשר להבחין בבירור בסרבול, בקשיים, ובקצב ההתקדמות האטי של האיחוד האירופי ושל אירופה כולה

לקראת יכולת של ממש להתמודד עם איומי הטרור. האיחוד האירופי, על פי המאזן, זוקף לזכותו בשנה האחרונה את ההישגים האלה:

- גיוס התמיכה של מדינות שלישיות למאבק הבין-לאומי נגד הטרור באו"ם, בארגונים בין-לאומיים ובמסגרות דו-לאומיות;

- פעולות נגד מימון הטרור, מתוך כוונה להקפיא נכסים, במסגרת מימוש ההחלטות של מועצת הביטחון בעניינים אלה (1267, 1373 ו-1390);

- הסכמה לשפר ולהגביר את שיתוף הפעולה המודיעיני, וכן לאכוף את החוק, ובמסגרת זו חתימה על ההסכם לשיתוף פעולה בין Europol לבין ארצות-הברית (דצמבר 2001);

- הסכמה להתחיל במשא ומתן, שמטרתו לסכם הסכם אחד לפחות של הסגרה ושל סיוע הדדי משפטי, כדי לבצר את היכולת להעמיד למשפט את החשודים בטרור;

- חילופי מידע של מסמכי נסיעות וענייני הגירה, לחיזוק ביקורת הגבולות;

- פעילות להגברה של בטיחות הטיסה, באוויר וביבשה, במסגרת הארגונים הבין-לאומיים לתעופה;

- שיתוף פעולה במסגרת האו"ם, ה-G-8 והארגון הכלל-אירופי לביטחון, לבחינת הדרכים לסייע למדינות בשיפור ביטחון ויכולתן להתריע מפני טרור נגדן;

- הרחבה של שיתוף הפעולה בתחומי המניעה של הפצת הנשק והפירוק של הנשק, לרבות שאיפה לחיזוק הגורמים הבין-לאומיים העוסקים בתחומים אלה.

מועצת האיחוד האירופי, שהתכנסה תחת הנשיאות הספרדית בסביליה (יוני 2002), לא הניבה החלטות חדשות. מעניין

סיכום

המלחמה בטרור.

גם ביחסה אל הטרור הפלסטיני, עדיין מטוט העמדות הפוליטיות המסורתיות את עמדתה של אירופה. אירופה מעדיפה לתפוס את הטרור הפלסטיני כ"לחימה לגיטימית להשגת עצמאות" ואת השימוש באירופה כבסיס להתארגנות לפעילות נגד ארצות-הברית או נגד ישראל – כמטרד שאין בו סיכון של ממש לאירופה עצמה. מכאן לא ארוכה הדרך להנחה, כי בדרך התנהלותה תעניק אירופה עדיפות לפעילויות נגד הטרור, אם הן עולות בקנה אחד עם צרכים אירופיים, כמו המלחמה בהלבנת הון, המאבק בכניסה לא חוקית למדינותיה, אגב הקפדה על אי פגיעה בזכויות האדם.

ביחסיה עם אירופה ניצב בפני ישראל אתגר מורכב וחשוב מאוד – להמחיש לאירופים את משמעותו של הטרור הבין-לאומי, כפי שמבינים אותו ישראל וארצות-הברית.

ככלל, באירופה נעשה עד כה מעט מדי ולאט מדי. לא ברור האם, ומתי, תוכל אירופה להיות "אחראית על גזרה" במלחמה בטרור הבין-לאומי. אירופה עדיין לא עיכלה את משמעותו של איום הטרור, לא הטמיעה אותו, ומתקשה להיערך נגדו.

הקצב שבו מתנהלת אירופה – קשה להשתחרר מן ההרגשה הזאת – הוא הקצב המסורתי, שבו התקדמה במחצית המאה שעברה. המאזן שערך האיחוד האירופי מראה ניסיון ללכת לקראת ארצות-הברית בכמה מן התחומים החשובים במלחמה בטרור. אירופה עושה מאמצים להשתלב ולהשפיע על המדיניות ועל פעילותם של הארגונים הבין-לאומיים, ומאמצים כאלה מחייבים, מטבעם, קצב התקדמות אטי, תוך חיפוש מתמיד אחר הסכמה כוללת.

הגדרת הטרור המקובלת באירופה, כך אפשר להבין, רחבה וכוללת. לאירופים אין, כאמור, שום בעיה להביע תמיכה ולהצהיר הצהרות כלליות נגד הטרור הבין-לאומי. אירופה הניחה למדינות אחדות – כמו גרמניה, אנגליה ואיטליה בעבר וספרד כיום – להתמודד עם טרור פנימי לבדן כמעט. ואולם, את כלל מדינות אירופה – ואפילו את הקבוצה המגובשת בהן, כמו האיחוד האירופי – יהיה קשה להביא להתארגנות תכליתית ויעילה נגד איום טרור חיצוני רב-ראשי ומורכב. כדי לגבש הסכמה יידרשו מדינות אירופה לחתור למכנה משותף, שיהיה, ככל הנראה, הנמוך ביותר, ויטיל מגבלה ניכרת על היכולות ועל היעילות של

לציין כי האיחוד האירופי מתכוון, במסגרת ההיערכות למלחמה בטרור, להשתמש בכלים הביטחוניים הקיימים: הכללה של המדיניות המשולבת לנושאי חוץ וביטחון

ביחסיה עם אירופה, ניצב בפני ישראל אתגר מורכב וחשוב מאוד – להמחיש לאירופים את משמעותו של הטרור הבין-לאומי, כפי שמבינים אותו ישראל וארצות-הברית

(CFSP) והמדיניות האירופית להגנה ולביטחון (ESDP). ועם זאת, לגמרי לא ברור מהם סיכויי ההצלחה של הניסיון לשבץ את המאבק בטרור במסגרת המדיניות האירופית להגנה וביטחון (הספקנים באיחוד האירופי סבורים, כי האסטרטגיה של האיחוד תכלול כלים דיפלומטיים ופיננסיים בעיקר).