

נטרולן של מדינות תומכת טרור – "המודל הלובי"¹

יורם שוייצר

תמיכת מדינות בטרור – ישירה או עקיפה, אקטיבית או פסיבית – לא היו לארגוני הטרור יכולות היזק והישרדות כה מרשימים. זאת ועוד, תמיכת מדינות בטרור והיא זו שהקנתה למבצעי את יכולת ההשפעה הכה משמעותית שלהם על תהליכים פוליטיים בינלאומיים.

הקושי העיקרי לאלץ מדינות תומכות טרור לחדול ממדיניות זו נובע בעיקר מהקושי להוכיח באופן משפטי את מעורבותן בטרור. קושי זה נעוץ בכך שמדינות אינן נוטלות אחריות לפיגועי טרור שהן אחראיות להם באופן ישיר או עקיף, וכאשר הן מואשמות הן דבקות בעקרון ההכחשה (deniability). בחסותו של קושי זה ממשיכות מדינות תומכות הטרור לפעול מאחורי הקלעים ולנצל את יעילותו של הטרור לקדם את האינטרסים שלהן. נדירים המקרים שבהם נתפסו מדינות "בידיים אדומות" והיה אפשר להוכיח בפומבי ובבית משפט את אשמתן מבלי להסגיר מקורות מודיעיניים רגישים ביותר.

מלבד המקרה הלובי, שיפורט בהמשך, ראוי להזכיר עוד שני מקרים שבהם הורתעו שתי מדינות סוררות, סוריה ואיראן, לפחות בכל הנוגע להמשך מעורבותן האינטנסיבית והישירה בפיגועי טרור בזירה הבינלאומית. השינוי שחל במדיניותן של השתיים היה חד

אחרות, הם ששכנעו כנראה את שליט לוב מועמר קדאפי להאיץ את התנתקותו מחברות במועדון המדינות הסוררות ומהמרוץ לפיתוח נשק בלתי קונבנציונאלי. במאמר זה אציג את דפוס הפעולה שהצליח לאלץ מדינה סוררת, שנתפסה "בידיים אדומות" ועקב כך הוטלו עליה סנקציות בינלאומיות אפקטיביות, לבצע תפנית במדיניותה בתחום הטרור. השאלה שתבחן היא, האם אפשר ורצוי לאמץ את דפוס הפעולה הזה כ"מודל" לנטרולן של מדינות תומכות טרור אחרות הפעילות היום בזירה הבינלאומית, וזה על אף השוני שבין המדינות השונות בצורת המשטר וביחסיהן עם "המערב".

מעורבות מדינות בטרור

בחינת ההיסטוריה של הטרור הבינלאומי המודרני בארבעת העשורים האחרונים מלמדת, שמעורבות מדינות בטרור ותמיכתן בארגוני טרור היא אחד הגורמים המרכזיים שהובילו למעמדו הנוכחי של הטרור כשחקן חשוב ומרכזי במערכת היחסים הבינלאומית.³ לטרור סיבות שורש רבות ומגוונות ומבצעי פועלים בשם אידיאולוגיות שונות ובאזורים גיאוגרפיים שונים, וטרור היה מתבצע, ככל הנראה, גם ללא סיוע מדינות. עם זאת, אפשר לומר שבלי

בחודשים האחרונים משלימה לוב את פעולותיה לקראת חזרתה לחיק הקונסנזוס של המדינות שומרות החוק במערכת היחסים הבינלאומית, לאחר שנחשבה במשך שנים רבות למדינה "מצורעת" בעיקר בשל תמיכתה בטרור הבינלאומי וכן בשל מעורבותה בפיתוח נשק בלתי קונבנציונאלי. מהפך כה קיצוני ופתאומי לכאורה במדיניות החוץ של מדינה "סוררת" אינו שגרתי במערכת היחסים הבינלאומית. הוא מהווה סימן מעודד לאפשרות להחזיר מדינות "סוררות" למסלול "נורמטיבי" שלא באמצעות הפעלת כוח צבאי אלא באמצעות פעילות דיפלומטית מלווה בסנקציות, בתנאי שאלה מיושמות בתיאום בינלאומי ובהשתתפות של מדינות רבות, בייחוד אלה בעלות העוצמה המדינית והכלכלית וההשפעה בזירה הבינלאומית.

השינוי שחל במדיניותה של לוב היה, בניגוד למשתקף בתקשורת, איטי והדרגתי, ונטרולה כמדינה תומכת טרור נמשך לאורך שנים והיה כרוך בשילוב של סנקציות פוליטיות וכלכליות שגרמו לה נזק של למעלה מ-30 ביליון דולר.² השלכותיה הגיאוגרפיות של מתקפת ה-11 בספטמבר והמהלכים הצבאיים שנקטה הקואליציה הבינלאומית נגד הטרור בראשות ארצות הברית נגד מדינות סוררות

פחות מהשינוי שחל בלוב והוא נגרם כתוצאה מתפיסתן "בידיים אדומות" ולנוכח פסיקתם של בתי משפט, שקבעו בגזרי דין פומביים כי פקידים רשמיים ובכירים במדינות אלה היו אחראים ישירות לפיגועים שתוכננו או בוצעו באירופה. מעורבות סוריה נחשפה בפרשת הינדאווי,⁴ וזו של איראן בפרשת מיקונוס.⁵ השוני בתגובה הבינלאומית על שני המקרים הללו, לעומת התגובות כלפי לוב, נובע מהעובדה, שבמקרה של סוריה הפיגוע במטוס אל-על סוכל ללא נפגעים, ובמקרה של איראן מספר הנרצחים, הגולים הכורדים בגרמניה, היה קטן באופן יחסי, וכן שיקף המקרה את הסובלנות הבלתי ראויה של ממשלת גרמניה ושותפותיה האירופיות, ולא בפעם הראשונה, כלפי חיסול "חשבונות פנימיים" של משטרים סוררים, על אדמתן. הסנקציות שנקטו מדינות אירופה וארצות הברית נגד סוריה ואיראן היו מוגבלות בהיקפן ובמשך זמן החלתן ולכן גם הצליחו לגרום לשינוי מוגבל בלבד ברמת מעורבותן האקטיבית של המדינות הללו בטרור בינלאומי.

אחת המסקנות העיקריות מהאירועים הללו היא שמדינות תומכות טרור הנתקלות במדיניות רב לאומית מתואמת המציבה מולן תג מחיר גבוה, לאחר שהוכחה אשמתן בבית משפט, עשויה לגרום למדינות הללו לשקול בכובד ראש את העלויות שמדיניותן זו גורמת להן מול התועלות שהן מפיקות ממנה.

המסקנה המתבקשת היא, שיש צורך לעצב מדיניות גלובאלית בהשתתפות מדינות רבות ככל האפשר שתקבע את האמרת מחירה של תמיכת מדינות בטרור לרמה כזו שתרתיע אותן ממעורבות עקיפה או פסיבית בטרור.

המעורבות הלובית בטרור הבינלאומי

מכיוון שנסירתה של לוב מהטרור הבינלאומי החלה כבר לפני למעלה מעשור, ראוי להזכיר שהיא הייתה אחת המדינות המעורבות והפעילות ביותר בתחום הטרור הבינלאומי במשך כשני עשורים, ולכן לנטרולה היה משקל רב בהיעלם מהזירה של כמה ארגונים דומיננטיים בטרור הבינלאומי.

תחת השלטון שכונן הקולונל קדאפי בשלהי שנות השישים אימצה לוב את כלי הטרור כאחד האמצעים היעילים לביצור משטרו ולהפצת האידאולוגיה המהפכנית שלו. קדאפי עשה שימוש נרחב בטרור ובאמצעותו הצליח להקנות לעצמו ולמשטרו מוניטין מהפכני בזירה הבינלאומית. לוב, שמסורתית מילאה תפקיד שולי במערכת היחסים הבינלאומית, זכתה בשנות השבעים והשמונים להתעניינות חריגה ביחס לעוצמתה ולחשיבותה האסטרטגית בעטיו של ה"ג'אז טרוריסם".⁶ מונח זה הוצמד לאחרונה למדיניות הטרור של אל-קאעדה, שהעניקה חשיבות אסטרטגית למדינות "שוליות" במערכת הבינלאומית בזכות פעילותן או נוכחותן של אל-קאעדה ונתמכיה בתחומן. קדאפי פעל בתחום הטרור ברמות שונות: הוא הפעיל טרור מדינה (State Terror) נגד מתנגדים למשטרו בלוב עצמה וחסל באכזריות כל ניסיון הפיכה נגדו. הוא הפעיל טרור נגד גולים ואופוזיציונרים שהתגוררו מחוץ ללוב באמצעות סוכני מודיעין שפעלו ברחבי העולם, במדינות ערב ובמדינות המערב, וחסלו עשרות ממתנגדי המשטר בחו"ל תוך התעלמות בוטה מחוקי המדינות המארחות.

המקרה שביטא יותר מכול את נכונותו של קדאפי להתעלם מהנורמות הבינלאומיות

ולבצע מעשי רצח אלה במקומות שונים בעולם אירע בלונדון בנובמבר 1984 כאשר דיפלומטים לובים ירו מתוך שגרירות ארצם לעבר גולים מפגינים שהתגודדו מחוץ לשעריה, רצחו שוטרת בריטית ופצעו 11 מפגינים. כשלוש שבועות לאחר מכן, היא סירבה ואף נקטה צעדים כוחניים נגד שגרירות בריטניה בטרפולי שהושמה במצור של מפגינים לובים שגויסו ע"י השלטונות עד שחולצו הלובים היורים מבריטניה בלי שהועמדו לדין על פשעיהם, ולו גם במחיר ניתוק יחסיה הדיפלומטיים עם בריטניה.

ואולם את המוניטין הנודע לשמצה שלו בתחום הטרור רכש קדאפי בעיקר בשל תמיכתו רחבת ההיקף בקשת מגוונת של ארגוני טרור מכל קצווי עולם ומזרמים אידאולוגיים שונים, וזה בשמה של אידאולוגיה מהפכנית שאותה ביטא ב"ספר הירוק" שלו. ארגונים אירופיים שלחמו תחת אצטלה של שחרור לאומי, כמו IRA, ETA, FLNC (הקורסיקאי), ארגונים שפעלו בשם מהפכנות אידאולוגית מרקסיסטית-לניניסטית, כמו ה"בריגדות האדומות", "אקסיון דירקט" הצרפתי, סיעת "הצבא האדום" הגרמני ו"הצבא האדום" היפני, ארגוני טרור דרום אמריקניים, כמו ה-FARC, ELN, FSMLN וארגוני הטרור הפלסטיניים.

כמנהגם של מנהיגי מדינות תומכות הטרור הקים קדאפי בעצמו ארגון טרור "פלסטיני" בשם ארגון הנוער הבינלאומי הערבי (ANYO) שפעל פרק זמן קצר בשם העם הפלסטיני וביצע בשליש הראשון של שנות השבעים כמה פיגועי טרור רצחניים נגד יעדי תעופה אמריקניים: תקף דלפק של חברת תעופה ופוצץ מטוס אמריקני בעת טיסה. ארגון זה נשלט לחלוטין בידי לוב

אך פורק במהרה מחשש לחשיפת קשריו הישירים עם קדאפי. קדאפי עבר לתמיכה פעילה בארגוני הטרור הפלסטיניים שהיו בשנות השבעים בתנופת עשייה בתחום הטרור. תמיכתו של קדאפי בארגוני הטרור הפלסטיניים נעה בין תמיכה אקטיבית וישירה בהם ובארגונים זרים נבחרים (כמו "הצבא האדום" היפני), להם העניק סיוע כספי, לוגיסטי ומבצעי, לבין תמיכה פסיבית – אירוח משלחות, כנסי תמיכה ופתיחת משרדים בלוב לארגוני טרור מרחבי העולם. תמיכתו של קדאפי בפעילות הטרור של הארגונים הפלסטיניים והיקפה השתנו מתקופה לתקופה. קשריו עם "פתיח המועצה המהפכנית" של אבו נדאל היה המשמעותי ביותר בהקשר של פעילות הטרור בזירה הבינלאומית. ארגון זה עבד בשירות כמה מדינות וזכה החל באמצע שנות השמונים לסיוע אינטנסיבי ומקיף של לוב שחשף מעורבות ישירה של המודיעין הלובי בתכנון התקפות הרצח שביצע הארגון בחו"ל ובסיוע להן. בין אירועי הטרור הבולטים הללו היו חטיפת מטוס "איגי'פט אייר" (1985), תקיפת דלפקי "אל על" ברומא ובווינה (1985) וחטיפות המטוסים של חברת "פאן אמריקן" לקאראצ'י (1986). ארגוני טרור פלסטינים כמו "החזית העממית לשחרור פלסטין-המפקדה הכללית" של אחמד ג'בריל, "חזית המאבק העממי" (חמ"ע), "החזית לשחרור פלסטין" (חש"פ) של אבו אל-עבאס נהנו ממימון לובי, מאימון באמצעות מדריכים לובים ומחסות למפקדותיהם ולמחנותיהם בלוב. גם ארגון הפתח של ערפאת זכה לסיוע כספי נדיב בייחוד בימים שבהם היה הארגון מעורב בטרור בינלאומי באמצעות ארגון "ספטמבר השחור" ומנגנוניו השונים במרוצת שנות

השבעים. בין ארגוני הטרור הלא-ערביים שזכו בסיועו הנדיב של קדאפי ובמעורבות ישירה בהפעלתו בלט "הצבא האדום" היפני. על אף היותו ארגון יפני הווה ארגון זה חלק מאינטרנציונל הטרור הפלסטיני, בין השאר משום שאנשיו בילו את רוב זמנם, בין השנים 1970 למחצית שנות התשעים, במדינות המזרח התיכון. הפעלתו של ארגון זה בידי לוב לביצוע פיגועי נקמה ביעדים מערביים, בעיקר בריטיים ואמריקניים, הגיעה לשיאה במחצית השנייה של שנות השמונים. הסרת החסות הלובית וסילוק פעיליו מתחומה בשנות התשעים תרמו תרומה ניכרת להכרזה על חיסולו.

התפנית ההדרגתית במעורבות לוב בטרור הבינלאומי

בפרספקטיבה של כעשרים שנה אפשר לומר כי זרעי התפנית שחלה במעורבות לוב בטרור הבינלאומי נזרעו דווקא בעקבות תהליך הסלמה שחל במדיניות הטרור שהיא כיוונה נגד המערב והתאפיין בפיגועי טרור רצחניים במיוחד – אף שמדובר במדינה שגם קודם לא בחלה באמצעים – והוא שהוביל בסופו של דבר להסתבכותה, לתפיסתה "בידיים אדומות" ולהענשתה.

באמצע שנות השמונים הגיעה לשיאה מעורבותה הישירה של לוב בטרור הבינלאומי וקדאפי לא עשה מאמץ גדול להתכחש לה, לפחות לא ברמה האידיאולוגית-ההצהרתית. בעקבות סדרה של פיגועי טרור שביצע ארגונו של אבו נדאל בשלהי שנת 1985, שגרמו למותם של אזרחים אמריקנים, נקטה ארצות הברית, שהובילה את המערכה נגד הטרור הבינלאומי, בצעדי נגד. ארצות הברית שלחה את אחת מנושאות המטוסים שלה לעבר

חופיה של לוב וכצעד הרתעת, שלא נעדר ממנו גם המרכיב הפרובוקטיבי, שוגרו מטוסיה לפטרל באזור, שהיה נתון במחלוקת אם הוא מצוי בתחום המים הטריטוריאליים של לוב או מחוצה לו. קדאפי לא עמד בפיתוי ומשהורה לירות לעבר המטוסים האמריקניים, טובעו הספינות היורות. כנקמה הורה קדאפי לאנשיו לגמול בפיגוע נגד יעד אמריקני בברלין. היעד שנבחר היה דיסקוטק "לה בל" שבו נהגו חיילים אמריקנים לבלות. בפיצוץ שביצעה חוליה, שפעלה בהכוונת המודיעין הלובי, נהרגו שלושה בני אדם, שני אמריקנים ואזרחית תורכיה, ונפצעו כמאתיים. מעורבות לוב בפיגוע הוצגה לציבור מפי נשיא ארצות הברית רונלד רייגן, שלצורך כך חשף מידע מודיעיני רגיש שקלטו יחידות ההאזנה האמריקניות, וזה כדי לנמק ולהצדיק התקפה של מטוסי ארצות הברית על מפקדתו של קדאפי בטרפולי בירת לוב (אפריל 1986).

בזיכרון הציבורי נחרט אולי שההתקפה האמריקנית בטרפולי הרתיעה את קדאפי, אבל הוא הגיב במסע טרור רצחני, שאותו ניהל באמצעות ארגונו של אבו נדאל ובאמצעות "הצבא האדום היפני", ששימשו "ארגוני שליח" (Proxy) ותקפו יעדים אמריקניים ובריטיים בפקיסטאן, באיטליה, בהודו, בסודן ובאינדונזיה. לשיא התקפת-הנגד שלו הגיע קדאפי כששיגר סוכנים לובים לפוצץ את מטוס "פאן אמריקן" בטיסה 103 שהתרסק מעל העיירה הסקוטית לוקרבי (21 בדצמבר 1988) וגרם למותם של 270 בני אדם. קדאפי עוד הוסיף והגדיש את הסאה כשאנשיו סייעו לחוליית טרור לפוצץ מטוס של חברת התעופה הצרפתית UTA מעל ניג'ר ולרצוח 169 נוסעים ואנשי צוות (ספטמבר

1989). בנובמבר 1991 פרסמה ועדת חקירה אנגלו-אמריקנית את מסקנותיה והצביעה על לוב כעל אחראית ישירות לפיצוץ מטוס "פאן אם" ולהרג ההמוני של אזרחים בני לאומים שונים. חשיפת מעורבותה של לוב גם בפיצוץ המטוס הצרפתי סייעה לגיבושה של קואליציה בינלאומית רחבה ומתואמת שהשכילה לראשונה בתולדות המאבק הבינלאומי בטרור להטיל סנקציות אפקטיביות על מדינה תומכת טרור ולממשן בחסות החלטות מועצת הביטחון של האו"ם.⁷

כתנאי להסרת הסנקציות תבעה מועצת הביטחון מלוב להפסיק לאלתר כל סיוע לקבוצות טרור, להימנע מלתת מחסה לטרוריסטים בתחומה ולשתף פעולה באופן מלא בהעמדה לדין של מפוצצי מטוס "פאן אם" ולהסגיר את החשודים העיקריים לידי ארצות הברית או בריטניה. במשך מספר שנים נמנע קדאפי מלמלא תביעות אלה ונקט צעדי נגד משולבים שכללו דחייה, איומים ופעילות דיפלומטית שנועדו לחלץ את לוב מהנזקים הכלכליים והמדיניים שספגה בעטיין של הסנקציות, ואותו – מלשאת באחריות אישית לטרור המדינתי שבוצע בהנהגתו.

במקביל, נסוג קדאפי בהדרגה ממעורבות בטרור הבינלאומי. הוא סגר את משרדיו ומחנותיהם של ארגוני הטרור הפלסטיניים ואף גירש את מנהיגיהם ובראשם את אבו נדאל ואת אנשי "הצבא האדום היפני". אנשיו נמנעו מלבצע פיגועי טרור בחו"ל ובסופו של דבר הוא אף הסגיר את שני החשודים העיקריים בהטמנת הפצצה במטוס "פאן אם" לידי בית משפט סקוטי שישב בהאג (כפשרה מול דרישת לוב שהאשמים יובאו לפני בית משפט בינלאומי)

תוך הצבת שורה של התניות בייחוד בכל הנוגע לאחריותו האישית, במידה ותוכח אשמתם של אנשי המודיעין הלובים המוסגרים.

זיכוי של אחד משני הנאשמים (מתוך התעלמות מהרשעתו של השני) שימש לקדאפי אפשרות נוספת להכחשת מעורבות ארצו ולטענתו שמדובר במזימה בינלאומית שנועדה להכפיש את לוב על לא עוול בכפה. לאחר שגם צעד זה לא הוביל להסרת הסנקציות מעל לוב הסכים קדאפי, לאחר משא ומתן ממושך, לשלם פיצויים למשפחות הנרצחים בסך עשרה מיליון דולר למשפחה מדרגה ראשונה של נוסעי "פאן אם",⁸ ומיליון דולר למשפחות נוסעי החברה הצרפתית UTA.⁹

בד בבד עם ניהול המגעים בסוגיית הטרור ניהלה ארצות הברית מסע לחצים דיפלומטי עקיב ונוקשה נגד לוב גם בסוגיית הנשק להשמדת המונים. המגעים המשולבים הללו, שהחלו לפני אירועי ספטמבר 2001, הניבו בסופו של דבר נכונות לובית פומבית לעצור את פיתוח הנשק הלא-קונבנציונאלי ולהעמיד את מתקניה לפיקוח בינלאומי כפי שנתבעה לעשות במשך שנים אך סירבה.¹⁰

אופציות לנטרול מדינות סוררות

"המקרה הלובי" הוא דפוס הפעולה שאילץ מדינה המוגדת מדינה סוררת, תחת משטר בעל ותק של יותר מעשרים שנות שלטון יחיד, שהפעילה טרור בזירה הבינלאומית ואף סייעה במשך שנים רבות לפעילות טרור של ארגונים רבים ברחבי העולם, ונתפסה "בידיים אדומות", להיכנע למדיניות נגד מתואמת שנקטה קואליציה בינלאומית. את הקואליציה הזאת הובילו מדינות בעלות

מעמד בכיר בזירה הבינלאומית. סנקציות אפקטיביות שהוטלו בחסות האו"ם גרמו למדינה זו לבצע תפנית במדיניותה בתחום הטרור ובהמשך גם לשינוי מדיניותה בתחום פיתוח נשק להשמדת המונים.

ראוי לשוב ולהדגיש כי התגבשות הקואליציה הבינלאומית נגד לוב התרחשה על רקע כמה תהליכים בזירה הבינלאומית ובראשם האירוע המחולל שהוביל לחשיפת מעורבותה הישירה של לוב ברצח אזרחים רבים מלאומים שונים. שינויים שחלו במערכת הבינלאומית בתקופה זו עקב התמוטטות ברית המועצות והתגבשותה של מערכת חד-מעצמתית, וכן התגבשותה של קואליציה בינלאומית שהתלכדה בשנת 1991 כדי לבטל את תוצאות התוקפנות של סדאם חוסיין – כיבוש כוויית – שנתפס בדעת הקהל הבינלאומית כרוזן חסר מעצורים וכמנהיג מדינה סוררת בתחומי הטרור והנשק הלא-קונבנציונאלי, סייעו לגבש פעילות בינלאומית מתואמת לריסון מדיניות הטרור של קדאפי.

מול "המקרה הלובי" שאפשר להציגו כ"מודל" כוחני-מדיני, שהוצב בעידן שלאחר מתקפת ה-11 בספטמבר, עומדים שני אירועים אחרים כוחניים-צבאיים במהותם, שאפשר לכנותם "המודל האפגאני/עיראקי" (על אף השוני בנסיבות התרחשותן של ההתקפות על מדינות אלה, בהרכב המשתתפים ובהנמקות להפעלת הכוח מול כל אחת מהמדינות הללו). על-פי "המודל" הכוחני-הצבאי, סילוקם של משטרים סוררים בתחומי הטרור והנשק הלא-קונבנציונאלי, אינו יכול להיעשות אלא באמצעות הפעלת כוח צבאי מסיבי שיגרום לשינוי המשטר במהירות יחסית ובכפייה בגיבוי של קואליציה בינלאומית. משטר

הטאליבאן הואשם באחריות לפריחתה של תופעת "בוגרי אפגניסטן" ולטרור המסיבי שאלה הפעילו נגד המערב, ושהגיע לשיאו במערכת הטרור של ספטמבר 2001. משטרו של סדאם חוסיין הואשם במעורבות בטרור בינלאומי ובפיתוח של נשק להשמדת המונים ונחשד כמי שעלול לתרום לתפוצה בשני התחומים הללו. שני המשטרים האלה סולקו בכוח הזרוע לאחר ששניהם הועמדו תחת סנקציות בינלאומיות שנאכפו בחוסר יעילות והאפקטיביות שלהן הייתה מוגבלת ולא הספיקה כדי להרתיע, עד שבסופו של דבר ננקט מולם דפוס הפעולה הכוחני-צבאי.

בפני המערכת הבינלאומית, בהובלת ארצות הברית ומדינות אירופה, עומד אתגר מרכזי – כיצד להשפיע על מדינות סוררות, ובראשן איראן וסוריה, לבצע מהפך במדיניותן בתחומי הטרור והנשק הלא-קונבנציונאלי. "המודל הלוזי" הוא אחת האופציות.

נראה שרוב המדינות מעדיפות את הדרך הדיפלומטית, קרי, להשפיע על המדינות הסוררות לבחור בהסכמה בדרך של טרנספורמציה, הקרובה ל"מודל הלוזי", אם כי בקצב מזוהז בהרבה, על פני כפיית שינוי כזה באמצעות הפעלת כוח צבאי על-פי "המודל האפגאני/עיראקי". אמנם האפקטיביות של מדיניות כוחנית נראית מבטיחה, בטווח הקצר לפחות, אולם הסיכונים הפוטנציאליים הנובעים ממנה מעוררים התנגדות רבה וחשש להשלכותיה על יציבות המערכת הבינלאומית לאורך זמן. איראן, למשל, מצויה בחודשים האחרונים בעיצומם של מהלכים דיפלומטיים שנועדו להכניסה תחת פיקוח בינלאומי קפדני ופולשני יותר של הסוכנות הבינלאומית לאנרגיה אטומית (סבא"א) והיא נדרשת עתה בתוקף לאשרר לאלתר את "הפרוטוקול

הנוסף" שעליו חתמה. חשיפת פעולותיה של איראן והפרת התחייבויותיה הבינלאומיות בתחום הגרעין דומות במידה רבה לתפיסתה ב"ידיים אדומות" בנושא הטרור. החשיפה הפומבית הובילה בחודשים האחרונים לנקיטת צעדים מתואמים וחריגים של גרמניה, צרפת ובריטניה ולאיום שלהן על איראן שהן ינקטו סנקציות נגדה אם תסרב למלא בקפידה את התחייבויותיה. בשלב זה עומדת אזהרתן זו למבחן.

סוגיה חשובה שראוי שתידון בכובד ראש היא, האם יהיה אפשר לשכנע את גרמניה, צרפת, בריטניה ומדינות מובילות נוספות באירופה, המשתפות פעולה כדי להרתיע את איראן בסוגית הגרעין, להירתם לנקיטת מדיניות משותפת עם ארצות הברית שתכליתה לנטרל את מדיניות הטרור של איראן.

תפקידה המרכזי של איראן בהעצמת יכולתם של ארגוני טרור במזרח התיכון כמו חזבאללה, הג'יהאד האסלאמי והחמאס ושל גורמים בקרב הפתח והרשות הפלסטינית, שמסייעים להגברה ניכרת של המרכיב האלים בסכסוך הישראלי-פלסטיני, יחד עם סיועה לרשתות טרור של אל-קאעדה ונתמכיה – כבר זכה לפרסום פומבי מצד גורמי מודיעין במערב ולאזכור קבוע בדו"ח השנתי שמגישה מחלקת המדינה של ארצות הברית לקונגרס.¹¹

לצדה של איראן ניצבת סוריה, העומדת בזמן האחרון תחת מעקב בינלאומי בכלל ושל ארצות הברית בפרט. באוקטובר 2003 אישר הקונגרס האמריקני "חוק לאחריות סוריה", המחייב את הנשיא להטיל עליה סנקציות אם לא תמלא כמה תביעות ובהן הפסקת הסיוע לארגוני טרור הפועלים מתחומה או העוברים דרכה, מניעת מעבר

של טרוריסטים מתחומה לשטח עיראק והפסקת הפיתוח והאחזקה של נשק להשמדת המונים. גורמים בבית הלכן כבר הודיעו, שהנשיא יאשר הטלת סנקציות כלכליות על סוריה, אולם בשלב זה נקבע שלא יוטלו הגבלות חריפות נוספות כדי למנוע "נזק בלתי הפיך" ביחסי שתי המדינות.¹²

התמודדות עם האתגר, המונח לפתחם של מקבלי ההחלטות בארצות הברית ובאירופה, בכל הנוגע לשינוי מדיניות הטרור של שתי המדינות הללו, תלויה במידה רבה בהפנמתם את חשיבותו וביכולתם של קברניטים לשכנע את דעת הקהל במדינותיהם בדבר תפקידן המרכזי הפעיל של איראן וסוריה בהעצמת הטרור הבינלאומי.

הקושי העיקרי בשכנוע דעת הקהל במדינות המערב נובע מכך שהמדינות תומכות הטרור מנהלות את מדיניותן בתחום זה מאחורי הקלעים. הן נמנעות כיום מביצוע ישיר של טרור באמצעות סוכניהן או אפילו באמצעות ארגוני שליח, כפי שנהגו בעבר ורובן מסתפקות עתה בסיוע עקיף לארגונים. לעיתים הן נוקטות במדיניות פסיבית בכל הנוגע למימוש אחריותן הריבונית ואינן מגבילות את פעילותם ותנועתם של טרוריסטים בשטחן. הן אינן עוזרות את אנשי הטרור או שעושות זאת באופן הפנתי לפרקי זמן קצרים ואז משלחות אותם לחופשי ונמנעות מהסגרתם לידי מבקשיהם. כפי שהדברים מתנהלים היום מול המדינות הסוררות – צעדים דיפלומטיים בלבד, המלווים באזהרות, שאינן מגובות בסנקציות מקיפות ויעילות בגיבוי של קואליציה רחבה, על-פי "המודל הלוזי", הן חסרות שיניים ונראה כי לא יובילו לטרנספורמציה הרצויה במדיניות הטרור של המדינות הסוררות. היה

ויתרחש בארצות הברית או באירופה עוד פיגוע טרור בממדים של ה-11 בספטמבר ואפילו קטלניים פחות, ויש מי שמעריכים כי התרחשותו היא עניין של זמן בלבד, תוך שימוש בחומרים לא־קוננונציונאליים, עלולים להפוך את בחירת ה"מודל" הלובי לדפוס פעולה מועדף אך אז הוא עלול

להיתפס בדעת הקהל הנזעמת כבלתי מספק. ראוי אם כן, שהפיגוע הטראגי והקטלני במיוחד בהיסטוריית הטרור האירופית, שבוצע במדריד ב-11 במארס 2004, ישמש כקריאת התעוררות, בעיקר למנהיגי אירופה¹³ ולתושביה באשר לצורך הדחוף לתמוך במדיניות אקטיבית ומקיפה נגד

הטרור הבינלאומי. כזו, שבראש ובראשונה תתמקד בשינוי דפוסי הפעולה של מדינות תומכות הטרור ותכפה עליהם, רצוי בדרך מדינית, לחדול מלסייע לפעילות טרור ללא קשר להנמקותיה האידיאולוגיות ואף לשתף פעולה במלחמה נגד מבצעיו.

הערות

1. "המודל" הלובי כולל: מדינה סוררת הנמצאת תחת משטר אוטוריטארי; בעלת וותק שלטוני; מעורבת ישירות באירוע טרור בינלאומי רב נפגעים שהוצא לפועל; נתפסה "בידיים אדומות"; אשמתה הוכחה בוועדת חקירה מוסמכת ובעלת מוניטין בינלאומי או בבית משפט מערבי; נדרשה לסייע בחקירת האירוע ולהסגיר חשודים וסירבה; גובשה נגדה קואליציה בינלאומית רחבה; הוטלו עליה סנקציות בינלאומיות מקיפות על ידי מועצת הביטחון של האו"ם; נרתעת מהמשך מעורבות ישירה בטרור הבינלאומי; משנה מדיניות גם בתחום פתוח נשק להשמדת המונים.
2. Ronen Yehudit, "Libya", in Bruce Maddy-Weitzman (ed.), *Middle-East Contemporary Survey*, Vol. XXIV, 2000, Moshe Dayan Center, Tel Aviv: 2002, p. 397.
3. יורם שוייצר ושאוול שי, **הפתעה צפויה: מתקפת הטרור בארצות הברית ב-11 בספטמבר 2001 והשלכותיה**, מפעלות המרכז הבינתחומי הרצליה והמכון למדיניות נגד טרור, הרצליה: 2002. עמ' 20-15.
4. ב-16 באפריל סוכל ניסיון לפוצץ מטוס "אל על" בנמל התעופה "היתרו" בלונדון כאשר אזרחית אירית, אן מארי מרפי, נעצרה בנמל התעופה כשבמזוודתה, בלי ידיעתה, פצצה במשקל 1.5 ק"ג. מטען החבלה נועד להתפוצץ במהלך הטיסה שהיו בה כ-375 נוסעים מלאומים שונים. מטען החבלה נמסר לה בידיי ניזאר הינדאווי, בעלה לעתיד שהופעל בידי המודיעין הסורי וקיבל סיוע משגרירות סוריה בלונדון. באוקטובר 1986 הרשיע בית המשפט את הינדאווי בניסיון הפיגוע וגזר עליו 45 שנות מאסר. ממשלת בריטניה גירשה את שגריר סוריה ואחדים מאנשי הסגל הדיפלומטי שלה ומיד אחרי גזר הדין ניתקה את היחסים הדיפלומטיים עם סוריה. ארצות הברית החזירה את שגרירה מדמשק ל"התייעצויות".
5. בספטמבר 1992 נרצחו במסעדת "מיקונוס" בברלין ארבעה ממנהיגי ארגון האופוזיציה האיראני-כורדי (KDP). נציגים רשמיים של המשטר האיראני הזמינו את הארבעה לפגישת פיוס במסעדה. הם נרצחו ביריות

- בידיי חוליה של שלושה אנשי חזבאללה, שהתגוררו בגרמניה, בפיקודו של סטודנט איראני שהתגורר בברלין ובניהולו של קצין מודיעין איראני שבא לגרמניה במיוחד לצורך הפעולה. כל המעורבים בפיגוע, חוץ מקצין המודיעין האיראני שנמלט לארצו בחסות שגרירות איראן, נעצרו ונשפטו. ב-10 באפריל 1997 הרשיע בית משפט בברלין את ארבעת הנאשמים ברצח. הסטודנט האיראני, כאט'ם דארבי נידון למאסר עולם ושאר הנאשמים נשפטו לתקופות מאסר שונות. בגזר הדין הפנה בית המשפט בברלין אצבע מאשימה לעבר צמרת המשטר באיראן בגין מעורבותה הישירה במתן ההוראה לביצוע הרצח. בעקבות גזר הדין ב"משפט מיקונוס" נקטה ממשלת גרמניה כמה צעדי עונשין נגד איראן ובהם החזרת שגרירה מאיראן "לצורך התייעצות" (רמה מקובלת אך לא החריפה ביותר של מחאה דיפלומטית), וגירוש "דיפלומטים איראנים" אשר נחשדו בפעילות בלתי "דיפלומטית", קרי בפעילות טרור.
6. אחמד זיידאן, **בן לאדן ללא מסכה – פגישות שהטאליבאן אסרו את פרסומן**, החברה העולמית לספרים, לבנון, 2003, עמ' 21.
 7. ראוי: Yoram Schweitzer, "The Lockerbie Affair. Over but not Done With", www.ict.org.il
 8. Lynette Clemetson, "Lockerbie victims' relatives see glimmer of hope", *New-York Times*, August 16, 2003.
 9. Patrick Tyler, "U.N. Council Postpones Vote on Libya Penalties", *New-York Times*, January 27, 2004.
 10. "Libya Accepts Spot Checks", *New-York Times*, December 21, 2003.
 11. אפרים קם, **מן הטרור ועד הגרעין: משמעותו של האיום האיראני**, מרכז יפה למחקרים אסטרטגיים, אוניברסיטת תל אביב, ומשרד הביטחון, תל-אביב: 2004. עמ' 248.
 12. נתן גוטמן, "ארצות הברית תטיל סנקציות כלכליות על סוריה", **הארץ**, 7 במארס 2004, א3.
 13. Yoram Schweitzer, "Another Deadly Wakeup Call for Europe", *Tel Aviv Notes*, No.101, 15 March 2004. <http://www.tau.ac.il/jcss/taunotes.html>.