

## מבוא

מזכר זה בוחן את מדיניות הפעלת הטרור האיראנית תוך התמקדות בחמש השנים האחרונות, שבהן גברה פעילותה של איראן בזירת הטרור הבינלאומי. בתקופה זו הראתה איראן כי היא דבקה בהפעלת טרור בינלאומי בהיקף גיאוגרפי נרחב, תוך נכונות להסתכן בחיכוך עם מדינות רבות על מנת לממש מדיניות אלימה זו. מגמה חמורה זו מחייבת תשומת לב, הן בפני עצמה והן משום שהיא סימן לתעוזת יתר ולהפגנת ביטחון שאיראן חשה בהפרת הנורמות הבינלאומיות וריבונות של מדינות, תוך התעלמותה מהדין הבינלאומי. הדבר נכון גם לגבי תחומים צבאיים אחרים שבהם היא מעורבת, כדוגמת תחום הגרעין, תמיכה בצבאות טרור ברחבי המזרח התיכון, ולאחרונה גם בעימות צבאי ישיר עם ישראל.

יש שיטענו כי סוגיית הפעלת הטרור הבינלאומי נדמית כסוגיה צדדית בהשוואה לחומרת מעורבותה של איראן בסוגיות בעלות משמעות אסטרטגית גלובלית ואזורית, דוגמת פיתוח נשק גרעיני על ידה או תמיכה פעילה בצבאות טרור באמצעות מימון, אימון וחימוש באמצעי לחימה מתקדמים מתוחכמים וקטלניים, באיכות ובהיקף העולים על אלה העומדים לרשות מרבית הצבאות בעולם ומאיימים על היציבות האזורית והגלובלית. זאת בפרט על רקע ההסלמה האחרונה בעימות בין איראן לישראל, אשר לראשונה בתולדותיו הגיע לעימות צבאי ישיר עם מתקפות הדדיות של שתי המדינות זו בשטחה של זו.

עם זאת אנו טוענים כי הטרור הבינלאומי שאיראן – באמצעות מנגנוני הביטחון והמודיעין הממוסדים שלה – עומדת מאחוריו ואף מגבירה את השימוש בו מהווה סכנה ברורה, מוחשית ואקוטית, הן כאשר הוא עומד בפני עצמו והן כאשר בוחנים את המדיניות האיראנית המבצעית המצרפית, הכוללת גם את המישורים הצבאיים והאסטרטגיים הנוספים שצוינו ובהם היא פועלת. עד מועד כתיבת שורות אלה סוכלו מרבית ניסיונות הפיגוע בעולם שנעשו בהכוונה ובניהול ישיר של איראן בשנים האחרונות, על אף ריבוי המאמצים והמשאבים שאיראן משקיעה בנושא, אך הדבר אינו מבטיח כי גם הניסיונות הבאים יסוכלו, ויש להבין את המנגנון ואת הגיון הפעולה העומדים מאחוריהם ולבחון את מאפייני השימוש האיראני בטרור על מנת להגביר את הסיכויים לבלימתו.

בבסיס המחקר עומדות שלוש טענות מרכזיות: הראשונה – לאחר שחלה ירידה מסוימת בהיקף השימוש האיראני בטרור הבינלאומי, בשנים האחרונות איראן מגבירה ומרחיבה שוב את היקף הפעולות שלה ואת המשאבים שהיא מקדישה לקידום פעולות טרור, באופן

המאפשר לה מחד גיסא לקדם את האינטרסים והמטרות שלה, אך מאידך גיסא לשמר את מרחב ההכחשה שלה ביחס לאחריותה לפעולות אלו; השנייה – במסגרת הגברה זו פועלת איראן ברחבי העולם תוך התייחסות לכלל המדינות כאל מעין "מגרש משחקים" מקומי שלה, שבו היא רשאית לבצע פעילות טרור מבלי לתת על כך את הדין; הטענה השלישית מתמקדת בשימוש ההולך וגובר שעושה איראן בגורמים פוליטיים מארגוני פשע לביצוע פעולות הטרור שלה – סימן נוסף לזלזול המופגן שלה בנורמות הנהוגות במערכת המדינית הבינלאומית. לצד שלוש טענות אלו נבחן גם את השימוש שעושה איראן ב"דיפלומטיית חטופים" ככלי תומך לחימה, המאפשר לה – במקרים שבהם נלכדים מתכנני פיגועים ומוכח קשר ישיר לאיראן – לחלץ אותם באמצעות סחיטה ולהתנער מאחריותה לאירועים, ובכך להמשיך במדיניות הפעלת הטרור שלה תוך הימנעות מתשלום מחיר על כך.

לשם ביסוס טענות אלו, שני הפרקים הראשונים במזכר מתמקדים בהצגת הרקע והתשתית התאורטית אשר לאורה הוא נכתב. הפרק הראשון סוקר את עקרונות הפעלת הטרור בידי מדינות. במסגרת זו מוצגים המניעים השונים של מדינות לבחור בהפעלת טרור, והמישורים השונים שבהם מדינות יכולות להשתמש באסטרטגיית הפעלת טרור. בהמשך נבחנים השינויים שחלו באסטרטגיית הפעלת טרור על ידי מדינות בעקבות שינויים טכנולוגיים ושינויים בצרכים של ארגוני הטרור, בהשוואה לעבר.

הפרק השני בוחן בקצרה ובראייה היסטורית את השימוש שעשתה איראן בהפעלת טרור בעשור הראשון של הרפובליקה האסלאמית. הפרק בוחן את המניעים של איראן להשתמש בטרור, את היעדים שאליהם כוון הטרור האיראני וכן את דפוסי הפעולה שאפיינו את השימוש שלה בטרור בתקופה זו.

הפרק השלישי בוחן באופן השוואתי את המגמות המאפיינות את הטרור האיראני בשנים האחרונות. תחילה סוקר הפרק את הגלים והמגמות השונות שאפיינו את השימוש האיראני בטרור עד חמש השנים האחרונות, ולאחר מכן הוא מתמקד במגמות שאפיינו את הפעלת הטרור האיראני בשנים אלו תוך התייחסות להיקף הפעולות, לפיזור הגיאוגרפי שלהן, ליעדיהן ולאופני הוצאתן לפועל.

הפרק הרביעי סוקר את הגופים האיראניים השונים האחראים על הוצאה לפועל של פעולות טרור, ומציג תובנות באשר למבנה ולתחומי האחריות שלהם. תחילה נבחנים גופים הקשורים במשמרות המהפכה, ובפרט ארגון המודיעין של משמרות המהפכה וכוח קודס, האמונים בין היתר על הוצאה לפועל של פעולות טרור מטעם משמרות המהפכה. לאחר מכן מוצגת פעילותו של מיניסטרוני המודיעין האיראני בהקשר של טרור.

בפרק החמישי נבחן השימוש שעושה איראן בגורמי חוץ לביצוע פעולות טרור. תחילה מוצג בקצרה השימוש האיראני בארגונים שלוחים לקידום פיגועים ברחבי העולם, תוך הבחנה של שימוש זה מאופנים אחרים שבהם משתמשת איראן ברשת השלוחים שלה. בהמשך מוצג השימוש האיראני בארגוני פשיעה לקידום פעולות טרור, אשר כאמור צובר תאוצה בפרט בשנים האחרונות.

הפרק השישי מציג בהרחבה מספר מקרי בוחן של ניסיונות פיגוע איראניים בחמש השנים האחרונות, אז כאמור חלה, לטענתנו, האצה ניכרת בפעילות האיראנית. מקרי הבוחן כוללים את פעילות איראן בקפריסין, טורקיה, גאורגיה וארצות הברית. מקרים אלו נבחרו בשל הסיקור התקשורתי הנרחב שזכו לו, אשר אפשר חשיפה והתבוננות מעמיקה בשיטות הפעולה האיראניות. לאור זאת מוצגות בסיכום הפרק דרכי הפעולה האופייניות לטרור האיראני.

הפרק השביעי עוסק בשימוש שעושה איראן בדיפלומטיית חטופים. הפרק נפתח בהסבר קצר על אודות מאפייניה של דיפלומטיית חטופים ככלל, כפי שמדינות שונות בעולם עושות בה שימוש, ולאחר מכן נדון האופן שבו משתמשת איראן בכלי זה. השימוש האיראני בדיפלומטיית החטופים הוא המשך ישיר של פעילות הטרור האיראנית, שכן בשני המקרים פועלת איראן באופן שמשמר עבודה מרחב הכחשה לאופייה הפלילי: בפעילות הטרור – באמצעות הכחשת מעורבותה הישירה, ובדיפלומטיית החטופים באמצעות שימוש במסווה של פעולת אכיפת חוק לגיטימית. יתר על כן, דיפלומטיית החטופים משמשת כלי "תומך לחימה" עבור איראן, שכן היא מאפשרת לה לשחרר פעילים החשודים בטרור ועצורים במדינות מערביות.

הפרק האחרון במזכר מסכם את התובנות המרכזיות שעלו ממנו ומציג המלצות למדיניות רלוונטית, הן על מנת לפעול כנגד הטרור האיראני כשלעצמו והן על מנת לנצל את הטרור האיראני, שכאמור אינו יודע גבולות, כדי להמחיש למדינות נוספות את האיום הגלום באיראן ואת הצורך לפעול נגדה גם במישורים אחרים.

בטרם נצלול לתוכני המזכר, נדרשות מספר הבהרות. ראשית, חשוב להדגיש כי הוא מסתמך על המידע המצוי במקורות גלויים. מידע כזה מטבעו מוגבל, ולעיתים אף מאתגר לדעת את מידת מהימנותו. אומנם ניסינו כמיטב יכולתנו לוודא את אמינות המידע ולהצליב מקורות מידע שונים, אולם יש לזכור מגבלה זו בעת הקריאה. יש גם צורך לתת את הדעת על כך שבמקורות המידע הגלויים לעיתים אין ציון רשמי של איראן כמבצעת הפיגוע, אולם על פי מטרת הפעולה ודפוסי הפעולה האופייניים לה ניתן להסיק כי איראן עומדת מאחוריו.

כמו כן, מקורות גלויים לא תמיד מדייקים ביחס לגופים האיראניים השונים העומדים מאחורי פיגועים, וקשה להסיק מסקנות בדבר חלוקת העבודה בין הגורמים השונים.

לצד סוגיית ההסתמכות על מקורות גלויים יש לתת את הדעת על כך שפעולות רבות סוכלו עוד בשלבים הראשונים של איסוף המידע. בשל כך לא תמיד ידוע היעד המדויק של הפיגוע או אפילו אופי הפיגוע המתוכנן – דבר המקשה לעיתים על סיווג הפעולות הללו.

בבחירה כיצד להתמודד עם אתגרים מתודולוגיים אלו הקפדנו להשתמש אך ורק באירועים שלגביהם יש יותר ממקור מידע אחד, או שמקור המידע הוא בעל אמינות גבוהה, דוגמת כתבי אישום שהוגשו במדינות השונות כנגד מתכנני ומבצעי פיגועים, או הצהרות של גורמים רשמיים במדינות השונות. זאת ועוד, במקרים של סדרת פעולות שנועדו להכשיר את הקרקע לביצוע פעולה ספרנו את כלל הפעולות כאירוע אחד, ולא הפרדנו למשל בין גיוס פעילים, מעקב אחרי מטרות הפיגוע או הוצאתו לפועל. כמו כן, כאשר פעולה מסוימת כוונה כנגד יותר מיעד אחד ספרנו אותה כפעולה אחת, תוך התמקדות במה שהצטייר כיעד המרכזי לפעולה. לבסוף, כאשר הדיווח היה כללי באופיו, למשל ראיונות של גורמי ביטחון המדווחים על מספר פעולות איראניות כנגד מטרות במדינתם, לא מנינו זאת כפעולה נפרדת אלא התמקדנו בפעולות עצמן.

נוסף על כך, נוכח הבחירה להתמקד בפעולות הטרור הבינלאומיות של איראן והקושי בזיהוי הגורמים העומדים מאחוריהן, לא ספרנו מתקפות סייבר המיוחסות לאיראן והן אינן כלולות במחקר. גם לא כללנו פעולות שבוצעו בשטחי ישראל והגדה המערבית אלא רק בזירה הבינלאומית, וזאת על אף מגמת ההאצה הניכרת בפעילות האיראנית בתוך שטח ישראל, שנחשפה במהלך שנת 2024 ועשויה להיות מושא למחקר נפרד. בהתאם להגדרת הטרור שתוצג בפרק השני של מזכר זה, לא ספרנו גם פעולות שכוונו כנגד יעדים צבאיים במובהק.

לצד המגבלות המתודולוגיות של המחקר חשוב להדגיש כי הוא אינו מציג את תמיכת איראן בצבאות הטרור באזור המזרח התיכון, שהם זרוע מרכזית של מדיניות הטרור האיראנית מזה שנים, אלא הוא מתמקד בפעילות הטרור האיראנית בזירה הבינלאומית. אף שאין ספק כי לדבר השפעה גם על יכולתה של איראן לבצע פעולות טרור "קלאסיות", המזכר אינו דן בצורה מעמיקה באופנים שבהם איראן מאמנת, מממנת ומחמשת ארגוני טרור "קלאסיים" דוגמת חזבאללה והחות'ים בתימן, וזאת נוכח היקפו המוגבל והרצון להתמקד בסוגיה שעל הפרק – ייזום, הכוונת וביצוע פיגועי טרור על ידי איראן.

המזכר מציג תמונה שיטתית ומקיפה של פעילות הטרור האיראנית בשנים האחרונות, הגופים המוציאים אותה לפועל – איראניים ואחרים – ומאפייני הפעילות הזו. כל זאת במטרה להראות כי איראן מתנהלת בשנים האחרונות בבריונות בוטה בזירה הבינלאומית ואינה רואה את עצמה כפופה לחוקים ולנורמות המאפיינים את המערכת הבינלאומית המדינתית, ואף עושה כל שביכולתה כדי לחמוק ולהתעלם מהם. לאור זאת מוצע להשתמש בממצאי המחקר כדי להפיצם ברחבי העולם ולהאיר את חזרתה של איראן להתנהל כמדינה סוררת ברחבי העולם וכמפיצת טרור ומשתפת פעולה עם ארגוני פשע בינלאומיים, הסוחטת שחרור אנשי מודיעין המעורבים בפיגועי טרור באמצעות היטפלות לאזרחים זרים חפים מפשע הנקלעים לתחומה ולהישג ידה. זאת במטרה לעודד מדינות נוספות לפעול כנגד התנהלות זו.