

סיכום – מסקנות והמלצות

מזכר זה מציג את מעורבותה של איראן בזירת הטרור הבינלאומית, תוך התמקדות במגמות שאפיינו אותה בשנים האחרונות. אומנם קיימת הכרה בינלאומית גוברת באיום שמהווה איראן בהיבט הגרעין, בתמיכתה בארגוני טרור במזרח התיכון ובייצור ומכירה של כטב"מים, אולם המשך מעורבותה בטרור הבינלאומי נדחק לקרן זווית ואינו זוכה לתשומת הלב הראויה, בעיקר משום שרוב הפיגועים סוכלו ומחיר הדמים – המושך את תשומת הלב התקשורתית ציבורית – נמנע. מזכר זה פורס את המסד העובדתי על כך שבשנים האחרונות חוזרת איראן באינטנסיביות רבה לפעילות טרור בינלאומי שאפיינה אותה במידה רבה בימי ראשית הרפובליקה האסלאמית, בשנות ה־80 ובתחילת שנות ה־90 של המאה הקודמת. בתקופה זו גם מדינות אחרות, ובהן לוב, עיראק, סוריה וסודאן נהגו בדרך דומה לאיראן, אולם השימוש באסטרטגיית הטרור מצד מדינות אלו הלך ופחת עם השנים עד שהן נעלמו ממפת הטרור הבינלאומי. תחילה נדמה היה כי גם איראן הורידה את קצב הפעלת הטרור הבינלאומי הישיר, לאור רצונה להתחמק מדימויה כמדינה סוררת, להצטייר כמדינה לגיטימית ולהשתתף במערכת היחסים הבינלאומיים כמדינה מקובלת, שניתן לנהל איתה משא ומתן מדיני גם בדרכי שלום ודיפלומטיה במסגרת הנורמות הבינלאומיות הנהוגות. ואולם בשנים האחרונות נראה כי איראן חזרה לסורה ומפעילה טרור בזירה הבינלאומית. פעילות זו היא שעומדת במוקד מזכר זה, המקדם שלוש טענות מרכזיות:

- הראשונה – איראן מאיצה ומעצימה את היקף הפעולות שלה ואת המשאבים שהיא מקדישה לקידום פעולות טרור באופן המאפשר לה, מצד אחד, לקדם את האינטרסים ואת המטרות שלה, אך מנגד לשמר את מרחב ההכחשה שלה אשר לאחריותה לפעולות אלו. כפי שניתן לראות, מאז שנת 2010 וביתר שאת מאז שנת 2020, איראן העלתה במידה ניכרת את מספר הפעולות שהיא מנסה להוציא לפועל, כמו גם את היקף המשאבים שהיא מקדישה לנושא ולגופים השונים העוסקים בו – ארגון המודיעין של משמרות המהפכה, כוח קודס ומיניסטריון המודיעין האיראני.
- השנייה – האצת הפעילות חובקת עולם ואיראן נכונה לפעול בכל זירה אפשרית. היא פועלת במדינות מערביות רבות, ובכלל זה באיחוד האירופי, בארצות הברית, בקנדה, בדרום אמריקה, באפריקה ובאסיה. בחלק מהמקרים היא משתמשת ברשתות תמיכה שהיא עצמה הקימה או שהוקמו על ידי הארגונים השלוחים שלה, דוגמת חזבאללה, ובאחרים

היא מסתייעת בארגוני פשיעה מקומיים. ניכר כי איראן אינה מכבדת את הריבונות של מדינות אלה או את הדין הבינלאומי, והיא רואה בעולם כולו מגרש משחקים שבו היא חופשייה לפעול בדרכים בלתי חוקיות ובלתי לגיטימיות לצורך קידום האינטרסים שלה.

- הטענה השלישית מתמקדת בשימוש ההולך וגובר שעושה איראן בגורמי פשיעה ובארגוני פשיעה לביצוע פעולות הטרור – אינדיקציה נוספת לזלזול שלה בכללי המשחק המקובלים במערכת המדינית. בשנים האחרונות ניכר כי איראן מסתייעת בגורמי פשיעה לא רק לצורך מימון פעולותיה ומימון פעילותם של הארגונים השלוחים שלה אלא ממש כקבלני ביצוע של פעולות טרור, כפי שעלה למשל מניסיונות פיגוע שאירעו בגרמניה, בשוודיה ובטורקיה, שנדונו במזכר זה.

לצד שלוש טענות אלו הוצג גם השימוש שעושה איראן בדיפלומטיית חטופים ככלי תומך לחימה, המאפשר לה, גם במקרים שבהם נלכדים מתכנני פיגועים ומוכח קשר ישיר לאיראן, לחלץ אותם ולהימנע מתשלום מחיר על פעילותה. כל זאת תוך פגיעה באזרחים חפים מפשע של מדינות אחרות ושימוש בהם כקלפי מיקוח להפעלת לחץ על מדינותיהם. התמונה המתגבשת מן המחקר היא של מדינה סוררת שאינה בוחלת באמצעים ומפיצה ברחבי העולם טרור ופשע בינלאומי, אך אינה משלמת על כך מחיר. התנהלות איראנית זו אינה זוכה להבלטה רבה, הן בשל עוצמת הממדים האחרים של האיום הנשקף מאיראן, בתחום הגרעין ובתמיכתה בהפיכת ארגוני טרור לצבאות טרורילה אימתניים, והן בשל העובדה שמרבית ניסיונות הפיגוע האיראניים סוכלו.

עד כה טרם נגבה מאיראן מחיר כבד והולם על מעורבותה הנוכחית בטרור הבינלאומי, לצד ההתפתחויות בזירה הגלובלית ובכללן מלחמת רוסיה-אוקראינה ומלחמת חרבות ברזל, אשר הובילו אף הן לתעוזה איראנית גוברת. תעוזה זו באה לידי ביטוי במספר מישורים שונים. עם אלו ניתן למנות צעדים קינטיים דוגמת המתקפה האיראנית על ישראל בליל ה-13-14 באפריל 2024. לצד זאת איראן מחזקת את בעלי בריתה, היא הגבירה את תמיכתה הצבאית בארגוני הטרור וכן מספקת כטב"מים לרוסיה במסגרת מלחמת רוסיה-אוקראינה. לאור מספר חשיפות מתוקשרות ניכר כי איראן גם הגבירה את מאמציה להוציא לפועל פיגועים בשטח ישראל ולפגוע בבכירים ישראלים. התגברות התעוזה הזו מחזקת את החשש כי צורת ההתנהלות האיראנית עלולה להימשך ואף להתגבר.

על רקע זה נבקש להציג מספר המלצות מרכזיות: בראש וראשונה, מוצע לפרוס את מלוא רוחב היריעה של הפעלת הטרור האיראני בזירה הבינלאומית בשנים האחרונות,

להפיץ את המידע ברחבי העולם ולהבליט את תעוזתה הגוברת של איראן בהתנהלותה כמדינה סוררת, המהווה איום על הסדר העולמי גם בהיבט הטרור ה"קלאסי" ולא רק בתחומי הגרעין, וכן את טיפוח המרכיב הצבאי של הארגונים השלוחים שלה והשימוש בהם להגברת אי-היציבות האזורית במזרח התיכון, כפי שהתגלה בשנה וחצי האחרונות של הלחימה מול ישראל והאיום שנגרם בשל כך על נתיבי הסחר הבינלאומי הימי. ייתכן שדווקא מדינות בעלות אינטרסים פרטניים, שלכאורה אינן מאוימות ומוטרדות על ידי איראן בהיבטי הגרעין, הסיוע הצבאי-כלכלי לגורמי כוח אזוריים וחרחור מלחמות, עשויות להקדיש תשומת לב רבה יותר כאשר איום הטרור הבינלאומי בשטחן יסכן את אזרחיהן. הדבר עשוי לגרום להן לקשב ולנכונות לשיתוף פעולה בינלאומי לשם נקיטת צעדים מעשיים לבלימת איראן.

בהקשר זה מוצע למקד מאבק בינלאומי אפקטיבי במשמרות המהפכה של איראן, על מנת לכלול אותם ברשימת ארגוני הטרור של מדינות רבות ולסייע בכך לארצות הברית ולקנדה, שכבר עשו זאת. בחודשים האחרונים מתקיים שיח בינלאומי נרחב בדבר האפשרות שמדיניות מערביות נוספות, ובפרט האיחוד האירופי ובריטניה, ינקטו צעד כזה, נוכח התפקיד הפעיל שמשמרות המהפכה ממלאים בייזום הטרור האיראני ופעולות איראניות נוספות המעוררות עליה ביקורת בינלאומית, דוגמת הסיוע שהיא מעניקה לרוסיה במלחמתה נגד אוקראינה. אף שהשפעתו העיקרית של צעד זה היא סמלית בעיקרה, נוכח הסנקציות הנרחבות שכבר מוטלות על הארגון, הרי ראשית, אין לזלזל בערך הסימבולי של צעד זה, ושנית, לצעד זה יש בכל זאת שתי השלכות מעשיות חשובות. הראשונה, עצם ההכנסה של הארגון לרשימה תהפוך את החברות בו, את התמיכה בו ואת הסיוע לפעילותו לעבירה פלילית. צעד זה עשוי לצמצם את התמיכה בארגון בקרב קהילות מקומיות, לפחות במישור הגלוי, ובכך להקשות על פעילותו. השנייה, וכפועל יוצא מהפללה זו, הכנסת גוף לרשימת ארגוני הטרור תאפשר למשטרה ולגורמי שיפוט לנקוט אמצעים מוגברים ותעניק לכוחות הביטחון סמכויות נוספות, שעשויות לסייע בסיכול פיגועים כבר בשלבים מוקדמים של ההתארגנות לביצועם. על רקע היקף הפעילות המוגברת של משמרות המהפכה במדינות הרלוונטיות, להגדלת האמצעים העומדים לרשות גורמי האכיפה עשויות להיות השלכות מעשיות שיסייעו במאבק בטרור. על כן מומלץ לשתף עם מדינות אלו מידע רלוונטי על ניסיונות הפיגוע השונים, ובפרט על התפקיד שמשמרות המהפכה ממלאים בהם, באופן שיאפשר למדינות לעמוד בתנאים המשפטיים המגבילים צעד זה ולגייס תמיכה ציבורית נוספת. אם הכללת משמרות המהפכה ברשימה תיתקל בהתנגדות או בקשיים, ניתן לשקול

פעילות דיפלומטית להכללת כוח קודס לכל הפחות ברשימה זו, על רקע התפקיד המרכזי שממלא גוף זה בייזום הטרור האיראני וההוכחות החד-משמעיות בהקשר זה.

כמו כן ונוכח העובדה כי הצעדים שנקטו ישראל ומדינות אחרות עד כה לא הצליחו להרתיע את איראן משימוש בטרור, ייתכן שיש מקום לשקול גם תגובות קינטיות, לכל הפחות במקרה של הצלחות איראניות בביצוע פיגועי טרור גדולים. התגובות הבינלאומיות למאמצים האיראניים נותרו עד כה ברובן במישור המשפטי והדיפלומטי, לצד הטלת סנקציות כלכליות על גורמים המעורבים בטרור. ייתכן, בין היתר על רקע נכונות ישראלית גוברת לאחרונה להגיב לתעוזה איראנית באופן ישיר, כפי שנצפה אחרי מתקפת הכטב "מים באפריל 2024 ומתקפת הטילים באוקטובר, שיש מקום לשקול תגובות קינטיות גם לפיגועי טרור שאיראן יוזמת ומוציאה לפועל, כמובן תוך איזון אל מול התגובה האיראנית המשוערת לפעולה כזו. מוצע גם לעודד מדינות אחרות לנקוט מדיניות תקיפה יותר אל מול הטרור האיראני, על רקע כישלון המדיניות הנוהגת.

יש לציין כי ההתפתחויות שחלו בחודשים האחרונים באזור – המכות שניחתו על כלל גורמי הציר האיראני בלבנון, סוריה עיראק ותימן, מותו של נסראללה והפגיעה המשמעותית בחזבאללה, אשר היווה את חוד החנית של מערך השלוחים האיראני ונדבך כבד משקל בתפיסת ההגנה שלה, לצד הפגיעה הניכרת שספגה בתקיפה הישראלית ב־26 באוקטובר 2024 – מציבות את איראן במצב בעייתי שעשוי להקשות עליה להגיב בחריפות הן להעצמת הסנקציות הבינלאומיות המוטלות עליה והן לתקיפה קינטית. לפיכך ייתכן שניתן יהיה לגייס בקלות רבה יותר תמיכה בינלאומית בצעדים כאלה.

נוסף על כך, על רקע הצפי העולה מן המזכר, מגמת ההגברה של פעילות הטרור האיראנית במישור הבינלאומי אינה צפויה לדעוך ואולי היא אף תימשך ביתר שאת, נוכח ההסלמה בעימות שלה עם מדינות המערב ועם ישראל. על כן מוצע להמשיך בשיתופי פעולה עם ארגוני ביון וגופי סיכול בינלאומיים. נוכח הפריסה הרחבה של רשת הטרור האיראנית ושיתופי הפעולה שלה עם ארגונים מקומיים, נדרשת פעילות בינלאומית משותפת לבלימה ולסיכול יוזמות הטרור האיראניות, אשר תסייע אף בחיזוק המערכה ההסברתית שהודגשה בסעיף הקודם, עת ארגוני ביטחון מקומיים יוכלו להדגיש את חשיבות הנושא בפני ממשלותיהם. בשל העובדה שאיראן משלבת גורמים פוליטיים בפעילות הטרור הבינלאומי שלה, מומלץ להרחיב את מעגל הידע והשותפים למאבק לערב את גורמי אכיפת החוק המשטורתיים בפעילות הסיכול והאכיפה נגד יוזמות הטרוריסטים הפושעים של איראן בפעילות משותפת ומשולבת, משום שלרוב גורמי הביון והאכיפה פועלים בנפרד.

כמו כן ועל רקע המעורבות הניכרת של רשתות תמיכה מקומיות, תמימות לכאורה, ובעיקר של ארגוני פשיעה מקומיים ובינלאומיים בקמפיין הטרור האיראני הבינלאומי, מוצע לתת את הדעת על הצורך במעקב גם אחר ארגונים אלה, נוכח התרחבות תפקידם ברשת הטרור האיראנית ומחשש כי ימלאו תפקיד מרכזי יותר בהמשך. זאת ועוד, איראן אומנם אינה עושה שימוש ישיר בדיפלומטיית חטופים מול ישראל, מסיבות מובנות, אולם על ישראל לתמוך במאמצים הבינלאומיים ליצירת מדיניות תגובה שיטתית במסגרת המאבק בשימוש שעושה איראן בכלי זה, משום שהוא משמש כלי תומך טרור. בין היתר, מוצע לתמוך בפיתוח צעדי ענישה מדיניים וכלכליים גם יחד, אשר יופעלו באופן אוטומטי כאשר איראן תשתמש בכלי זה.