

האוניברסיטה העברית ירושלים

הפקולטה למדעי החברה

המחלקה ליחסים בינלאומיים

# **אילוף הסוררת**

## **מדינות תומכות טרור ודרכים להרתעתן**

**נועם שפירא**

**14.10.2003**

**תוכן העניינים**

|    |                                |
|----|--------------------------------|
| 1  | מבוא                           |
| 3  | הבעיה- תופעת הטרור נתמך המדינה |
| 14 | הפתרון- מדיניות הרתעה          |
| 20 | מקרי המבחן                     |
| 33 | דיון ומסקנות                   |
| 45 | ביבליוגרפיה                    |

## מבוא

סוגיית הטרור והמאבק בו קיבלה חשיבות מיוחדת לאחר אירועי ה 11 בספטמבר 2001. לאחר שנים שבהם נדמה היה כי תופעת הטרור הבינ"ל שהפילה את חתתה על העולם בשנות ה'70 וה'80 הפכה לשולית יחסית (גם אם לא נעלמה לחלוטין מהעולם) ונשלטת, הרי שכעת מתחזקת ההכרה במרכזיות סוגיה זו במערכת הבינ"ל הנוכחית.

תת-תחום בסוגייה זו שעדיין לא זוכה למלוא תשומת הלב הראויה לו הוא נושא הטרור נתמך המדינה (State Sponsored Terrorism). בעוד שתשומת הלב העיקרית ניתנת עדיין לארגוני הטרור השונים, ולפעולות שהם מבצעים ברמה הטקטית, הרי שלא ניתנת מספיק התייחסות לרמה האסטרטגית, ולעובדה כי מספר מדינות עדיין עושות שימוש בדרכים שונות בטרור, על מנת לשרת את מטרותיהן. מחקר זה ינסה להאיר פן אחד של תחום חשוב זה.

עבודה זו תנסה לענות על השאלה- מהם הכלים העומדים ברשותה של מדינה המעוניינת להלחם בתופעה זו של טרור נתמך מדינה, והאם ניתן לגבש באמצעות כלים אלו מדיניות הרתעה יעילה שתביא את יריבותיה מלהימנע מלעשות שימוש בנשק התמיכה בטרור.

העבודה תפתח בסקירת בעיית הטרור נתמך המדינה- כיצד ניתן להגדירו, מהם מאפייניו והמניעים לשימוש בו, ומהן דרגותיו השונות. בנוסף, אסקור את הספרות הרלוונטית מתחום האסטרטגיה המתייחסת למושג הלוחמה הא-סימטרית ומבהירה את ההקשר האסטרטגי הכולל של תופעת השימוש בנשק התמיכה בטרור. אסיים פרק זה בתיאור אוכלוסיית המחקר הרלוונטית של המדינות המוכרות כיום כתומכות טרור.

הפרק השני יתמקד בבחינת הפתרונות. בפרק זה אסקור את הכלים השונים העומדים לרשות המדינה בבואה להתמודד עם תופעת הטרור נתמך המדינה. אסקור את האפשרויות השונות (החיוביות והשליליות) על מרכיביהן. בנוסף, אתייחס לשאלה הכללית של עיצובה של מדיניות הרתעה, והתנאים הנדרשים על מנת להביא להצלחתה.

בפרק השלישי אעשה שימוש בשלושה מקרי מבחן על מנת לבחון את דרכי התמודדותן השונות של מדינות עם תופעת הטרור נתמך המדינה. אעשה שימוש בשלושה מקרים- הסנקציות הכלכליות שהטילה ארה"ב ומאוחר יותר הצטרף אליה גם האו"ם על לוב, האיום בשימוש בכוח שהפעילה טורקיה כנגד סוריה, והשימוש הצבאי בכוח שעשתה ארה"ב כנגד לוב ב 1986. בכל אחד מהמקרים אסקור את התפתחות האירוע והרקע שקדם לו, ואת מדיניותה של המדינה המרתיעה. בנוסף, אנתח את תוצאות מדיניות זו בהתייחס הן להצלחתה, והן לעלותה למדינה שנקטה בה.

לבסוף, בפרק הדיון והמסקנות אנתח את התובנות שעלו ממקרי המבחן בכל הנוגע ליתרונות וחסרונות הכלים שנידונו בהם. בנוסף, אדון גם בבעיות כלליות שונות העומדות בפני יצירתה של מדיניות הרתעה יעילה כלפי מדינות תומכות טרור. בסיכומי של פרק זה אדון במרכיב שההתייחסות אליו חסרה לדעתי- בחינה אינטגרטיבית של הכלים השונים העומדים לרשות המדינה, ואפשרות שילובם מתוך ראייה מדינית כוללת. בהסתמך על מסקנות תיאורטיות מתחום הלוחמה הא-סימטרית, אציע דרך פעולה שיכולה לדעתי להתוות מדיניות יעילה של הרתעת מדינות תומכות טרור.

מחקר זה עוסק בנושא אקטואלי ורלוונטי ביותר, ומכיוון שכך אני מוצא לנכון לגלוש גם להמלצות אופרטיביות (בממד האסטרטגי בלבד) בתחום עיצוב המדיניות הראויה. בכך, עושה עבודה זו שילוב של מחקר תיאורטי יחד עם ניתוח אסטרטגי בגישה מכוונת מדיניות (Policy Oriented). שילוב זה אינו רק ראוי לדעתי מעצם העיסוק בנושא זה שרבים ממקורותיו נכתבו ונכתבים בתקופה האחרונה בידי גופי ממשל ומחקר בעלי נטייה שכזו, אלא גם ראוי מבחינה נורמטיבית, ובמיוחד במציאות הנוכחית בה אנו חיים תחת איום מתמיד של הטרור המשמש כחרב פיפיות המרחפת מעל ישראל ומדינות רבות נוספות.

## הבעיה- תופעת הטרור נתמך המדינה

### הגדרת המושג "טרור"

הבנת בעיית הטרור נתמך המדינה מצריכה בראש ובראשונה הגדרה של המושג "טרור". ניסיון להגדיר מושג זה נתקל בקשיים רבים. יש הטוענים כי:

"It can be predicted with confidence that the disputes about a detailed, comprehensive definition of terrorism will continue for a long time, that they will not result in a consensus, and that they will make no noticeable contribution towards the understanding of terrorism" (Tucker, 51).

גישה זו מובילה חוקרים רבים לגישה של "we know it when we see it" המתעלמת מהצורך בהגדרת המשתנה הנחקר. קושי זה בהגדרה הוא בעל השלכות מחקריות ופרקטיות כאחת. היעדר הגדרה מוביל בהכרח ל"סטנדרטים כפולים היוצרים מחקר גרוע, ובמידה רבה גם מדיניות גרועה" (Schmid, 1). יתר על כן, היעדר הגדרה מקשה על הגעה לשת"פ בינ"ל- צעד הכרחי על מנת להיאבק בטרור הבינ"ל בהצלחה (Ganor, 2001; 3).

יש לשים לב כי מספר סיבות תורמות לקושי להגיע להגדרה אחידה של משתנה זה" ראשית, תופעת הטרור קיבלה מאפיינים ומשמעות חברתית שונה לאורך ההיסטוריה, החל מביטוי למדיניות הפחדה של מדינה מהפכנית חדשה כנגד מתנגדיה (בתקופת המהפכה הצרפתית), דרך פעולות אלימות דרמטיות שנועדו למשוך תשומת לב ציבורית לארגון ומטרותיו (דוגמת ארגון "Narodnya Volya" שהתנגד לשלטון הצאר הרוסי), וכלה בארגונים לאומיים או אתניים הנוקטים בפעולות אלימות לשחרורם הלאומי או הפסקת דיכוי. קושי זה הופך לסבוך עוד יותר בשל השפעתן של שתי סיבות נוספות- טרוריסטים עצמם לא נוטים לזהות עצמם ככאלה, אלא בוחרים בתואר "נקי" יותר דוגמת "לוחמי חופש", ובנוסף, אמצעי התקשורת עשו שימוש במושג "טרוריסטים" כמילה נרדפת למושגים רבים אחרים החל מ"לוחמת גרילה" וכלה ב"דיכוי קבוצות מיעוט בידי השלטון". לבסוף, חשוב לשים לב לעובדה שהמושג "טרוריסטים" הפך טעון מוסרית כמו גם רגשית ובעל קונוטציה שלילית. מכיוון שכך, הפך השימוש בו לשיפוט מוסרי סובייקטיבי, דבר שמגביל מחקר משמעותי כמו גם משפיע על עיצוב מדיניות.

מתוך מבחר ההגדרות שניתנו לטרוריסטים הרי שקבוצה בולטת היא של ההגדרות שניתנו בידי ארגונים ממשלתיים בארה"ב. ברוס הופמן מתמקד בשלוש הגדרות שכאלו- של משרד החוץ (סעיף 22), של ה-FBI, ושל משרד ההגנה. הוא מוצא כי כל אחת מהגדרות אלו משקפות את סדר העדיפויות והאינטרסים הספציפיים לאותו ארגון. כך לדוגמא, ההגדרה של משרד החוץ:

“Premeditated, politically motivated violence perpetrated against noncombatant targets by sub-national groups or clandestine agents, usually intended to influence an audience”

הגדרה זו מדגישה את היות הפעולה תוצאה של מוטיבציה פוליטית, כמו גם פעולה של גוף תת-לאומי, אולם מתעלמת מההיבט הפסיכולוגי של תופעת הטרורזם והשימוש שהוא עושה באיום באלימות (וכהגדרתו של ג'נקינס "terrorism is theater"). גם ההגדרות של משרד ההגנה וה FBI תורמות אמנם היבטים חשובים של התופעה מנקודת ראותם הייחודית, אולם משמיטות היבטים אחרים.

הופמן עצמו מעדיף לפנות להגדרת טרורזם באמצעות עמידה על המאפיינים המבדילים תופעה זו מתופעות דומות שנקשרו כקרובות או אף זהות לה- פעולות גרילה, פשיעה אלימה, ופעולות של מפגע מטורף. לאור אבחנה זו הוא עושה שימוש בשלושה מרכיבים- אלימות/איום באלימות, מניעים פוליטיים, השפעה פסיכולוגית ארוכת טווח, ומגדיר טרורזם כ:

“The deliberate creation and exploitation of fear through violence or the threat of violence in the pursuit of political change” (Hoffman, 23).

נראה שאת ההגדרה המקיפה מכולם מציע Schmid המזהה עשרים ושניים מרכיבים השכיחים בהגדרת טרורזם, ועושה שימוש בשש-עשרה מתוכם. עם זאת, הגדרה זו רחבה ביותר ובכך סכנה למתיחת מושגים, כמו גם לקושי פונקציונלי למצוא ערכים שיענו על כל דרישות ההגדרה.

#### טרור נתמך מדינה (State Sponsored Terrorism)

בעוד שמחלוקת עזה נטושה סביב הגדרת המושג טרור, הרי שבכל הנוגע לתת-התחום של טרור נתמך מדינה על מרבית החוקרים מקובלת הגדרתם של קליין ואלכסנדר<sup>1</sup>, המגדירים טרור נתמך מדינה כ:

"שימוש מכוון באלימות או האיום בשימוש באלימות בידי מדינות ריבוניות (או קבוצות תת-לאומיות המעודדות או נתמכות בידי מדינות ריבוניות) על מנת להשיג מטרות אסטרטגיות ופוליטיות ע"י מעשים לא חוקיים. מעשים "פושעים" (criminal) אלו נועדו ליצור אווירת פחד באוכלוסייה הכללית, מעבר לנפגעים האזרחיים או הצבאיים שהותקפו או אוימו." (Cline &

(Alexander, 32).

<sup>1</sup> הגדרה נוספת ופשוטה יותר היא של Wilkinson המגדיר טרור נתמך מדינה כ "מעורבות ישירה או עקיפה של ממשלה באמצעות קבוצות פורמליות או לא פורמליות, ביצירת אלימות פסיכולוגית ופיזית נגד יעדים פוליטיים או מדינה אחרת לשם השגת יעדים טקטיים ואסטרטגיים שברצונה להשיג" (Wilkinson, 182).

עם זאת, לא ניתן להתייחס לקבוצה אחת של "מדינות תומכות טרור" אלא יש לחלקן למספר תת קבוצות וזאת על פי רמת מעורבותן/תמיכתן בטרור. ככלל, ניתן לחלק את המדינות התומכות בטרור לחמש קבוצות:

1. תמיכה פסיבית- קטגוריה זו כוללת מדינות המסייעות לארגוני הטרור בדרך פסיבית באמצעות היענות לתביעות טרוריסטים, סירוב לחתום על אמנות בינ"ל למלחמה בטרור, סירוב לאכוף אמנות שכאלו, סירוב להסגיר טרוריסטים בשל פרטים טכניים, ועסקאות סודיות עם ארגוני טרור המעניקים למדינה חסינות מתקיפה בתמורה לחופש מעבר לטרוריסטים בתחומי המדינה. קטגוריה זו שנויה במחלוקת בקרב החוקרים בשל סיבות פוליטיות, חברתיות, וכלכליות המאלצות לעיתים מדינה לנהוג בצורה שכזו, וממילא יש הרואים בה חולשה הנובעת מאילוצים ולא מדיניות מכוונת.
2. מדינה מעודדת טרור (State Supporting Terrorism)- קטגוריה זו כוללת מדינות התומכות באופן גלוי במטרות ארגוני הטרור גם אם לא שיטות פעולותיהם וזאת באמצעות אפשרות לפתוח משרדים במדינה, נתינת תמיכה באמצעי תעמולה וחשיפה לתקשורת מקומית ובינ"ל, סירוב להסגיר טרוריסטים מסיבות פוליטיות, קבלת ראשי ארגוני טרור ויחס אליהם הניתן בד"כ לראשי מדינה ואורחים חשובים, הסדרת שחרור מוקדם לטרוריסטים, סירוב לעצור טרוריסטים המוצאים חסות במדינה, ועוד.
3. מדינה תומכות טרור (State Supporting Terrorism)- קטגוריה זו כוללת מדינות הרואות במעשי ארגוני הטרור תוצאה המשרתת את האינטרסים של המדינה והמסייעות לארגונים אלו באמצעות אפשרות להתאמן בשטח המדינה והקמת מחנות אימונים, תמיכה כספית בארגוני הטרור, עזרה בהשגת נשק או חוסר פיקוח על הכנסת נשק למדינה בידי הארגונים, האפשרות להקים מקומות מסתור והתארגנות בשטח המדינה, ועוד.
4. מדינות מפעילות טרור (State Operating Terrorism)- קטגוריה זו כוללת מדינות העושות שימוש בארגוני הטרור ככלי ליישום מדיניות חשאית כנגד מדינות אחרות וזאת באמצעות אספקת תעודות ומסמכים מזויפים לשימוש ארגוני הטרור, אפשרות לשימוש בדואר דיפלומטי, תמיכה מבצעית של מערכות קשר/ניווט/אבטחה, תמיכה כספית ספציפית למבצע מסוים, אספקת נשק ותחמושת, תשלום ערבות או ייצוג משפטי לטרוריסטים שנתפסו, ועוד.
5. מדינות מיישמות טרור (State Perpetrating Terrorism)- קטגוריה זו כוללת מדינות המשלבות את ארגוני הטרור ושיטת פעולותיהם בגופים הרשמיים שלה לשם השגת מטרותיה וזאת

באמצעות אספקת מידע מודיעיני ותכנון מבצעי של פעולות טרור, סוכני המדינה המצטרפים לפעולה, החזקת בני ערובה במתקני המדינה, ועוד.

קיימות עדיין מספר מחלוקות ביחס לקידוד פעולות מסוימות תחת קטגוריה זו ולא אחרת, אולם ככלל קטיגוריות אלו (גם אם תחת שמות אחרים) מקובלות על כל החוקרים.<sup>2</sup>

### מניעים לתמיכה בטרור

מה מביא מדינות לבחור במדיניות של תמיכה בטרור?

סקירה היסטורית תראה כי תמיכה בטרור הייתה אסטרטגיה מקובלת ביותר. בעולם העתיק שימשה אסטרטגיה זו את האימפריות הגדולות (הביזנטית, הרומי, והאימפריות האסייתיות) ככלי זול ויעיל שמנע מהן לחיות על חרבן בהתמדה. תמיכה כספית והבטחות פוליטיות לקבוצות שבטיות מורדות, ופוליטיקאים יריבים היו שיטה נפוצה. פעמים היא שימשה להגנה ולעיכוב פלישה פוטנציאלית, ופעמים אחרות להחלשת היריב ואף כהכנה לפלישה לשטחו (Laqueur, 1956).

גם בהיסטוריה המודרנית קיימות אינספור דוגמאות לאסטרטגיה של תמיכה בטרור החל מהתמיכה הצרפתית במורדים האירים בזמן המהפכה הצרפתית, המשך בתמיכתה של בולגריה במורדים המקדוניים כנגד יוגוסלביה לאחר מלחמת העולם הראשונה, וכלה בתמיכה בקבוצות טרור בשני הצדדים במאבק שבין הודו לפקיסטן על חבל קשמיר. את ההסבר לבחירה במדיניות זו ניתן לתלות בכמה גורמים:

ראשית, המרכיב האידיאולוגי שיחק תפקיד מרכזי בבחירתם של מספר שחקנים לתמוך בטרור. מרכיב זה בולט במיוחד בקרב מדינות שעשו שימוש באידיאולוגיה כאבן יסוד במדיניותן (הן מדיניות הפנים, והן מדיניות החוץ) ובמיוחד בקרב משטרים דתיים. קבוצה נוספת שעשתה שימוש במרכיב האידיאולוגי היא של מדינות הנמצאות במשבר פנימי והשלטון בהן עושה שימוש באידיאולוגיה, ובתמיכה בטרור ככלי לביצועו על מנת ללכד את העם סביב מכנה משותף, ובמקרים מסוימים גם על מנת להסיט את תשומת הלב הציבורית מבעיות אחרות במדינה (scape goat theory). עם זאת, לאחר תקופת פריחה מסוימת במספרן של מדינות שכאלו בתקופת

<sup>2</sup> שלוש חלוקות שונות ניתן למצוא אצל:

Mickolus, Edward F. "How Do We Know We're Winning the War Against Terrorists? Issues in Measurement," *Studies In Conflict & Terrorism* 25, 2002. PP. 151-160.  
Ganor, Boaz. "Countering State Sponsored Terrorism", 1998. *The Institute for Counter-Terrorism* homepage at <http://www.ict.org.il/articles/articleDet.cfm?articleid=5>  
Erickson, Richard J. *Legitimate Use of Military Force Against State-Sponsored International Terrorism*. Maxwell, Alabama: Air University Press. PP.25-27.



המלחמה הקרה שהביאה למרכז הבמה את העימות האידיאולוגי קפיטליזם-קומוניזם, ירד מספרן, ובמיוחד לאחר התפרקות בריה"מ ומדינות הליווין שלה, ועמן גם מנגנוני הביטחון הממשלתיים (במבנה הקודם שלהם) שהיו אחראים ליישומה, ופעמים רבות גם לייזומה של מדיניות זו.

המרכיב השני והמרכזי יותר הוא של חישובי עלות-תועלת הרואה במדינה המפעילה מדיניות תמיכה בטרור "שחקן רציונלי". בחירה במדיניות זו נובעת על פי תפיסה זו מחישוב המציב זה בצד זה את היתרונות והחסרונות של תמיכה בטרור, ומחליט על פיהם. בהקשר זה חשוב לציין כי מדיניות של תמיכה בטרור יעילה במיוחד בחישוב שני סוגי העלויות (Stohl, 162):

1. עלויות ייצור (production) - מדיניות של תמיכה בטרור זולה יחסית מבחינה כלכלית מכיוון שאין צורך לממן מערכות תומכות לחימה מגוונות להן נצרך כל כוח צבאי רשמי (דוגמת לוגיסטיקה, מודיעין, בנייה ותשתית, ועוד) כמו גם העובדה שאימון קבוצות טרור מצריך פחות זמן ומשאבים. בנוסף, חשוב לציין כי פעילות טרור מתאפיינת מראש במטרות נקודתיות המצריכות כוח אדם מצומצם יחסית לכוחות צבא הפועלים בהיקפים גדולים. עלות ייצור נוספת שנחסכת בתמיכה בטרור היא העלות הפסיכולוגית המונעת מאנשים מלנהוג "in a manner which most individuals would, under normal conditions, characterize as unacceptable" (Ibid.). הטלת האחריות על קבוצות לא רשמיות מאפשרת למדינה להתחמק מתחושות אשם, והתלבטויות, ובמיוחד כשמדובר במשטרים שאינם צנטרליסטיים, ובמקרים בהם המטרה המיועדת לא עברה תהליך של דה-הומניזציה.

בנוסף, יורדת מאוד גם העלות הבירוקרטית-פוליטית של אישור פעילות פורמלית של המדינה. פעילות שכזו עלולה לקחת זמן רב, לעמוד תחת ביקורת פנימית פוליטית ואף ציבורית (במשטרים פתוחים יחסית) התוהה בדבר יעילותם, ואף לפגוע ביעילות המבצעית בשל חשש מהדלפות. תמיכה בארגוני טרור מאפשרת הגשמת מטרות פוליטיות בצורה חשאית, מהירה, ויעילה, ובלא צורך לעמוד לביקורת.

2. עלויות תגובה (response) - מדיניות של תמיכה בטרור יעילה במיוחד בצמצום עלות התגובה מצדה של המדינה הנפגעת. בעוד פעילות רשמית של המדינה בולטת לעין, ומהווה עילה לתגובה מצידה של המדינה הנפגעת, הרי שתמיכה בארגוני טרור מקטינה במאוד את הסיכון לתגובה שכזו. ראשית, תמיכה בארגוני טרור נותנת למדינה יכולת הכחשה סבירה (plausible deniability) של אחריות לפעולה, המצריכה מאמצים מודיעיניים לא פשוטים על מנת להוכיח קשר בינה לבין פעילות הטרור (יכולות שלא קיימות אצל כל המדינות). שנית,

גם במידה שקשר כזה הוכח הרי שבניגוד לפעילות מלחמתית מוצהרת המהווה עילה לתגובה על פי המשפט הבינ"ל, לא ברור מעמדה המשפטי של תגובה כנגד מדינה תומכת טרור. דבר זה עלול למנוע או לעכב מדינה מלהגיב, או לכל הפחות להקטין את מידת תגובתה יחסית למקרה והייתה מותקפת ישירות.

התקופה שלאחר סיומה של המלחמה הקרה, התמוטטותה של בריה"מ, והפיכתה של ארה"ב להגמון יחיד במערכת (לפחות מהבחינה הצבאית) הביאו לשינוי של המניעים שבעטיין בוחרות מדינות באסטרטגיית התמיכה בטרור. הפער ביכולות הצבאיות בין ארה"ב ויריבותיה שנבע במידה רבה מההתקדמות הטכנולוגית העצומה בשילוב איכות כוח האדם והקצאת המשאבים (כל אלו הביאו לתופעה המוכרת כ RMA=Revolution in Military Affairs) גרם למדינות רבות, ובמיוחד מדינות עולם שלישי לחוש תסכול רב, ולחפש דרכים אחרות משימוש בכוחות קונבנציונליים על מנת להתגבר על פער זה (Craig, 2).

שאיפה זו באה לידי ביטוי בספרות הענפה המתמייחסת לדרכי לחימה "חדשות" המוכרות כ"לוחמה א-סימטרית". לוחמה א-סימטרית מוגדרת כ:

“Acting, organizing, and thinking differently than opponents in order to maximize one’s own advantage, exploit an opponent’s weaknesses, attain the initiative, or gain greater freedom of action. It can be political strategic, operational, or a combination of these. It can entail different methods, technologies, values, organizations, time perspectives, or some combination of these” (Metz & Johnson, 5).

כעולה מהגדרה זו, לוחמה א-סימטרית יכולה לבוא לידי ביטוי לא רק באמצעות שימוש בטכנולוגיות שונות מאלו שבידי היריב (דוגמת חזרה לשימוש בתקשורת שלא בגלי רדיו או אלקטרונית, אלא "פרימיטיבית" יותר) או כלי נשק שונים (דוגמת שימוש בחומרים כימיים או ביולוגיים), אלא גם באסטרטגיית לחימה המתמקדת בחולשותיו של היריב תוך "עקיפת" יתרונותיו (Schwartz, 2). בתפיסה זו עצמה אין כל חדש והיא באה לידי ביטוי בידי מצביאים לאורך ההיסטוריה, אלא שהכלים שבשימוש הם חדשים יחסית<sup>3</sup>.

על פי תפיסה זו, מדיניות של תמיכה בארגוני טרור והפעלתם כנגד יריבים מהווה אסטרטגיה א-סימטרית מובהקת. אסטרטגיה שכזו עונה במיוחד על ארבעה מאפיינים יסודיים של לוחמה א-סימטרית (Gray, 7):

1. “Asymmetric threats work by defeating our strategic imagination”

<sup>3</sup> ביטוי לכך בא בכותרת של מאמר שפורסם בשנת 2000 בשם: “Asymmetric Warfare: Old Method, New Concern”

2. "Asymmetric threats work by posing possible menaces so awful and awesome that countries dare not respond, at least not until actual experience provides incontrovertible evidence of the threat"
3. "Asymmetric threats work by challenging successfully our ability to respond effectively"
4. "Asymmetric threats work by acting against what appear to be our weaknesses"

אסטרטגיה של תמיכה בטרור עונה על כל הקריטריונים הנ"ל:

ראשית, גמישותם של ארגוני הטרור, ויכולתם לעשות שימוש באינספור פלטפורמות והזדמנויות (כולל פלטפורמות אזרחיות "תמימות" כפי שבא לידי ביטוי בפיגועי ה 11 בספטמבר) הופכים את מגוון המטרות שלרשותם לכמעט בלתי ניתנים לחיזוי בידי הצד השני. יתר על כן, ארגונים ביטחוניים גדולים נופלים בדרך כלל שבי בדפוס החשיבה המוכר והידוע להם, ומתקשים להתכונן ל"בלתי נתפס".

שנית, משמעות איום הטרור למדינה ואזרחיה היא כה חריפה ובעלת השלכות מרחיקות לכת על מאפיינים רבים כתקציב המדינה, אופי החיים ואיכותם, מבנה מנגנונים בירוקרטיים, ועוד, עד שמדינות נוטות שלא להתכונן כראוי לאיום זה ולא להביט בפני המציאות הקשה עד שהיא מתרחשת. דבר זה מקל על קבוצות טרור לפעול, ובמיוחד כל זמן שהן מסתפקות בפיגועי טרור "קטנים" שלא מעוררים את המדינה מתרדמתה.

שלישית, אסטרטגיית התמיכה בטרור ושימוש בו מונעת מהיריב מלהגיב ולהביא לידי ביטוי את יכולתו. אסטרטגיה זו יוצרת מצב של "עוצמה לא ממומשת" הנובעת משתי סיבות: ראשית, המדינה הנפגעת לא רוצה לעשות שימוש בעוצמתה המלאה בשל דעת הקהל המגבילה. בעוד שבמקרה והייתה מותקפת בפעולה צבאית ישירה הרי שהיה בכך משום Casus Beli ודעת הקהל הייתה מאפשרת לנקוט בצעדים חריפים כנגד התוקף, הרי שטרור (ובמיוחד כשקשה לשייכו למדינה מסוימת) זוכה ל"הנחה" בדעת הקהל שלא תקבל בהבנה תגובה חריפה כבמקרה של תקיפה צבאית ישירה (כפי שבא לידי ביטוי למשל בקושי של ישראל להביא לידי ביטוי את עליונותה הצבאית המוחלטת בעימות עם הפלסטינים). שנית, המדינה הנפגעת לא יכולה לעשות שימוש בעוצמתה המלאה במקרה שכזה. מדינות בונות בדרך כלל את צבאן להתמודדות ישירה מול צבאות בעימות מלא, ומשום כך חסרות את היכולת להפעלת כוח בעימות מוגבל (נמוך עצימות) ובמיוחד מול מטרות קשות לזיהוי וניידות דוגמת תשתיות ארגוני טרור (אותה בעיה העומדת בפני מדינה המתמודדת עם גרילה).

לבסוף, ארגוני הטרור שמים למטרה את "הבטן הרכה" של מדינת היעד. מטרתם אלו אינן בהכרח רק אותן שזוכות להגנה המועטה ביותר (דוגמת מטרת אזרחיות כמרכזי קניות או בניי מגורים) אלא בעיקר המטרות שנתפסות כבעלות המשמעות הרבה ביותר ליריב (יהיו אלה פגיעה באוכלוסייה, פגיעה בסמלים לאומיים, או במטרות בעלות משמעות כלכלית גבוהה) ושפגיעה בהן תביא לרווח פוליטי מקסימלי למשלחם של ארגוני הטרור.

סיבות אלו הביאו חוקרים ואנשי צבא רבים לזהות את איום הטרור נתמך המדינה כאחת מאסטרטגיות הלוחמה הא-סימטרית המסוכנות והיעילות ביותר, ובמקביל מביאות מדינות שונות למסקנה כי מדיניות של תמיכה בארגוני טרור יכולה לסייע להן להתגבר על הפער הצבאי בינן לבין יריבותיהן (ובמיוחד ארה"ב) ולהשיג את מטרותיהן הפוליטיות בעלות נמוכה הרבה יותר.

#### אוכלוסיית המחקר- מדינות תומכות טרור

בעוד שבכל הנוגע לדיון התיאורטי יכול החוקר העצמאי להגיע למסקנות בכוחות עצמו, הרי שבכל הנוגע לבחינה אמפירית של הממצאים הוא תלוי במידה רבה באחרים. באופן טבעי מרביתו של החומר העוסק בקשר שבין מדינות לארגוני טרור הוא בעל אופי מודיעיני ולפיכך מסווג. כמעט ולא עומדות בפני החוקר אפשרויות לבחון בעצמו את חומר הגלם על מנת לשפוט את העדויות האם מדינה מסוימת היא אכן תומכת טרור או לא.

בשל כך, יש צורך להסתמך על קביעתם של אחרים שברשותם הכלים, היכולות, והמידע לקבוע אלו מדינות הן אכן מדינות תומכות טרור.

כלי מרכזי למטרה זו הוא דו"ח בשם Patterns of Global Terrorism שמפרסמת מחלקת המדינה האמריקאית מידי שנה<sup>4</sup>. נכון לדו"ח שפורסם ב 2002 שבע מדינות נמצאות ברשימת המדינות התומכות בטרור:

1. קובה-

מאשמת במתן חסות לטרוריסטים מארגון ה ETA הבסקי, ו FARC ו ELN

הקולומביאנים, כמו גם מתן חסות לפושעים נמלטים מארה"ב.

2. עיראק-

מאשמת בהקמת בסיסי אימונים והתארגנות למספר ארגוני טרור ובהם בין היתר MEK

(Mujahedin-el-Khalq), PKK הכורדי, PLF (החזית העממית), וארגונו של אבו-נידאל, כמו

<sup>4</sup> הרשימה היא תוצאה של הנחייה שהתקבלה ב 1979 תחת ה Export Administration Act, והמורה לשר החוץ "to designate countries that have repeatedly provided support for acts of international terrorism"

גם מספר פלגים זניחים יחסית של ארגוני טרור. בנוסף, סייעה עיראק בתמיכה כספית למשפחות מחבלים מתאבדים, ובכך חיזקה את תשתיתן בשטח. בנוסף לכך, נקטה עיראק בתמיכה ועידוד של ארגוני טרור ע"י מפגשים בדרג גבוה (דוגמת פגישתו של סגן נשיא עיראק עם ג'ורג' חבש בינואר 2001 בה הביע תמיכה בהמשך המאבק של ארגונו), וסירוב להסגרת טרוריסטים מבוקשים הנמצאים בשטחה (דוגמת חוטפי מטוס סעודי בשנת 2000).

3. לוב-

מעמדה של לוב ברשימה בעייתי במידה רבה. בעברה לא מעט אירועים של תמיכה כספית ולוגיסטית בארגוני טרור, ואף יישום טרור (הדרגה הגבוהה ביותר בסקאלה של התמיכה בטרור)- פיצוץ מטוס פאן-אם מעל לוקרבי סקוטלנד ב-1988 שהביא למותם של 259 נוסעים, והטמנת מטען בדיסקוטק בברלין ב-1986. עם זאת, בשנים האחרונות מראה לוב נכונות להתנער מהטרור ולקבל את מרות האו"ם בכל הנוגע לנורמות ההתנהגות הראויה (דוגמת הסגרתם של הסוכנים האחראים לפיצוץ מטוס פאן-אם כך שיעמדו למשפט). שינוי זה הביא רבים לקרוא לשקול מחדש את היחסים עם לוב, וכצעד ראשון יש הקוראים להוצאתה מרשימת המדינות התומכות בטרור<sup>5</sup>.

4. צפון קוריאה-

גם בעברה של צפון קוריאה פעילות של יישום טרור (בעיקר כנגד מטרות בדרום קוריאה) אולם לא ידוע על פעילות שכזו מאז 1987. עם זאת, צפון קוריאה ממשיכה לתת מחסה למספר טרוריסטים חברי הצבא האדום היפני שהשתתפו בחטיפת מטוס ב-1970. בנוסף, קיימות ראיות המצביעות על כך שצפון קוריאה ממשיכה למכור נשק בכמויות קטנות לארגוני טרור. לבסוף, צפון קוריאה אינה משתפת פעולה במאמצים מתמשכים לשת"פ בינ"ל במאבק בטרור.

5. סודן-

למרות הצהרות פומביות כנגד הטרור ואף מספר ניסיונות לשת"פ בינ"ל בתחום, הרי שסודן ממשיכה לספק תמיכה לוגיסטית למספר ארגוני טרור בהם בין היתר אל קעידה, הג'יהאד האיסלמי המצרי, Al-Gama'a-Al-Islamiya, החמאס, והג'יהאד האיסלמי הפלסטיני, בהקמת מחנות אימונים ובסיסי התארגנות.

6. אירן-

<sup>5</sup> Takeyh, Ray. "The Rogue who Came In From the Cold," *Foreign Affairs* 80(3), May-June 2001. P.71

מכל המדינות ברשימה מעורבותה של אירן בדרגות שונות של תמיכה בטרור היא הגבוהה ביותר. בולטת במיוחד העובדה שבניגוד למדינות אחרות הרי שלאירן מנגנון ממוסד הדואג להפעלת טרור בצורה שיטתית (ולא כפעילות נקודתית אד-הוק). הן משמרות המהפכה (IRGC), והן משרד המודיעין והביטחון (MOIS) מתאמים פעילויות של תמיכה בטרור והפעלתו. ישנן עדויות המצביעות על מעורבות ישירה של אירן בתכנון וביצוע הפיגועים בשגרירות ישראל ובמרכז היהודי בבואנוס-איירס ארגנטינה באמצעות מנגנון "פיגועי חו"ל" של החיזבאללה. בנוסף, מעורבת אירן בצורה פעילה ביותר במתן תמיכה כלכלית, טכנית, ולוגיסטית לארגונים פלסטיניים שונים ובהם בין היתר החמאס, הג'יהאד האיסלמי, והחזית העממית. החיזבאללה משמש כלי מרכזי בפעילותה של אירן כנגד ישראל, וזוכה לתמיכה כלכלית נרחבת, לאספקת נשק, לאימונים, ולתמיכה מוסרית-מדינית משמעותית. אירן תומכת במקביל גם בארגוני טרור שונים במפרץ הפרסי, באפריקה, טורקיה, ובמרכז אסיה אם כי ברמה נמוכה משל זו לה זוכים הארגונים הפלסטיניים. לבסוף, ישנם דיווחים על כך שחברי ארגון אל-קעידה מנצלים את אירן כציר מעבר לכניסה ויציאה מאפגניסטן.

#### 7. סוריה-

מעורבותה של סוריה בטרור היא עקיפה ברובה, אולם הטרור משמש כלי מרכזי במדיניות החוץ שלה. סוריה מאפשרת למספר רב של ארגוני טרור להפעיל משרדים בדמשק המאפשרים להם "לשלוט מרחוק" על הנעשה בשטח ללא חשש. ארגונים אלו כוללים בין היתר את החזית העממית, החמאס, והג'יהאד האיסלמי. בנוסף, מאפשרת סוריה למספר ארגונים לקיים אימונים למגויסים מבחוץ, בשטחה. בכל הנוגע לחיזבאללה הרי שסוריה מאפשרת לו לפעול בחופשיות גם בשטחים הנמצאים תחת שליטתה בלבנון (במיוחד בעמק הבקעא). סוריה גם משמשת תחנת מעבר מרכזית במשלוח נשק וציוד מאירן לארגון החיזבאללה בלבנון.

יש עם זאת לקחת בחשבון כי רשימה זו לוקה במספר בעיות. ראשית, הרשימה מתעלמת מהשינויים הגדולים שחלו בזירה הבינ"ל והתנהגותן של מדינות. ניתן להבחין בירידה בכמות ובאיכות התמיכה בטרור של מספר מדינות ברשימה כשהבולטות שבהן הן קובה, ולוב. עם זאת, לא ניכרת נכונות כלשהי של ארה"ב להוציאן מהרשימה. דבר זה מביא לאפקט בומרנג, מכיוון שבהיעדר סיכוי ליציאה מהרשימה אין תמריץ למדינות לשנות את

מדיניותן- הן למדינות שהחלו בתהליך כזה של שינוי, והן מדינות תומכות טרור אחרות שייתכן ושוקלות צעד שכזה (Pillar, 170).

יתר על כן, מהרשימה נעדרות גם מדינות אחרות שיש הטוענים כי בהחלט היה מקום לכלול אותן. כך לדוגמא פקיסטן שעדויות על תמיכת ארגון הביטחון שלה (ISI) בארגוני טרור נדחית בידי ארה"ב כבלתי מבוססות (Raman, 4). גם אפגניסטן לא נכללה ברשימה בעת שלטון הטאליבן במדינה, חרף עדויות חד משמעיות על תמיכה בארגוני טרור רבים, וזאת בשל חוסר רצונה של ארה"ב להכיר בלגיטימיות שלטון זה (Pillar, 159).

עירוב שיקולים פוליטיים, מוסריים, וכלכליים בעיצוב רשימת המדינות התומכות בטרור בעייתית ביותר ומקשה על בניית מחקר אובייקטיבי. יתר על כן, העובדה שהרשימה היא פונקציונלית וחברות בה מהווה בסיס מידי למספר פעולות (הדו"ח מונה ארבע השלכות מיידיות לחברות ברשימה- איסור על ייצוא נשק, פיקוח על ייצוא טכנולוגיות בעלות פוטנציאל שימוש צבאי/אזרחי, החמרה בסיוע כלכלי, הטלת סנקציות ומגבלות כלכליות ודיפלומטיות שונות<sup>6</sup>) מערבת שיקולים נוספים מעבר לעובדות, ומקשה על יצירת רשימה מוסכמת של מדינות המעורבות בתמיכה בטרור (Pillar, 173).

עם זאת, הרשימה מהווה מקור בלעדי כמעט לזיהוי אוכלוסיית המחקר ונתונים עדכניים אודות התנהגות המדינות החברות בה.

---

<sup>6</sup> התנגדות להלוואות בידי הבנק העולמי וגופים פיננסיים בינ"ל, הסרת ההתנגדות לתביעות אזרחיות כנגד המדינה, ביטול הקלות מס לרווחים שנעשו במדינות אלו, ביטול הקלות במכס לסחורות ממדינות אלו, צורך באישור ממשלתי לעסקאות עם מדינות אלו, הגבלת עסקאות של משרד ההגנה עם חברות הנשלטות בידי מדינות אלו.

## הפתרון- מדיניות הרתעה

על מנת להתמודד עם בעיית הטרור בכלל וטרור נתמך מדינה בפרט, יש לחשוב על דרכים לא רק לבלימת מעשי הטרור וצמצום הנזק (באמצעות הגנה או התקפה המתמקדת במבצעי מעשי הטרור) אלא גם להרתעת אותם הנוקטים בפעילות שכזו על מנת למנוע מהם לנקוט בה כלל<sup>7</sup>. הרתעה שכזו מבוססת על שני דפוסים עיקריים:

1. הרתעה באמצעות שלילת ההישג

2. הרתעה באמצעות ענישה

דפוס הפעולה הראשון של הרתעה באמצעות שלילת ההישג יעיל בהשגת ההרתעה משתי סיבות. ראשית, הוא מסב לאורך זמן פגיעה קשה מאוד בנכס החיוני של הטרוריסטים ותומכיהם- תמיכה עממית. "יכולתם להתמיד במאבק תלויה במידה מכרעת ביכולתם להשיג הישגים שיצדיקו את הסבל, וישמרו את כושר הספיגה המיתולוגי של חברות תת-מפותחות ואוטוריטריות. אם הציבור משתכנע כי המאבק נקלע למבוי סתום והסבל מיותר, נפגע באופן דרמטי כושר העמידה של אותה חברה. כושר העמידה הזה מורכב ממאפיינים של החברה עצמה, מאמצעי הכפייה של השליטים ומתחושתו של הציבור הרחב שיש טעם להקריב כדי להשיג את יעדיו הקולקטיביים. כאשר נפגע המרכיב השלישי ומתברר שהסבל החמור והמתמשך אינו מביא מזור, קשה מאוד לקיים לאורך זמן את כושר העמידה בכפייה בלבד" (שיפטן, 8).

יתר על כן, דפוס הפעולה של הרתעה באמצעות שלילת ההישג נוגע בעצם הסיבה שבעטיה בחרו מדינות לתמוך בטרור ומפעיליו- קידום יעדים מדיניים ו/או אסטרטגיים ו/או קידום מעמדו של השליט במידה והמדובר במדינה בעלת שלטון אוטוריטרי. בהיעדר ההישג המצופה נעלמת הסיבה לתמיכה בטרור, ושלילת האפשרות להישג עשויה במקרים רבים להביא אם כן להפסקת התמיכה בטרור. אמנם, דפוס הרתעה שכזה מאבד מעילותו כשמדובר במדינות "מטורפות"<sup>8</sup> שכן "המושג הרתעה מניח מכללא קיומה של רציונליות אינסטרומנטלית, במובן

<sup>7</sup> חשוב לציין כי מדיניות המכוונת להתמודד עם מדינות התומכות בטרור הן בעלות מטרה כפולה- הן של כפייה (coercion) שמטרתה הפסקת המדיניות הנוכחית של תמיכה בטרור, והן של הרתעה (deterrence) שמטרתה מניעת בחירה באופציה שכזו בהווה או בעתיד. עבודה זו תתמקד במטרה השנייה הנוגעת לטווח הארוך והחשובה במיוחד בשל התרחבות "המועדון" של המדינות השוקלות תמיכה בטרור בדרגה זו או אחרת. עם זאת, חלק מהכלים שבשימוש מתאימים לשתי המטרות המוזכרות כאן.

<sup>8</sup> הגדרה שעיצב יחזקאל דרור והמתייחסת למדינות שתוכן היעדים שלהן לא סביר ונוגד סבירות, שדבקותן ביעדים בעלת עוצמה בינונית עד גבוהה, בעלות נטייה בינונית וגבוהה לסיכון, בעלות קשר לא אינסטרומנטלי ואף נוגד אינסטרומנטליות בין יעדים ואמצעים, ושסגנון ההתנהגות שלהן לא מקובל ואף נוגד מקובלות (דרור, 54).



המוגדר של יחסים חיוביים בין יעדים לאמצעים. אם מדינה מטורפת כלשהי אינה אינסטרומנטלית, ההרתעה איננה קיימת לגביה... כזה המצב במיוחד במדינות נוגדות אינסטרומנטליות, בהן היעדר הקשר בין יעדים לאמצעים נוטל מהאיום בסנקציות כל השפעה של ממש" (דרור, 125). עם זאת, דרור עצמו מסכים כי "למעט מקרים קיצוניים אלה, שאין להניח כי יתגשמו בצורה מלאה במציאות, יכולה ההרתעה לשמש תת-אסטרטגיה עדיפה נוגדת טירפון" (דרור, 126).

אסטרטגיה זו מיועדת להביא לכך שבסופו של העימות האלים (והשימוש בטרור) לא רק לחוסר הישגים של היוזם, אלא גם לכך שיוזם הטרור והתומך בו יזכה לפחות הישגים משהיה יכול להשיג קודם שנקט במדיניות זו.

יש לציין עם זאת, כי "שלילת ההישג המדיני בפני עצמה אינה בגדר הרתעה. אם לא תלווה בענישה על מדיניות שתפגע ביוזמי האלימות והרדיקלים בכל הדרגים. הם צפויים להתמיד במדיניותם, להסלימה, או אף לשוב ולהזדקק לה, בהנחה שלכל היותר לא יזכו לממש את יעדיהם המדיניים... שלילת ההישג נועדה במידה רבה לחשוף את הגורם שאותו מבקשים להרתיע למלוא עלותם של אמצעי הענישה המשלימים את חבילת ההרתעה" (שיפטן, 8).

דפוס הפעולה השני הוא כאמור הרתעה באמצעות ענישה. אסטרטגיה זו מכוונת כנגד הנחת היסוד כי רובן של המדינות התומכות בטרור עושות זאת מתוך בחירה, ותוך חישוב עלות נצפית אל מול התועלת מהפעולה. במיוחד בכל הנוגע לתמיכה בטרור, הרי שפעולה זו ננקטת במיוחד בשל סיבה זו ועל מנת להגדיל את הרווחים תוך צמצום העלויות. שיקולי העלות-תועלת של מדינות אלו (ובמיוחד אלו שאינן דמוקרטיות) עלולות להיראות למדינות המערב כ"לא רציונליות" בשל העובדה שהן מקנות משקל רב יחסית לאידיאולוגיה, דת, ורגשות (7 Ganor). עם זאת, לכל מדינה מגבלה בנכונותה לספוג עלויות בשל תמיכתה בטרור. שיקולי העלות והתועלת אמנם משתנים ממקרה למקרה, כמו גם "נקודת השבירה", אולם זו קיימת. יש עם כן "לכוון את ההרתעה כלפי ערכים חשובים למדינה המטורפת" (דרור, 126) ובעוצמה מספקת על מנת להרתיעה.

מהם הכלים שעומדים לשימוש בעיצוב אסטרטגיית הרתעה כנגד מדינות תומכות טרור? ניתן לתאר סקאלה של כלים מרכזיים בהם נעשה שימוש להרתעה, על פי סדר חומרתם:

1. אזהרה- צעד זה מבוסס על הנחה כי היריב מכיר את יכולותיה של המדינה המזהירה וכי אזהרה מצידה תספיק על מנת להרתיעו מלנקוט בצעד שיפגע בה, וזאת בלא שתפעל

בצורה ממשית.

2. גינוי- הדרגה הנמוכה ביותר של צעדים ממשיים והמיועדת לפגוע ביוקרת המוזהר ומעמדו.
3. חרם תרבותי- חרם שכזה יכול לכלול נידוי המדינה התומכת בטרור מאירועים בינ"ל (כנסים, אירועי ספורט, וכדו') הוצאתה מתוכניות תרבות וחינוך בינ"ל, וסירוב להכניס או אף גירוש של אזרחי מדינה זו החיים, לומדים, או עובדים במדינה אחרת.
4. חרם דיפלומטי- חרם שכזה יכול לכלול סילוקה של המדינה תומכת הטרור מארגונים בינ"ל, הפסקת חברותה במוסדות שונים של האו"ם, הרחקתה מהעצרת הכללית של האו"ם, ואף הפסקת היחסים הביטורליים שבין המדינות.
5. אמצעי חרם כלכלי- תחת כותרת זו נכנסים מספר גדול יחסית של צעדים שהמשותף לכולם הוא השימוש באמצעים כלכליים על מנת לפגוע במדינה התומכת בטרור בצורה ישירה או עקיפה. שלוש הקטיגוריות<sup>9</sup> העיקריות של אמצעים אלו הן:
  - א. סנקציות סחר- סנקציות אלו מכוונות להביא לעלויות גבוהות למדינה הנענשת באמצעות אובדן שווקי יצוא, מניעת סחורות חיוניות, הכנסות נמוכות מסחורות מוחרמות, והוצאות גבוהות על סחורות חליפיות (Hufbauer et al, 36). סנקציות אלו יכולות להיות על ייצוא סחורות, על ייבואן, או שילוב של השניים.
  - ב. סנקציות פיננסיות- צעדים אלו יכולים לכלול בראש ובראשונה שלילת "גזרים" החיוניים לכלכלתה של המדינה דוגמת קו אשראי, וערבויות בינ"ל. ברמה הגבוהה יותר יכולות סנקציות אלו לפגוע בכלכלתה של המדינה התומכת בטרור באמצעות מגבלות על מעבר הון והשקעות של משקיעים מהמדינה המרתיעה, לבסוף, הדרגה הגבוהה ביותר של סנקציות פיננסיות היא באמצעות החרמת או הקפאת רכוש או כספים השייכים למדינה התומכת בטרור או למנהיגיה.
  - ג. מגבלות עקיפות- נוסף לסנקציות אלו יכולה מדינה לנקוט בסוג נוסף של צעדים על מנת להרתיע מדינה מסוימת מלתמוך בטרור באמצעות פגיעה עקיפה בכלכלתה. צעד אחד שכזה הוא באמצעות הטלת סנקציות "משניות" המוטלות לא רק על המדינה התומכת בטרור אלא גם על מדינות או גופים המקיימים עמה קשרים כלכליים ענפים. כך לדוגמא, החוק שהעבירה ארה"ב בסנאט ב 1996 (הידוע כ "D'Amato Act") והחוסם כניסת סחורות של חברות המשקיעות מעל 40 מיליון דולר בתעשיות הנפט והכימיקלים של אירן ולוב לארה"ב, ומטיל עליהן מגבלות קשות נוספות. צעד שכזה פוגע בכלכלת המדינה התומכת

<sup>9</sup> יש המחלקים את הסנקציות למספר גדול יותר של קטיגוריות הכוללות: הגבלות סחר, הגבלות על העברת טכנולוגיות, הגבלות על סיוע חוץ, הגבלות בכל הנוגע לאשראי וערבויות, הגבלות על עסקאות פיננסיות ומט"ח, והגבלות על נגישות כלכלית (Perf, 9).

- בטרור באמצעות צמצום מספר החברות והמדינות המוכנות להשקיע בה, כמו גם את סכום השקעתם. צעד עקיף נוסף הוא באמצעות ביטול טיסות ישירות למדינה תומכת הטרור, ואיסור על חברות מקומיות לטוס לשם. בכך, לא רק מתחזק בידודה של המדינה תומכת הטרור בעולם, אלא גם נפגע משמעותית הקשר המסחרי שלה עם שאר העולם.
6. צעדים משפטיים- צעד זה מכוון לפגיעה אישית ממוקדת בהנהגת המדינה התומכת בטרור (וככזה מתאים במיוחד למדינה אוטוריטרית) באמצעות הכרזה על מנהיגיה הצבאיים והפוליטיים של המדינה כ"פושעי מלחמה" או להאשימם ב "פשעים כנגד האנושות" בטריונל בינ"ל (גם אם לא בנוכחותם).
7. איום בהפעלת כוח- צעד זה והבא אחריו שייכים לקטיגורית-על אחת של שימוש באמצעים אלימים וככאלה הם החמורים ביותר, והאחרונים בד"כ בסדר העדיפויות. עם זאת, הם מהווים כלים שונים לחלוטין זה מזה. יש לציין כי צעדים אלו משויכים בדרך כלל לאסטרטגיית הכפייה (coercion) ולא לזו של הרתעה. אם זאת, גם לאלו יש מקום במציאות הנוכחית של רצון להפסיק מדיניות קיימת כבר של מדינות תומכות טרור, ולא רק להרתיע אחרות מלנקוט בה. האיום בהפעלת כוח נכנס תחת הקטגוריה של "דיפלומטיה כופה" (coercive diplomacy) שאלכסנדר ג'ורג' מגדירה כ:
- "A defensive strategy that attempts to persuade an opponent to stop or undo an aggressive action...by the threat of force or limited exemplary use of force as a means of resorting peace in a diplomatic crisis...the general intent of coercive diplomacy is to back a demand on an adversary with a threat of punishment for noncompliance that will be credible and potent enough to persuade him that it is in his interest to comply with the demand" (George, 1994; 2).
- חרף העובדה שהגדרה זו מתייחסת במובנה הקלאסי ל"משבר דיפלומטי נקודתי", הרי שלפחות בשני הסוגים הראשונים של דיפלומטיה כופה (סוג A- שכנוע היריב להפסיק פעולה באיבה, סוג B- שכנוע היריב לחזור בו מפעולה מסוימת) מתאימה טקטיקה זו גם להניע מדינות תומכות טרור לחדול ממדיניות זו.
8. שימוש בכוח- צעד זה, הגבוה ביותר בחומרתו, מהווה גם הוא בעצם סדרה של צעדים אפשריים המגוונים במטרתם, בהיקף הפעולה, ובאופי הכלים שבשימוש. ככלל, ניתן לעמוד על ארבע אסטרטגיות לשימוש בכוח (Bellon, 78):
- א. מניעה (denial)- אסטרטגיה זו מתמקדת בפגיעה בכוחות המזוינים של המדינה, בקווי האספקה שלהם, ובתשתית הייצור הצבאית על מנת לשכנע את היריב כי לא יוכל להשיג

את מטרותיו בעזרת אלימות, או שהמחיר לכך יהיה גבוה מידי.

ב. ענישה (punishment) - אסטרטגיה זו מיועדת לשכנע את היריב להפסיק מפעולותיו באמצעות פגיעה במה שהוא מחשיב כיקר במיוחד. מטרות אסטרטגיה זו יכולות להיות ריכוזי אוכלוסייה, תשתיות אזרחיות, מקורות כלכליים, או אף נכסי תרבות לאומיים חשובים.

ג. סיכון (risk) - בדומה לאסטרטגיית הענישה גם אסטרטגיה זו מתמקדת בפגיעה במטרות אזרחיות, אלא שכאן הפגיעה היא הדרגתית ומטרתה לסמן ליריב כי המשך הפגיעה באזרחיו תלוי בהתנהגותו.

ד. עריפת ראש (decapitation) - אסטרטגיה זו כשמה כן היא, מיועדת להביא ל"עריפת ראש" היריב באמצעות פגיעה אנושה בהנהגתו שתביא להתמוטטותה. פגיעה זו יכולה להתבצע באמצעות הפעלת כוח כנגד המנהיגים עצמם, או כנגד כלי השלטון המאפשרים להם את המשך השליטה (דוגמת שירותי הביטחון ויחידות צבא נאמנות).

גם בכל הנוגע להיקף השימוש בכוח הרי שקיים מגוון רחב של צעדים (שבחלקם נגזרים מהאסטרטגיה שנבחרה) החל מפעולה נקודתית כירוגית כנגד מטרה ספציפית (יהיה זה אדם או מתקן כלשהו), המשך בפעולה נרחבת אך מוגבלת בזמן, פעולה נרחבת ולזמן ארוך, ועד למלחמה כוללת.

בנוסף, חשוב לציין כי מגוון הכלים שעומדים לרשות המדינה ברצונה ליצור מדיניות כנגד מדינה התומכת בטרור מגוונים גם הם. מעבר למגוון הפלטפורמות שבשימוש (נשק קל, טילים, פצצות, ועוד) הרי שבאפשרותה של המדינה לעשות שימוש גם באמצעים אלימים בצורה חשאית ובכך להתגבר לא רק על מגבלות חוקיות שונות (דוגמת האיסור החוקתי על ארה"ב לעשות שימוש בהתנקשויות כנגד מנהיגי מדינות זרות) אלא גם על ביקורת בינ"ל והסיכון להסלמה והסתבכות מיותרת.

ראוי לציין כי מעבר לכלים אלו לשימוש במסגרת הרתעה הרי שקיימות אפשרויות נוספות לעיצוב מדיניות כנגד מדינות תומכות טרור. מחקר שהוגש לקונגרס האמריקאי תחת הכותרת "Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy" מעלה מעבר לאפשרויות שהועלו עד כה גם את האפשרות לעשות שימוש בדיפלומטיה על מנת ליצור קואליציה בינ"ל כוללת ורחבה כנגד הטרור (constructive engagement), שימוש בהטבות ו"גזרים" כלכליים שונים על מנת להביא לשת"פ מצדן של מדינות אלו, שת"פ בינ"ל כולל בנושאי מודיעין ואכיפת חוק שיפגעו במאמצי ארגוני הטרור ויביאו לשינוי הגישה של המדינות התומכות בהם, אמנות בינ"ל שונות, ואף בי"ד

בינ"ל לנושאי טרור (Per1, 7-13). עם זאת, עבודה זאת תתמקד בכלים המתאימים לאסטרטגיית ההרתעה ולא באסטרטגיות של שת"פ.

## מקרי המבחן

על מנת לבחון את יעילותם של הכלים השונים להרתעת מדינות תומכות טרור אסקור שלושה מקרי מבחן בהם נעשה שימוש בשלוש הדרגות החמורות ביותר של פעולה כנגד מדינות תומכות טרור- סנקציות כלכליות, איום באלימות, שימוש בכוח. בכל אחד מהמקרים אסקור את התפתחות האירועים שהובילו למדיניות זו, ואנסה לבדוק את מידת הצלחתה של מדיניות זו בהרתעת מדינות תומכות טרור.

### מקרה 1 – הסנקציות הכלכליות על לוב

מעורבותה של לוב בטרור הייתה לאחד מעקרונות מדיניות החוץ שלה מאז עלה קאדפי לשלטון ב 1969, וזאת כחלק מאידיאולוגיה המשלבת אנטי-אימפריאליזם, לאומנות ערבית, ורדיקליזם איסלמי (Niblock, 20). לוב תמכה באופן קבוע במגוון ארגוני טרור החל מארגונו של אבו-נידאל הפלסטיני, וכלה ב IRA האירי, וזאת באמצעות תמיכה כספית, לוגיסטית, ואידיאולוגית. עמדתה הקיצונית של לוב בכל הנוגע לסכסוך הישראלי-ערבי, והתקרבותה לבריה"מ החל מ 1973 הרעו מאוד את היחסים המתוחים גם כך בינה לבין מדינות המערב ובמיוחד ארה"ב.

הסנקציות כנגד לוב החלו ב 1973 כשארה"ב אסרה על מכירת ציוד צבאי מתקדם ללוב (תוך שהיא מבטלת עסקאות שנחתמו כבר לאספקת מטוסי הרקולס ומערכות הגנה אווירית), איסור שהורחב ב 1978 לכלול כל ציוד צבאי שהוא.

עם זאת, קשרי הסחר בין המדינות באותה תקופה המשיכו להיות חזקים והגיעו ליבוא בסך כולל של 7.8 ביליון דולר מלוב בשנת 1980 (יבוא הנפט מלוב היווה כ 10% מכלל יבוא הנפט לארה"ב) וייצוא סחורות מארה"ב ללוב בסך 426.2 מיליון דולר בתקופה זו (Niblock, 28). עם זאת, חוק הייצוא החדש שהועבר בקונגרס בספטמבר 1979 דרש יצירת רשימת מדינות התומכות בטרור בה נכללה גם לוב, וסימן שינוי מגמה בכל הנוגע לקשרים בין שתי המדינות.

עלייתו של רייגן לשלטון בארה"ב סימנה תחילתו של קו תוקפני וקשוח הבא ליישם "assertive, forceful policies to reverse the decline in America's position in the world" (Niblock, 28).

לוב שיחקה תפקיד מרכזי במדיניות זו בשל מה שסגן שר החוץ האמריקאי וויליאם קלארק

הגדיר כ:

"Gadhafi's well known efforts over the course of many years to undermine U.S. interests and those of our friends, as well as Libya's support for International Terrorism" (Hufbauer et al, 145).

יתר על כן, המדיניות כלפי לוב אמורה הייתה למלא תפקיד שחרג מגבולותיה של לוב עצמה, ורבים הכירו בכך ש:

“The Reagan administration recognized that Libya was not the entire problem, but felt that it was the most appropriate place to begin drawing the line” (Niblock, 29).

לאחר מספר צעדים דיפלומטיים (סגירת שגרירות לוב בושינגטון) והצהרתיים (הוראה לאזרחי ארה"ב לעזוב את לוב) הטילה ארה"ב במרץ 1982 אמברגו על ייבוא נפט מלוב והרחיבה את המגבלות על ייצוא סחורות ללוב למעט מזון, חקלאות, וציוד רפואי. תקנות אלו הביאו לצניחה מהירה בסחר בין שתי המדינות מיבוא בסך 5.5 ביליון דולר ב 1981 ל 9 מיליון דולר בלבד ב 1985, ומייצוא בסך 809 מיליון דולר ב 1981 לסך של 200 מיליון דולר ב 1985. (Ibid.)

הסלמה נוספת אירעה בעקבות פיגועי טרור בשדות התעופה של רומא ווינה ב 27 לדצמבר 1985 שבו נהרגו 19 ונפצעו 110 בני אדם ביניהם אזרחי ארה"ב. הפיגועים יוחסו לארגונו של אבו-נידאל וארה"ב יצאה בהכרזה כי בידיה "הוכחות חד-משמעיות" לכך שלוב הייתה שותפה לתכנון הפיגועים (Niblock, 30). בעקבות זאת, החליטה ארה"ב ב 8 לינואר 1986 על הטלת מספר רב של סנקציות הכוללות איסור על סחר כלשהו ביו לוב לארה"ב (למעט ייצוא לסיוע הומניטרי) איסור על הלוואות וערבויות לחברות הנשלטות בידי הממשל הלובי, איסור על עסקאות פיננסיות בין אזרחים אמריקאים וממשלת לוב, איסור על עסקאות הקשורות לנסיעת אזרחים אמריקאים ללוב, והקפאת כל הנכסים הלוביים בבנקים אמריקאים.

עד לנקודה זו עמדה ארה"ב לבדה במאבק כנגד הטרור הלובי, בעוד שאר המדינות צופות מהצד ללא כל התייחסות. הצעדים החמורים שנקטה ארה"ב, הביאה עם זאת לתגובות חריפות בעולם. כך לדוגמה בריטניה שחרף קשריה הטובים עם ארה"ב והעובדה שהפסיקה את קשריה הדיפלומטיים עם לוב עוד ב 1984, התנגדה לסנקציות בטענה שהן לא עובדות, וכי מדיניות תוקפנית כנגד הטרור היא בניגוד למשפט הבינ"ל, ורק תגרום ל"כאוס גדול בהרבה" (Niblock, 31) עם זאת, פיגוע טרור נוסף בדיסקוטק בברלין באפריל 1986, ועובדות המעידות על מעורבותה של לוב בביצועו הביאו את מדינות האיחוד האירופי לשקול מחדש את עמדתן, ולהטיל מגבלות על אשרות כניסה לאזרחים לובים, כמו גם נכונות לבחון מחדש את עמדתן ביחס למדיניות הסחר עם לוב (Niblock, 32).

חרף היעדר עדויות חדשות בדבר מעורבותה של לוב בתמיכה בטרור החריפה ארה"ב את מדיניות הסנקציות שלה כנגד לוב בתחילת שנות ה-90. בין השנים 1991-1992 הכין משרד

האוצר האמריקאי "רשימה שחורה" של 94 חברות הנשלטות בידי הממשל הלובי, עסקאות בין לבין חברות וארגונים אמריקאיים.

מה הייתה מידת ההצלחה של הסנקציות עד כה?

מניתוח הנתונים עולה כי הסנקציות השונות (לא כולל החרם המשני שאת העלויות שגרם ללוב קשה לחשב) הביאו לנזק שנתי ללוב בסך של 245 מיליון דולר בממוצע. עם זאת, חוסר שיתוף הפעולה של מדינות נוספות במהלכים אלו אפשרו ללוב להתגבר על נזקים אלו באמצעות מציאת חלופות כפי שמדווח משרד החשב הכללי של ארה"ב:

"As of May 1987 the impact on the Libyan oil and petrochemical industry has been minimal... the departure of U.S. oil companies from Libya has had little effect because the oil previously produced and sold by these companies is now produced and marketed by the Libyans providing them with additional revenues... production levels of Libyan crude oil have remained about the same as they were before the imposition of the sanctions... in addition, the extensive foreign availability of oil field equipment, supplies, and services allows Libya to meet its oil industry needs without having to rely on U.S. oil equipment and servicing companies" (Hufbauer et al, 151).

יתר על כן, הקושי ליצור חזית אחידה כנגד לוב נתן לאחרונה את התחושה כי מרבית המדינות לא יתנגדו אקטיבית להמשך מדיניות התמיכה בטרור, דבר שהביא אותה להמשיך במדיניות זו חרף הסנקציות.

שלב חדש בעימות נפתח בדצמבר 1988 כשסוכנים לובים פוצצו את טיסה 103 של חברת פאן-אם מעל לוקרבי שבסקוטלנד וגורמים למותם של 272 בני אדם. פחות משנה לאחר מכן, בספטמבר 1989 היו סוכנים לוביים מעורבים שוב בפיצוץ של טיסה 772 של חברת UTA הצרפתית מעל ניג'ר. לאחר שעובדות אלו הלכו והתבררו דרשו ארה"ב ובריטניה מלוב את הסגרת המעורבים בפיגועים אלו למשפט במדינותיהם. סירובה של לוב להיענות הביא לקבלת החלטה 731 במועצת הביטחון של האו"ם המגנה את חוסר שתוף הפעולה של לוב. ב 31 במרץ 1992 קבעה מועהב"ט כי לוב לא עמדה בנדרש ממנה, וקיבלה את החלטה 748 המטילה סנקציות על לוב. סנקציות ראשונות אלו כללו איסור על אספקת נשק ללוב, איסור על טיסות ללוב וממנה, צמצום כוח האדם המותר בנציגויות דיפלומטיות של לוב בעולם, והגבלת חופש התנועה בעולם של אזרחים לובים החשודים במעורבות בטרור. בנוסף, קראה ההחלטה ללוב להפסיק כל תמיכה בארגוני הטרור, לשתי"פ עם חקירת הפיגועים, ולפצות את משפחות



הקורבנות. ההחלטה אף הקימה מנגנון סנקציות מיוחד שמטרתו לפקח ולתאם את שתוף הפעולה הבינ"ל בנושא.

בניסיון להימנע מהסנקציות פנתה לוב בהצעת פשרה שלא התקבלה ע"י ארה"ב ובריטניה, דבר שהביא לפיצוץ המגעים, וללחץ גובר במערב לסנקציות קשות יותר.

ואכן, בנובמבר 1993 קיבלה מועהב"ט את החלטה 883 שהידקה עוד יותר את סנקציות התעופה על לוב, אסרה על יבוא ציוד לשינוע נפט, והקפיאה את נכסי לוב במדינות זרות.

חרף הסנקציות החדשות סירבה לוב להיענות לדרישות האו"ם. שתוף הפעולה הבינ"ל ביחס לסנקציות אמנם היה קיים, אך העובדה שהסנקציות היו ממוקדות ונגעו לתחומים מעטים בלבד (נפט, נשק, ותעופה) כמו גם העובדה שבמרבית העולם נתפסו הסנקציות כעניינן של ארה"ב, צרפת, ובריטניה בלבד הביאה לחוסר הקפדה על משטר הסנקציות, ואי נכונות להרחיבו עוד יותר (Cortright & Lopez, 112).

משום כך, החליטה ארה"ב לנקוט בצעד קיצוני אף יותר כשבאוגוסט 1996 העביר הקונגרס האמריקאי את ה"Iran-Libya Sanctions Act" (הידוע כ" D'Amato Act") והמטיל ענישה על חברות לא אמריקאיות המקיימות קשרי סחר עם לוב בסכומים העולים על 40 מליון דולר. חרם משני זה גרר תגובות נזעמות מממשלות בכל רחבי העולם, שסירבו לשת"פ עם ארה"ב ומדיניותה. כך למשל התבטא נציב הסחר של האיחוד האירופי כי:

"The D'Amato act establishes the unwelcome principle that one country can dictate the foreign policy of others, and disturbs the unity of purpose between allies that is so necessary if we are to stamp out terrorism successfully together" (Ganor, 10).

סנקציות חדשות אלו הביאו לשינוי משמעותי בנזק הכלכלי שנגרם ללוב. לוב דיווחה על הפסדים כבדים ביותר שנגרמו משיתוק התעופה, נזקים לחקלאות, לתשתיות, ולתחומים רבים של המשק. הבנק העולמי מעריך את הנזקים ללוב בסך של 18 ביליון דולר בעיקר בשל הפסד רווחים פוטנציאליים (Cortright & Lopez, 115). עם זאת, חשוב לציין כי ישנו חוסר בהירות ביחס לנזק הממשי שנגרם לכלכלתה של לוב. דבר זה נובע הן מהעובדה שנתונים כלכליים מדויקים אינם בנמצא, והן בשל חוסר ההקפדה של מדינות רבות על משטר הסנקציות. כך למשל בכל הנוגע להקפאת נכסים הרי שלוב הספיקה למשוך רבים מנכסיה בחו"ל בחודשים שקדמו לקבלת ההחלטה (בשיעור מוערך של 6.5 ביליון דולר) ורבות מהמדינות לא מיהרו להקפיא את יתר הנכסים שנשארו.

עם זאת, ב 1998 חודשו המגעים בניסיון להגיע להסדר הסגרה בין לוב לאו"ם. מועהב"ט קיבלה את החלטה 1192 הקוראת ללוב להסגיר את המפגעים, ומאיימת בסנקציות נוספות במידה ולא תיענה לדרישה. ההסדר שהגיעו אליו בסופו של דבר ב 1999 הביא להסגרת הסוכנים הלובים למשפט בהולנד, ולהסרתן של הסנקציות מעל לוב.

הקשר בין הסנקציות להיענותה של לוב אינו ברור. מזכ"ל האו"ם קופי ענאן אמנם הכריז כי "I prefer to think it played a role" אולם ההשפעה הישירה איננה ברורה. עם זאת, ההשפעה העקיפה של הסנקציות הייתה ודאי בעלת משמעות וכפי שעמד על כך ענאן:

"I think that apart from living with the sanctions for seven years, no country likes to be treated as an outcast and outside the society of nations, which to some extent, when one is branded and sanctions are imposed, one is marked by that kind of thing. And I think Libya wanted to get back to the international community. Libya wanted to get on with its economic and social development. And Libya wanted to be able to deal freely with it's neighbors and with the rest of the world" (Cortright & Lopez, 119).

גם בכל הנוגע לשינוי מדיניותה של לוב בכל הנוגע לתמיכה בטרור ניתן לעמוד על תוצאות. חרף המשך תמיכתה במגוון ארגונים פלסטיניים ששהו בשטחה הרי שמעורבותה הישירה בטרור פחתה באופן דרסטי. דבר זה הביא את מחלקת המדינה האמריקאית להכריז בדו"ח המדינות תומכות הטרור לשנת 1996 כי:

"Terrorism by Libya has been sharply reduced by UN sanctions" (Cortright & Lopez, 120)

עם זאת, לא ברור עד כמה ניתן לייחס מגמה כללית זו (להבדיל מהיענותה הספציפית של לוב להסגרת המפגעים) לסנקציות בלבד, ולא לשינויים הגלובליים שחלו בעולם בכל הנוגע לירידת כוחם של ארגוני הטרור וההתנגדות להם, כמו גם יוזמות אחרות שננקטו כנגד לוב דוגמת הפעלת הכוח מצידה של ארה"ב (על כך בהמשך).

#### מקרה 2 – איום בשימוש בכוח כנגד סוריה

בדומה ללוב גם סוריה עשתה שימוש נרחב בטרור ככלי במדיניות החוץ והפנים שלה. עם זאת, בעוד תמיכתה של לוב בטרור נעשתה במידה רבה מסיבות אידיאולוגיות, הרי שסוריה עושה שימוש בארגוני הטרור לקידום מדיניותה. שימוש זה בא לענות על הפער הגדול בין שאיפותיה של סוריה להגמוניה אזורית, לבין יכולותיה המוגבלות יחסית. סוריה נעדרת יכולת צבאית ממשית היכולה להתחרות עם ישראל, אין לה אוכלוסייה גדולה ומסורת ארוכת שנים כמצרים, והיא חסרה את המשאבים הטבעיים והיכולות הכלכליות של ערב הסעודית כווית ועיראק. יתר

על כן, שלטונה מבוסס במידה רבה על כפיית רצון המיעוט העלאווי השלט על הרוב הסוני. מכיוון שכך "בהיעדר יכולות צבאיות, כלכליות או דמוגרפיות היכולות להיות מתורגמות לעוצמה פוליטית, עכבות חוקיות או מוסריות, ובאין לגיטימציה מקומית הפך המשטר את הטרור לכלי הנשק העיקרי שלי" (Erich, 5).

תמיכתה של סוריה בארגוני הטרור התמקדה בשנות ה-70 וה-80 במטרות ישראליות ומערביות (תוך תמיכה בארגונים פלסטיניים וארגוני שמאל רדיקלי) אך גם במטרות בזירה הפאן-ערבית ובהם בין היתר בלבנון (חיסול המתנגדים ל"סדר הסורי" ובהם פוליטיקאים דוגמת Kamal Jumbalat ואנשי תקשורת וחברה שיצאו כנגד הסורים דוגמת העיתונאי Salim Al-Lawzi), ירדן, ומצרים (ובמיוחד על רקע חתימת של מצרים על הסכם שלום עם ישראל). סוריה עשתה שימוש בטרור הן בצורה ישירה, והן באמצעות שימוש בארגוני טרור כ"קבלני משנה" למטרות המועדפות עליה.

בהמשך, הרחיבה סוריה את תמיכתה בטרור גם כלפי שכנתה מצפון-טורקיה. יחסי סוריה-טורקיה סובבים סביב שלוש נקודות מחלוקת מרכזיות: ויכוח סביב חלוקת המים מהנהר פרת (Euphrates) שטורקיה צמצמה במידה רבה את זרימתו בבניית פרויקטים גדולים של סכרים ותעלות, תמיכתה של סוריה בכורדים ובעיקר בארגון המרכזי שלהם ה-PKK, ותביעות האירידינטה של סוריה למחוז Hatay שטורקיה כבשה ממנה ב-1939.

כהמשך למדיניותה בעבר החלה סוריה לעשות שימוש בנשק הטרור גם במקרה זה. מפלגת הפועלים הכורדית הידועה כ-PKK היוותה מכשיר מעולה למטרה זו. מאבקם של הכורדים בטורקיה לעצמאות דוכא ביד קשה בידי כוחות הביטחון הטורקיים, וה-PKK נזקק נואשות לפטרון שיעזור לו בתמיכה לוגיסטית אולם אף יותר מכך ישמש כמקום מקלט מרדיפתם המתמדת של הצבא וכוחות הביטחון של טורקיה. עיראק, שהכורדים הקימו מחנות אימונים בצפונה הפכה בהדרגה ליעד קבוע לסיורים, כוחות מתוגברים על הגבול, ואף חדירות קומנדו של כוחות טורקיים לתוך שיטחה דבר שהפך אותה לבלתי מתאימה לבסיס התארגנות עיקרי של ה-PKK.

סוריה מילאה חלק זה בצורה מושלמת. תמיכתה ב-PKK הייתה לוגיסטית בעיקרה וכללה הקמת בסיסי אימונים ותשתית לוגיסטית לארגון בשטחה של סוריה ולאורך הגבול עם טורקיה, בנוסף למשרדים בדמשק, תמיכה לוגיסטית של נשק, תחמושת, ותיעוד מזויף (אם כי לא ברור באיזו מידה), והנקודה שפגעה בטורקיה יותר מכול-מתן מחסה למנהיג ה-PKK עבדאללה אוצ'אלן (Ocalan) כמו גם למנהיגים אחרים בדמשק.

תגובתה של טורקיה למדיניות זו של סוריה הייתה במשך שנים רבות רכה ופשרנית. מומחים העידו על כך ש:

“It is almost a truism among Turkish and non-Turkish analysts that Ankara’s foreign policy has been dominated until now by caution, passivity, and adherence to status quo” (Karmon, 1).

במשך שנים ניסתה טורקיה לשכנע את סוריה להפסיק את תמיכתה ב PKK באמצעים כלכליים ודיפלומטיים, וחתמה עמה על הסכמים רבים שהופרו מאוחר יותר בידי סוריה.

נראה, שתחילתו של השינוי ביחסה של טורקיה היה ב 1996. בינואר 1996 יצאה טורקיה בסדרה של תביעות נרחבות כלפי סוריה, תוך שהיא נוקטת בקו עקבי וקשוח. תביעות אלו כללו בין היתר סגירת מחנות האימונים בשטח סוריה, מניעת מעבר חופשי של טרוריסטים דרך סוריה למדינות אחרות, סגירת משרדי ה PKK בדמשק, והסגרתו של אוצ'אלן לטורקיה. בנוסף לכך, תבעה טורקיה מסוריה להכיר רשמית במחויבותה למנוע טרור, לשתף פעולה במלחמה בטרור, להימנע מלהסית מדינות ערביות אחרות כנגד טורקיה, ולפצות את טורקיה בשל הנזק שנגרם לה לחיי אדם ולרכוש. המסמך מסתיים ברמיזה לאפשרות לשימוש בכוח תוך שהוא מזכיר כי "טורקיה שומרת לעצמה את הזכות להפעיל את זכותה הטבעית להגנה עצמית" (Karmon, 10).

סוריה התעלמה מדרישה זו כמו מאחרות שקדמו לה, ונראה היה שטורקיה מסתפקת בצעד פורמלי של הפסקת מגעים רשמיים בין שתי המדינות על מנת להביע את מורת רוחה מכך. עם זאת, בדצמבר 1996 התפוצצה פצצה באוטובוס שנסע בציר דמשק-אלפו וגרמה לשמונה הרוגים. כוחות הביטחון הסורים חשדו כי ידם של הטורקים מאחורי המעשה (Karmon, 2) וכי זהו איתות בדבר רצינות דרישותיהם.

המהלך הבא החל בספטמבר 1998 כשטורקיה יצאה בסדרה של הכרזות פומביות המוקיעות את סוריה כמפעילה מדיניות של טרור, ודורשת את הפסקתה של מדיניות זו. ראש ממשלת

טורקיה מסוט אילמז (Mesut Yilmaz) הכריז כי:

“Syria does not only receive the PKK terrorism with open arms, but also other terrorist organizations.

Syria is the terrorism center of the Middle East, it is a country where all terrorists seek shelter”

(Graham, 2).

אלא, שבניגוד לעבר לא הסתפקה טורקיה בהצהרות דיפלומטיות מעודנות ורמזה בתקיפות כי

היא מוכנה לפנות לכוח. שר הביטחון הטורקי איסמט סזגין (Ismet Sezgin) הזהיר כי:

“Endurance and patience have limits, we say that we have reached the limit...we used diplomacy again. We are trying to fulfill the requirements of diplomacy. Whatever possible will be done if there is no diplomacy” (Ibid.).

החרפה חמורה אף יותר אירעה באוקטובר כשראש ממשלת טורקיה פנה לפרלמנט הטורקי בבקשת אישור לצאת למלחמה עם סוריה. כתוצאה מדרישה זו יצא הפרלמנט הטורקי באולטימטום לסוריה בו הוא קורא לה לסיים לאלתר את תמיכתה ב KAK או "לשאת בתוצאות", דרישה שזכתה לגיבוי לא רק מכל חברי הפרלמנט (כולל מפלגת האופוזיציה האיסלמית) אלא גם בדעת הקהל, במנגנוני הביטחון השונים, ובתקשורת. דבר זה בא לידי ביטוי בעמודי העיתונים בטורקיה באותו זמן. כך למשל מאמר בעיתון השמרני/דתי Zaman הצהיר כי:

“Turkey can not wait forever for Syria to behave...today Turkey is really fed up with Syria...Turkey has given Syria a message, and made it clear that this time there will be no tolerance” (“Turkey-Syria escalation causes worry”).

אלא שטורקיה לא הסתפקה בהצהרות וגיבתה אותן גם במעשים: טיסות סיוור לאורך הגבול קיבלו אישור מראש לפתוח באש בכל מקרה של הטרדה סורית, יחידות שריון החליפו את יחידות משמר הגבול, הצבא ביטל את כל החופשות והחזיר חיילים לבסיסהם, ונעשו תוכניות חירום לפינוי משפחות הדיפלומטים הטורקיים מדמשק. נראה שצעדים אלו היו מבחינתה של טורקיה לא רק צעדים הצהרתיים למטרה נקודתית, אלא הצהרה בדבר שינוי מדיניות של ממש. גם שינוי גישה זה בא לידי ביטוי בעיתונות המקומית שהבינה כי:

“Ankara has made an important and significant strategy change. If crisis management does not produce any result in the coming days, diplomacy will probably put aside” (Ibid.).

יתר על כן, נדמה שהצהרה זו לא כוונה לסוריה בלבד אלא לכלל העולם הערבי. כך, במאמר בכתב העת האינטלקטואלי Yeni Yuzyil עלתה ההכרה בכך ש:

“With the help of it’s move against Syria, Ankara has made a worldwide declaration that Turkey has joined in the great game in the middle east as a principal player” (Ibid.).

נראה שכוונה זו אכן נקלטה בעולם הערבי, ובמיוחד בקרב המדינות תומכות הטרור, דבר שהביא את מנהיג לוב קדאפי להכריז כי “any attack on Syria is an attack on Libya”. סוריה מצידה נמנעה מלהחריף את המצב ולגייס את כוחותיה, והסתפקה בקריאה למדינות ערב לסייע בתיווך במשבר תוך שהיא רומזת כי מניעה של טורקיה אינם המלחמה בטרור אלא חלק

מ"מזימה ציונית ואמריקאית". יחד עם זאת, קשרי המסחר בגבול בין שתי המדינות המשיכו בקצב זהה חרף המתיחות הגבוהה.

בסופו של דבר, הגיע המשבר לסיומו במהירות יחסית כששתי המדינות הגיעו להסכם בתיווכה של מצרים. בהסכם עדנה (Adana) שנחתם ב 20 לאוקטובר 1998 הצהירה סוריה כי מנהיג ה PKK אוצ'אלן אינו נמצא בשטחה ולא יורשה להיכנס אליה יותר, וכי מחנות האימונים של הארגון לא יהפכו לפעילים. בנוסף, הסכימה סוריה לסעיפים הקובעים כי:

1. לא תאפשר כל פעילות הפוגעת בביטחונה של טורקיה, ולא תאפשר אספקת ציוד, כסף, תחמושת, ופעילות תעמולה של ה PKK בשטחה.
2. היא מכירה ב PKK ובארגונים אחרים (שאינם מפורטים בהסכם) כארגוני טרור ותאסור כל פעילות שלהם כולל פעילות עסקית.
3. היא תמנע מעבר של חברי ה PKK למדינות אחרות דרך שטחה.

בנוסף, הסכימו הצדדים להקים מנגנוני תיאום בטחוני, כמו גם קו טלפון מבצעי ישיר בין שתי המדינות על מנת לטפל בבעיית הטרור.

היענותו המהירה והמוחלטת של אסד לאולטימטום הטורקי מפתיעה במידה רבה. חושב לציין כי גירושו של אוצ'אלן מסוריה נעשה עוד בטרם נחתם ההסכם, דבר המעיד על להיטותה של סוריה לסיים את המשבר.

ניתן לייחס את הצלחת האולטימטום של טורקיה לשלוש סיבות עיקריות:

ראשית, אמינות האיום נתפסה כגבוהה מאוד ובמיוחד בשל הגיבוי המוחלט לה זכו הצהרות המנהיגים הטורקיים בקרב הציבור (כולל בקרב גורמי האופוזיציה). בשילוב עם הפגנת היכולות המרשימה של הצבא הטורקי לאורך הגבול, שהמחישה לסוריה את נחיתותה הצבאית, מולאו הדרישות למדיניות יעילה של הרתעה (יכולות+כוונות).

שנית, מדיניותה של ארה"ב כנגד הטרור ומדינות התומכות בו כפי שבאה לידי ביטוי רק חודש לכן בתקיפת מחנות אימונים של אל-קעידה באפגניסטן, ובית חרושת לחומרי לחימה כימיים בסודן, הביאה את סוריה להאמין כי מדיניות תוקפנית מצידה של טורקיה תזכה ליחס אוהד מצידה של ארה"ב, שלכל הפחות לא תמנע זאת. חשוב לציין כי עמדה זו התקבלה גם בטורקיה כפי שבאה לידי ביטוי בעיתון הנפוץ ביותר במדינה זו Hurriyet שטען כי:

"It is also no secret that the United States thinks 'it would not be a bad idea if Turkey teaches a good lesson to Syria" (Ibid.).

לבסוף, סוריה הכירה בכך שיותר משארגון ה PKK מביא לה תועלת הוא הפך לנטל, ותמיכה בו שוב אינה כדאית. מדיניות התמיכה בטרור שלה, שהסתמכה כאמור על שיקולים פוליטיים צרים ולא על אידיאולוגיה אפשרה לה להגיע במהירות יחסית למסקנה כי המשך מדיניות התמיכה ב PKK אינה כדאית, ולוותר עליה.

### מקרה 3 – מבצע "El Dorado Canyon" כנגד לוב

מעורבותה של לוב בטרור נסקרה כבר קודם לכן. רק בסוף שנת 1985 עם זאת, ניתן לזהות שינוי משמעותי במדיניותה של ארה"ב כלפי לוב. בינואר 1986 החליט ממשל רייגן לנקוט במדיניות קשוחה יותר כלפי לוב שקראה לקדאפי פומבית לסיים את מדיניות התמיכה בטרור (Zimmerman, 201).

עם זאת, הדעות בממשל היו עדיין חלוקות ביחס לאסטרטגיה הכדאית. בעוד שחלק מאנשי הממשל קראו לפעולה תוקפנית וישירה, הרי שאחרים (ובהם בין היתר שר ההגנה ווינברגר) תמכו במתן הזדמנות נוספת לאמצעים לא אלימים דוגמת הסנקציות להשפיע. הגישה שהתקבלה בסופו של דבר הייתה גישת ביניים שיש המכנים אותה "try and see approach" (Zimmerman, 205). גישה זו שהתקבלה פורמלית לאחר פיגועי הטרור בשדות התעופה של רומא ויונה ב 27 לדצמבר 1985, קראה להמשך הלחץ הכלכלי על לוב תוך תכנון אופציה צבאית מתאימה למקרה והאמצעים הלא אלימים לא יספיקו. מספר סיבות הביאו לבחירה באסטרטגיה זו:

ראשית, הפנטגון ושר ההגנה במיוחד התנגדו לכל פעולה צבאית מהירה ובהתראה קצרה, ובמיוחד בשל הקושי למצוא מטרות לפגיעה בעלות קשר ישיר לטרור. שנית, ווינברגר טען כי יותר מידי אמריקאים שוהים בלוב נכון לרגע זה, ואלו עשויים להיפגע כתוצאה ממדיניות תגובה נקמנית של לוב. בנוסף, טען ווינברגר כי יש לתת לסנקציות הכלכליות יותר זמן על מנת להביא לתוצאות. רביעית, תקיפה צבאית במידה ויוחלט עליה צריכה להיות מהלומה מכרעת, ועל מנת שזאת יקרה יש צורך לא רק בתכנון צבאי מדוקדק אלא גם בקירובה של נושאת מטוסים נוספת לאזור. לבסוף, עלתה הטענה כי יש צורך בזמן נוסף על מנת לגייס את דעת הקהל העולמית, ובמיוחד של בנות בריתה של ארה"ב במאבק כנגד לוב והטרור נתמך המדינה בכלל (Ibid. 205-6). לאסטרטגיה זו של "try and see" היו שלושה שלבים:

השלב הראשון, בין ה-27 לדצמבר 1985 ל-23 בינואר 1986 נועד להפעלת לחץ כלכלי ודיפלומטי נוסף על לוב. דבר זה נעשה באמצעות החמרת הסנקציות שהוטלו על המדינה וניסיון לשכנע את מדינות אירופה ליטול חלק פעיל במאבק (דבר שלא קרה).

במקום להביא לתוצאות המצופות, שימשו צעדים אלו רק כהתגרות בקדאפי. הוא תקף פומבית את ארה"ב וצבאה, תמך בפיגועי הטרור ברומא ווינה, וקרא להגברת פיגועי הטרור. בשלב זה היה ברור כי צעדים לא אלימים לא יעזרו, ויש צורך באמצעים אגרסיביים יותר.

השלב השני, בין ה-23 לינואר 1986 ל-14 במרץ 1986 נועד להמחיש לקדאפי (כמו גם לסובייטים שצפו בהתפתחויות מהצד) את נחישותה של ארה"ב ונכונותה לעשות שימוש בכוח במידת הצורך, כמו גם להמחיש למדינות האחרות באזור כי ארה"ב לא תהיה מוכנה לסבול תמיכה בטרור. בנוסף, נועד שלב זה לסמן למדינות אירופה כי במידה ולא יקשיחו את עמדתן כלפי לוב, עשויה ארה"ב לצאת בפעולה צבאית חד-צדדית כנגדה. לבסוף, נועד שלב זה לבחון את יכולות הפיקוד והשליטה של הלובים כמו גם את מערכות ההגנה האווירית שלהם.

מטרות אלו של הרתעה באמצעות איום בשימוש בכוח יושמו דרך שורה של תמרונים ימיים של הצי השישי במפרץ סידרה (Sidra) תוך סיורים פרובוקטיביים של ספינות ומטוסים לאורך קו האורך 30°32' צפון שהוגדר ע"י קדאפי עצמו כ"קו המוות".

גם שלב זה לא הביא לתוצאות המצופות, ולא רק שלא ריסן את התנהגותו של קדאפי אלא שאף גרר אותו לאיים במלחמה בים התיכון, ולהגביר את המעקב אחרי דיפלומטים אמריקאים בלוב.

השלב השלישי והאחרון שלקח חלק בין ה-14 למרץ 1986 ל-14 באפריל 1986 נועד ליזום התנגשות צבאית עם לוב. בתחילה נעשה דבר זה באמצעות סדרה של התנגשויות קטנות ומוגבלות בין כלי שייט אמריקאים ולובים במפרץ סידרה ב-24 ו-25 למרץ 1986. עם זאת, לחץ מהקונגרס וממנהיגים זרים הביא להסגת הצי השישי לאחור, ונדמה היה שקדאפי לא מתרשם מהפגנת העוצמה האמריקאית תוך שהוא מכריז כי:

"It is time for confrontation, for war. If they (the United States) want to expand the struggle, we will carry it out all over the world" (Zimmerman, 213).

ארה"ב לא נאלצה לחכות זמן רב להזדמנות להחריף את תגובתה. ב-2 לאפריל התפוצצה פצצה במטוס TWA בטיסה מעל יוון וגרמה למותם של ארבעה אמריקאים. יומיים לאחר מכן, ב-4 באפריל 1986 התפוצץ מטען רב עוצמה בדיסקוטק בברלין וגרם למותם של שלושה בני אדם



(מתוכם שני חיילים אמריקאים) ולפציעתם של 261 אחרים (מתוכם 79 אמריקאים). ב 7 לאפריל הכריז שגריר ארה"ב בגרמניה כי בידי ארצו הוכחות שלוב הייתה מעורבת בפיגוע זה. בתגובה לפיגוע זה תקפה ארה"ב ב 14 לאפריל 1986 סדרת מטרות בלוב. במבצע ששם הקוד שלו היה "El Dorado Canyon" השתתפו 100 מטוסי קרב ומפציצים שהמריאו מנושאות המטוסים שבאזור, ומבססים באנגליה, והפציצו חמש מטרות קרקעיות סביב הערים טריפולי ובנגזי, ובנוסף סדרה של טילי קרקע-אוויר בצפון לוב. המטרות שנבחרו לתקיפה היו קשורות ישירות לטרור, והפגיעה בהן הייתה אמורה להיות בולטת ורחבה על מנת להמחיש לארגוני הטרור ולמדינות האחרות באזור כי ידה של ארה"ב יכולה להשיגם גם ללא שימוש בכוחות זמינים באזור.

מה היו תוצאות התקיפה האמריקאית בכל הנוגע להשגת מטרותיה?  
 התשובה לשאלה זו טמונה בראש ובראשונה בזיהוי מטרות התקיפה. הגישה המקסימליסטית רואה בתקיפה כלי שבא להפסיק לחלוטין את מדיניות התמיכה של לוב בטרור, או לפחות לצמצמה. מידת הצלחתה של ארה"ב במטרה זו שנויה במחלוקת. מחקר שערכו Prunckun ו Mohr ושניתח את דפוסי הפעילות הטרוריסטית לפני ואחרי התקיפה האמריקאית, הגיע למסקנה כי:

"The immediate probable aims of the U.S. raid on Tripoli- namely, limiting the actions of Libyan associated groups, and reducing the incidence of terrorist actions against U.S. targets- were achieved" (Prunckun & Mohr, 277).

הניתוח הסטטיסטי שלהם מגלה ירידה משמעותית בפעילותן של קבוצות טרור שנתמכו בידי לוב (אם כי הם מודים כי לא ברור אם ירידה זו היא אמיתית או שמא רק ירידה בנכונות לקחת אחריות לפעולות טרור בשטח), כמו גם ירידה בפעילות טרור בכלל כלפי מטרות אמריקאיות. בנוסף, מעלה המחקר נטייה למעבר מדפוס פעולה של פעולות בעלות רמות אלימות בינונית וגבוהה לפעולות בעלות רמות אלימות נמוכה (בהתאם לקידוד שהם עשו). מגמה זו חורגת מהמטרה הנקודתית של המבצע- ארגוני הטרור הנתמכים בידי לוב, ובאה לידי ביטוי בפעילות טרור ברמה הגלובלית. נתונים אלו הביאו את החוקרים הללו להעלות את ההשערה כי:

"The possibility at least that operation El Dorado Canyon brought about a change in the nature of international terrorism. Moreover, it is clear that this was in some degree a generalized change, extending beyond the immediate targets of the operation to acts directed against other than U.S. targets" (Ibid.).

עם זאת, קביעה זו לא מקובלת על כלל החוקרים. למרות העובדות המצביעות על ירידה בכמות פיגועי הטרור לאחר התקיפה יש הטוענים כי נתונים אלו נכונים רק לטווח הקצר, ולא לטווח הארוך. צימרמן למשל, מותח ביקורת על הטענה כי קדאפי צמצם את תמיכתו בטרור בעקבות התקיפה. לטענתו, בהחלט ייתכן שלוב שינתה את תמיכתה בטרור והפכה אותה לחשאית יותר ולא פומבית כבעבר, אם כי באותה רמה. בנוסף, הוא טוען כי את הירידה (האמיתית או המדומה) בתמיכתה של לוב בטרור לא ניתן לייחס בוודאות לתקיפה, אלא גם להתפתחויות פוליטיות אחרות דוגמת תבוסתה של לוב בקרבות בצ'אד (Zimmerman, 216-19).

יתר על כן, יש המצביעים על כך שחרף הירידה בכמות האירועים הרי שישנה עליית מדרגה ב"איכות" הפיגועים שיזמה לוב, ורמת האלימות המעורבת בהם כפי שבאה לידי ביטוי בפיצוץ מטוסי פאן-אם ן UTA מאוחר יותר (Bellon, 110).

עם זאת, גישה מינימלית יותר שלא רואה את מטרת המבצע כהפסקה מוחלטת של מדיניות הטרור של לוב, מצביעה על מספר הצלחות. לטענת גישה זו שאיפתו של רייגן לא הייתה להפיל את משטרו של קאדפי או להפסיק לחלוטין את תמיכתו בטרור, אלא שקדאפי יזכור את התקיפה ויהרהר בעלויות הגבוהות שהיא הביאה, בפעם הבאה שהוא תומך בפעילות טרור (Bellon, 108). על פי גישה זו ניתן לעמוד על מספר הצלחות:

ראשית, התקיפה הביאה להרס פיזי רב של מספר מתקנים הקשורים לתמיכתה של לוב בטרור. שנית, התקיפות הביאו לערעור תחושת הביטחון בקרב הצבא הלובי וארגוני הטרור הנתמכים, ובנוסף הביאו לירידת התמיכה העממית בקדאפי בחודשים לאחר התקיפה.

הישג נוסף ומשמעותי לא פחות היא העובדה שהתקיפה הביאה לערעור היחסים בין לוב לבריה"מ, יחסים שלא השתקמו מכאן והלאה (Bellon, 109).

לבסוף, חרף התגובות הקשות מצדן של מדינות אירופה לתקיפה האמריקאית, וחששן של רבות ממדינות אלו כי התקיפה רק תביא להסלמה ולגל חדש של טרור (מסיבה זו סירבו צרפת וספרד לאפשר למפציצים ארוכי הטווח לעבור מעל שיטחן בדרך ללוב), הרי שהתקיפה שימשה מעין "קריאת השכמה" למדינות אירופה וסימנה להן כי ארה"ב נכונה ליזום מדיניות חד-צדדית כנגד מדינות התומכות בטרור, כולל שימוש בכוח. דבר זה עורר אותן לנקוט במדיניות תקיפה יותר ביחס למדינות תומכות טרור כפי שבאה לידי ביטוי בהצטרפות לסנקציות הכלכליות ופוליטיות מצדן (Ibid.).

## דיון ומסקנות

ניתוח התמודדותן של מדינות עם מדינות התומכות בטרור מורכב מהתייחסות לשתי סוגיות שונות:

1. יכולת המדינות בזיהוי הבעיה והכרתה.
  2. יכולת המדינות להתמודד עם הבעיה ביעילות.
- בכל הנוגע לסוגיית זיהוי הבעיה הרי שנוכחנו לראות כי חרף המודעות הגבוהה לסכנה שמהווה הטרור הבינ"ל (ובמיוחד לאחר אירועי ה 11 לספטמבר) הרי שקיימות בעיות רבות המקשות על פעולה יעילה כנגדו. דבר זה נובע בראש ובראשונה מחוסר היכולת להגיע להגדרה אחידה ומקובלת לטרור. חוסר הסכמה זה נובע מסיבות פוליטיות ואידיאולוגיות (כך למשל מסרבות רבות ממדינות ערב לראות בפיגועים כנגד ישראל כמעשי טרור), אולם גם מהעובדה ש"טרור" הפכה מילה נרדפת למעשים שליליים בלא התחשבות במינוח המדויק ובקונטקסט בהם הם מתרחשים. בהיעדר הסכמה בסיסית מקובלת למונח "טרור" יהיה קשה ביותר להגדיר מהי "מדינה תומכת טרור", לא כל שכן לפעול כנגדה תוך שת"פ. על בעיה זו עמד בועז גנור שזיהה כי:

“Without an objective and authoritative definition, accepted by all nations, the fight against terrorism will always suffer from cultural relativism... it will not be possible to wage an effective war against terrorism” (Ganor, 2001; 3).

יתר על כן, מעבר להגדרת המונח "טרור" לוקה גם הגדרת המונח "מדינה תומכת טרור" בחסר. כאן בולטת במיוחד מעורבות הגורם הפוליטי שמעקרת במידה רבה את המונח ממשמעותו. רשימות דוגמת זו של מחלקת המדינה האמריקאית (שנחשבת כחשובה והמשמעותית ביותר) לוקות במספר בעיות:

ראשית, למרות העובדה שמנדט הרשימה הוא להצביע על מדינות "תומכות טרור" הרי שהיא מערבת בתוכה גם סוגיות אחרות דוגמת תפוצת נשק השמדה המונית (WMD), הפרת זכויות אדם, ועוד. הפיכתה של הרשימה למעין העתק של רשימת המדינות שארה"ב הכתירה כ "rogue" ומאוחר יותר כ "states of concern" מקשה לא רק על פעולה משותפת ומוסכמת כנגד המדינות שאכן תומכות בטרור, אלא אף פוגעות במידה רבה במהות המושג וגורמת להרחבתו ללא הצדקה.

שנית, שיקולים פוליטיים מעורבים באופן תדיר בקביעת אותן המדינות הכלולות ברשימה. דבר זה נכון הן לגבי אי כניסתן של מדינות חדשות שתמיכתן בטרור קיבלה תימוכין עובדתיים

(דוגמת פקיסטן) לרשימה בשל ערכן האסטרטגי או הפוליטי לארה"ב, והן לגבי גריעתן של מדינות אחרות מהרשימה, לאחר שעובדות בשטח הראו על שינוי משמעותי במדיניותן (לדוגמה קובה, ובמידה מסוימת גם לוב). מורכבות מערכת השיקולים לא יכולה כמובן להתעלם מהשיקול הפוליטי אולם-

"When counterterrorism is not just subordinated, however, but instead is manipulated as a tool for other purposes, there is a cost. The principal cost is to reduce the credibility of U.S. counterterrorism policy." (Pillar, 163).

יתר על כן, העובדה שהשיקול הפוליטי הוא המכריע והרשימה לפיכך היא שיקוף של מערכת האינטרסים של ארה"ב ולא בהכרח של מציאות התמיכה בטרור, מניאה מדינות לשנות את מדיניות התמיכה בטרור שלהן. בהיעדר אפשרות ל"היחלץ" מהרשימה אין כל תמריץ לשת"פ בנושא הטרור, וכדבריו של שר החוץ המצרי אוסמה אל-באז בנוגע לעיראק:

"The Iraqi regime seems to hold the view that no matter what they do, they will be targeted by the United States. So they say: if the game is to topple us, then we'd be crazy to cooperate any further" (Ibid.).

שני ליקויים נוספים קיימים ברשימה דוגמת זו של ארה"ב:

ראשית, הרשימה מתייחסת אל תמיכה בטרור בצורה דיכוטומית המזהה אך ורק האם קיימת מדיניות של תמיכה בטרור, או לא. המציאות לעומת זאת מורכבת מדרגות שונות של תמיכה ומעורבות בטרור. חלוקה שכזו לא רק שאינה הוגנת כלפי מדינות שאכן עושות מאמצים לשנות את התנהגותן, אלא גם מתעלמת מהשינויים שחלו בזירה הבינ"ל, ולכך שבעוד שבעבר מדינות שבחרו לתמוך בטרור עשו זאת בצורה די מקיפה ופעילה (ברמות הגבוהות של סקאלת התמיכה בטרור) הרי שכיום רוב המדינות הנמצאות ברשימה מסתפקות בתמיכה עקיפה וסבילה. דבר זה הביא לכך שיש המציעים כיום קטגוריה נמוכה יותר של מדינות ה"מאפשרות" פעילות טרור (enablers) כקטגוריה נפרדת (Pillar, 178).

שנית, הקשר הישיר שנקבע בין זיהוי מדינה כתומכת בטרור לבין מגוון סנקציות המוטלות עליה (כנגזר מהחוק שבעטיו מפורסמת הרשימה) הופך את הרשימה לקשיחה ובעייתית. הדבר משפיע הן על הכללתן/אי הכללתן של מדינות מסוימות ברשימה, והן על השיח הציבורי הרואה ברשימה "רשימת ענישה" מצידה של ארה"ב, ולא תיאור של המציאות. כל הבעיות הנ"ל מקשות על זיהוי נכון של מדינות התומכות בטרור, ובכך פוגעות בסיכוי לפעול כנגדן בשת"פ וביעילות.

סוגייה שניה הראויה לדיון היא יעילותם של האמצעים השונים בהם משתמשות מדינות כנגד מדינות התומכות בטרור. השאלה כאן היא כפולה- ראשית, האם האמצעי אכן מאפשר להשיג את המטרה, כשזו הפסקת מדיניות התמיכה בטרור של המדינה הנענשת בטווח הקצר, והרתעתה של מדינה זו ומדינות אחרות מלחזור למדיניות זו בעתיד בטווח הארוך. שנית, יש לבחון עלויות אמצעי הענישה למדינה המענישה על מנת לוודא כי השימוש בו אכן כדאי. שלוש האמצעים שנבחנו הם סנקציות כלכליות, איום בשימוש בכוח, ושימוש בכוח. בכל הנוגע לסנקציות הכלכליות הרי שהמקרה שנבחן הראה לכאורה כי לטווח הארוך מילאו אלו את תפקידן ואכן הביאו להפסקה ולחלקית של מדיניות התמיכה בטרור של לוב. עם זאת, אין להתעלם מכך שבשלב הראשון (מדיניות הסנקציות היוניטרליות של ארה"ב) לא ניתן להצביע על הצלחה משמעותית גם במטרות קצרות הטווח של פגיעה בתשתית הטרור והמסייעים לה, וגם במטרות ארוכות הטווח של הרתעה משימוש במדיניות של תמיכה בטרור. יתר על כן, עלויות (הן כלכליות והן דיפלומטיות) מדיניות ענישה זו של סנקציות כשהיא מבוצעת באופן חד-צדדי ואינה מגובה ע"י אחרים, הן גבוהות במיוחד. כל אלו הביאו חוקרים רבים למסקנה כי:

"The unilateral imposition of economic sanctions by the United States achieves no other end than exacerbating relations with other states including our allies" (Bienen & Gilpin, 95).

מעבר לכך, קיימות מספר מגבלות מובנות המצמצמות את יעילות השפעתן של סנקציות כלכליות על מדינות תומכות טרור: ראשית, יעילותן של סנקציות חד-צדדיות מוטלת כפי שראינו בספק. עם זאת, קיים קושי רב בגיבוש סנקציות רב-צדדיות מוסכמות. דבר זה נובע הן מחוסר ההסכמה הבסיסי בדבר השאלה איזה מדינות ראויות להיחשב כ"תומכות טרור", חוסר הסכמה בדבר חומרת האיום והצורך להגיב כנגדו, ובנוסף מחוסר הסכמה בדבר חומרת הצעדים הנדרשים. יתר על כן, אינטרסים כלכליים ומסחריים משחקים תפקיד חשוב בקבלת החלטות בנוגע להטלת סנקציות, ומקשים עוד יותר על הסכמה רב-צדדית.

בנוסף לכך, אינטרסים שונים ולעיתים מנוגדים של המדינה משחקים תפקיד בהחלטה על הטלת סנקציות. כך למשל בעיצוב מדיניות בנוגע לעיראק יכולים לבוא בחשבון שיקולים אודות נשק להשמדה המונית, זכויות אדם, בעיית הכורדים בצפון המדינה, ביטחונן של ישראל ומדינות המפרץ, וסוגיית שוק הנפט מעבר לשיקולים בדבר תמיכתה של עיראק בטרור. כל אלו באים לידי ביטוי כשהחשיבה המקובלת היא בדרך כלל:

“When we have many goals, the idea is to impose as many sanctions as possible, and that will maximize the chances that the most number of goals will be satisfied. This, of course, is not the most strategic way to use sanctions for a particular purpose, for a counter-terrorist purpose in particular”

(Brookings Forum, 9).

יתר על כן, דבר זה מגדיל את הסיכוי להתנגשות בין אינטרסים שונים- הן בין מדינות שונות (ובכך מקשה על יצירת סנקציות רב-צדדיות) ופעמים רבות אף בין אינטרסים שונים של אותה מדינה, ובכך למדיניות לא יעילה.

מגבלה נוספת להצלחת הסנקציות נובעת מחוסר הבהירות בדבר הסטנדרטים הנדרשים מהמדינה תומכת הטרור, וממילא גם מאי הבהירות בשאלת הצלחתן של הסנקציות והאפשרות להסירן. מעבר לעובדה שדבר זה מונע מעקב אחר יעילותן של הסנקציות ומעמעם את השפעתן, הרי שבהיעדר מטרה ספציפית קשה לגבות את הסנקציות באיום אמין בהפעלת עונשים קשים יותר דוגמת שימוש בכוח, במידה ולא יחול שינוי (Pillar, 168). לבסוף, מדיניות הסנקציות פועלת לעיתים בצורה הפוכה מהמצופה, ויוצרת "אפקט בומרנג". כך למשל, בכל הנוגע למטרה קצרת הטווח של פגיעה במשאבי ארגוני הטרור וביכולת המדינה לתמוך בהם הרי שפעמים רבות תמיכה זו רק מתחזקת. כתוצאה מהסנקציות מתקשות מדינות לתחזק את צבאן ברמה מספקת, ופונות לארגוני הטרור כחלופה ראויה שרק זוכה ליותר משאבים שמתפנים (Ibid.). בנוסף לכך, גם מטרות ארוכות טווח דוגמת זו של ערעור המשטר הקיים, ויצירת סביבה יציבה ובטוחה יותר נוטות לעיתים ליצור תגובה הפוכה. כך למשל בניתוח תוצאות הסנקציות על לוב יש הטוענים כי:

“Since the introduction of sanctions, there has been some tightening of central controls. Deteriorating social and economic conditions have increased the dependence of Libyans on the state. Such conditions, coupled with the growth of inequality, have laid the basis for long-term social disruption and interregional antagonism- and a consequent lessening of the chances for creating a stable democratic system” (Niblock, 93).

עם זאת, אין לשלול לחלוטין את יכולת ההשפעה של סנקציות כלכליות בהרתעתן של מדינות מתמיכה בטרור. הדבר נכון במיוחד בכל הנוגע למשמעות הדיפלומטית המתלווה להיותה של מדינה תחת סנקציות בינ"ל (ובמיוחד כשאלו מוטלות בידי האו"ם), ומעמד ה"מנודה" שהדבר מקנה לה. מעמד זה, בעל השלכות פוליטיות וכלכליות ארוכות טווח (דוגמת סירובם של

משקיעים זרים או תיירים להתעניין במדינה) שבהחלט דוחפות את המדינות התומכות בטרור לשקול מחדש את כדאיות מדיניות זו.

בכל הנוגע ליעילות אסטרטגיית האיום בשימוש בכוח הרי שהמקרה שנבחן הוכיח לכאורה את יעילותה המרובה של אסטרטגיה זו. לא די בכך שסוריה נענתה לחלוטין לדרישותיה של טורקיה, והפסיקה את תמיכתה בארגון ה PKK הכורדי, אלא שהיענות זו הייתה מיידית ובאופן מוחלט. נראה שהטורקים לא יכלו לבקש תוצאות טובות יותר- הן לטווח הקצר והן לטווח הארוך. יתר על כן, עלותה של מדיניות זו הייתה נמוכה יחסית- הן מבחינה כלכלית (לא היה צורך לעשות שימוש ממשי בכוחות הצבא דבר שמעמיס על המדינה), והן מבחינה פוליטית (התגובות בעולם לא היו משמעותיות, ולא היו בעלות השלכות עתידיות). עם זאת, יש לקחת בחשבון כי על מנת שאסטרטגיה זו תצליח יש לעמוד במספר תנאים, שכלל אינם פשוטים להשגה.

ראשית, על מנת להשיג איום אמין יש צורך ביכולות מספיקות. דבר זה מצריך עליונות צבאית על המדינה המאוימת, או לכל הפחות שוויון שיגרום למדינה המאוימת לשקול מחדש את כדאיות תמיכתה בטרור בשל עלותו הפוטנציאלית הגבוהה. לא בכל המקרים ניתן להגיע למצב שכזה, ובמיוחד במידה והמדינה תומכת הטרור היא בעלת שלטון טוטליטרי שבמקרים רבות משקיע סכומים גבוהים בכוחותיו המזוינים על חשבון מטרות אזרחיות אחרות (וזאת בשונה מהמדינה המאיימת). יתר על כן, נשק הטרור הוא גלובלי וחוצה גבולות, וככזה מאפשר למדינה לעשות בו שימוש כנגד מדינות בקצה השני של הגלובוס. אלו לעומת זאת, יתקשו לנקוט באסטרטגיה של איום בשימוש בכוח בשל הקושי להקרין עוצמה למרחק גדול. יכולת שכזו מצריכה שינוע כוחות למרחקים גדולים (דבר שלא כל מדינה יכולה לעמוד בעלותו), או החזקת בסיסים קדמיים הקרובים יותר למדינת היעד או תחליף דוגמת נושאות מטוסים. כלים אלו יקרים ביותר ואינם עומדים לרשותן של מרבית המדינות בעולם.

שנית, על מנת להשיג איום אמין ויעיל יש צורך בהמחשת כוונות ונכונות לפעול בתקיפות בצורה אלימה. טורקיה הצליחה להשיג זאת באמצעות שילוב מושכל של פעילות צבאית מוגבלת ומתגרה, ותמיכת דעת קהל גורפת שאותתה כי היא נכונה לפעול ללא כל מגבלות. עם זאת, מרבית המדינות יתקשו להשיג יעד זה בשל מספר סיבות: ראשית, מדינות דמוקרטיות מתקשות בגיבוש דעת קהל פנימית שתתמוך ביציאה למלחמה, ובמיוחד כשלא נראית סכנה קיומית למדינה. בהיעדר חזית אחידה שכזו נוטות המדינות לפעולות מוגבלות יותר ותוך הקפדה שלא "לחצות את הקו האדום". מדיניות שכזו בולטת וגלויה לעיני המדינה המאוימת שעשויה להסיק

מכך כי האיום המוצג לה אינו אמין, וממילא לא להיכנע לו. דבר זה מתחזק בשל העלויות הגבוהות של הצגת איום משמעותי דבר הגורם למדינה פעמים רבות לבחור באיום מצומצם יחסית.

שנית, קיים קושי מובנה בהשגת תמיכה בינ"ל בפעולה אלימה או איום בכזו כנגד מדינות תומכות טרור, שבהיעדרה יהססו מדינות רבות מלפעול. קושי זה נובע מעמימות האיום והקושי להוכיח במקרים רבים את תמיכתה של המדינה בטרור. בנוסף לכך, התמיכה בטרור כאסטרטגיה א-סימטרית משחקת לטובתה של המדינה המשתמשת בה. פער היכולות שבין הצדדים- האחד עושה שימוש בכלים "פרימיטיביים" ונקודתיים שברשות ארגוני הטרור, והשני עושה שימוש במערכות מתקדמות ורחבות היקף של צבא מאורגן, מביא לידי כך שדעת הקהל הבינ"ל מגבילה מאוד את אופציות התגובה של המדינה, ומתקשה לקבל פעולה צבאית רחבת היקף כנגד מדינה תומכת טרור (Carr, 1). יתר על כן, תפיסה זו של חוסר שוויון עלולה לחלחל גם בקרב מקבלי ההחלטות במדינה המאיימת ולהביאם להימנע מלעשות שימוש במלוא היכולות העומדות לרשותם ("עוצמה בלתי ממומשת") ובכך לפגוע באמינות האיום שלהם. לבסוף, בכל הנוגע לדיון ביעילותה של אסטרטגיית השימוש בכוח הרי שכפי שראינו מניתוח תוצאות מבצע El Dorado Canyon, התוצאות שנויות במחלוקת. מנקודת מבט של השימוש בכוח על מנת להשיג מטרות נקודתיות וקצרות טווח דוגמת פגיעה בתשתיות טרור, הרי שנראה שאסטרטגיה של שימוש בכוח יכולה להראות מידה מסוימת של יעילות. עם זאת, חשוב לציין כי לא בכל מקרה יכולה אסטרטגיה של שימוש בכוח לענות על התנאים הנדרשים להצלחה אפילו למטרות מצומצמות. הדבר יכול לנבוע מחוסר יכולת מבצעית להקרין עוצמה למרחקים גדולים (כפי שהוסבר קודם לכן), או במקרים רבים מקושי לזהות תשתיות טרור ראויות לתקיפה (הנמצאות לעיתים בתוך ריכוזי אוכלוסייה או במקומות מסתור דוגמת בסיסי אל קעידה בהרי טורה-בורה שבאפגניסטן). על מנת להשיג הצלחה במטרות ארוכות טווח יותר, דהיינו- הרתעת המדינה המותקפת מלהמשיך במדיניות התמיכה בטרור והפעלתו (או לכל הפחות לצמצמה), ובמידת האפשר לאותת גם למדינות אחרות במטרה להרתיען מלנקוט במדיניות דומה יש צורך בהבטחתם של שני תנאים הכרחיים: הראשון שבהם, שנידון בהרחבה קודם לכן הוא מרכיב ההרתעה הכולל בתוכו את המחשת היכולות הנדרשות, כמו גם אמינות הכוונות. בלעדי תנאי זה לא נראה שניתן ליצור את מומנטום ההרתעה מאקט השימוש בכוח, והוא יתמצה בהשגת המטרות קצרות הטווח.



התנאי השני, נוגע למחיר הפגיעה שמביא השימוש בכוח למדינה תומכת הטרור. על מנת לחרוג מתפקיד של ענישה (ששאלת הלגיטימיות שלה חורגת מהיקף עבודה זו), על אקט השימוש בכוח לחתור כאמור לשלילת ההישג ובכך לחשיבה מחדשת של המדינה תומכת הטרור בדבר כדאיות מדיניותה.

אין מדע מדויק המנחה מדינות ביצירת אסטרטגיה העונה על תנאי זה, אולם נראה ששני מרכיבים חשובים במיוחד על מנת להשיגו. המרכיב הראשון הוא שימוש מושכל במגוון הכלים העומדים לרשותה של המדינה. למרות הפיתוי לעשות שימוש ב"כלים כבדים" דוגמת הפצצות ממטוסים המביאים לפגיעה גדולה, בולטת ויזואלית, ונטולת סיכון יחסית, הרי שעל המדינה לעשות שימוש מושכל במגוון היכולות הצבאיות העומדות לרשותה, תוך התאמתן לחולשות היריב, אילוצי הסביבה, והתחשבות בעלויות (הכלכליות והפוליטיות). מגוון יכולות אלו כוללות בין היתר שימוש בנשק אל-הרג (דוגמת נשק אלקטרו-מגנטי EMP) ובאסטרטגיות לא אלימות (דוגמת לוחמה פסיכולוגית, ולוחמת מידע ומחשב), שימוש בנשק מדויק ומונחה, שימוש בהפצצות רחבות היקף של מטוסים/ספינות/ארטילריה, שימוש בכוחות מיוחדים לפעולות נקודתיות, שימוש בכוחות מודיעין צבאיים-למחצה לפעולות חבלה חשאיות, ועוד (Bellon, 142-150).

המרכיב השני הוא בחירה מושכלת של המטרות כך שיזהו נכונה את נקודות התורפה של המדינה תומכת הטרור, ויביאו באמצעות פגיעה בהן לנזק המקסימלי ולעלויות בלתי נסבלות מבחינת מנהיגיה. קיים ויכוח בין החוקרים בנוגע למטרות הכדאיות ביותר, אולם מוסכם כי אלו אינן מוגבלות לבסיסי הטרור ותשתיות הקשורות אליו ישירות. מטרות פוטנציאליות כוללות בין היתר פגיעה בתשתיות אזרחיות (דוגמת תחנות כוח, מחלפים, סכרים, וכדו'), פגיעה במטרות צבאיות של המדינה תומכת הטרור (הן בסיסים וציוד, והן כוח אדם), פגיעה בנכסים פרטיים של מנהיגי המדינה (בתיאם, מפעלים המספקים להם הכנסה דוגמת עסקי הסמים של בכירים בסוריה, ועוד), ואף פגיעה ממוקדת במנהיגי המדינות עצמם. מחלוקת נטושה סביב הצידוק לפגוע באוכלוסייה האזרחית של המדינה תומכת הטרור, אולם כמעט כולם יסכימו כי ברובם של המקרים לא תהייה פגיעה שכזו יעילה מחוסר האכפתיות של הנהגת המדינות כלפי אזרחיה. חשוב עם זאת לציין כי לאסטרטגיה של שימוש בכוח מספר חסרונות הפוגעים ביעילותה: שימוש בכוח, ובמיוחד במידה ומדובר בתקיפה אווירית מסיבית העלולה להביא לפגיעה סביבתית נרחבת (collateral damage) עלול ליצור אפקט בומרנג של הקצנה בקרב ארגוני הטרור והמדינה התומכת בהם, ורצון לנקום ולהגביר את פעילותם כנגד המדינה המרתיעה. יתר על כן,

פעילות אלימה (ובמיוחד במקרה והיא נעשית חד-צדדית) עלולה ליצור אווירה של עוינות בקהילה הבינ"ל שתקשה על השגת פתרונות עתידיים משותפים. לבסוף, יש לקחת בחשבון כי במידה והשימוש בכוח לא מצליח להשיג את יעדיו הרי שהמדינה המרתיעה מוצאת עצמה במצב בו אין בפניה אפשרויות נוספות, למעט המשך המאמץ הצבאי או הסלמתו. צעד שכזה הוא כמובן יקר ביותר ובעל סיכונים, ומדינות יטו להימנע ממנו במידת האפשר. בכך, לוקחת המדינה סיכון כי במידה והצעד הצבאי לא ישיג את יעדיו היא תמצא עצמה במבוי סתום וללא אפשרות לגבות את תביעתה להפסקת התמיכה בטרור.

מעבר לבעיות הנקודתיות של כל אחת מהאסטרטגיות להרתעת מדינות תומכות טרור, הרי שהחיסרון המרכזי הוא לדעתי היעדר מדיניות מגובשת להתמודדות עם בעיה זו, ונטייה לפתרונות אד-הוק. כך למשל, אסטרטגיית המלחמה בטרור של ארה"ב מציגה אמנם כמטרה "end the state sponsorship of terrorism" תוך שהיא קובעת כי תתעקש על מדיניות של "zero tolerance" (National Strategy for Combating Terrorism, 18) אולם היא נמנעת מלפרט כיצד תעשה זאת. שני אלמנטים מתנגשים בקביעת מדיניות זו. מצד אחד, רוצה המדינה לשמור על גמישות תוך שהיא מותירה לעצמה מרחב תמרון רחב ככל שאפשר וכפי שמציינת האסטרטגיה האמריקאית:

"We will not have a single, inflexible approach to handling the recognized state sponsors of terrorism. Each case is unique, with different interests and legacy issues involved. Each situation demands specifically tailored politics." (Ibid.)

מצד שני, על מנת להשיג מדיניות הרתעה יעילה על מדינה להציג מפורשות מה יהיה המחיר שיתבע עבור מדיניות של תמיכה בטרור. בהיעדר קריטריון ברור וחד משמעי מצטמצמת יכולתה של המדינה ליצור הרתעה ולא רק שינוי מדיניות לאחר מעשה. ארה"ב למשל, מזהה אומנם נכונה שלוש קטיגוריות של מדינות אליהן מופנית האסטרטגיה שלה: מדינות משתפות פעולה (willing and able), מדינות ממאנות (reluctant), ומדינות סרבניות (unwilling), אולם לא לוקחת בחשבון כי מעבר לתמריצים חיוביים על מנת לעודד מדינות מהקטגוריה השנייה ל"התקדם" לקטיגורית המדינות משתפות הפעולה, הרי שיש לעיתים גם צורך להציג מפורשות את המחיר שייתבע ממדינות הנכללות בקטגוריה השלישית. התבטאות דוגמת "those states that continue to sponsor terrorist organizations will be held accountable for their actions" (Ibid. 21)

בהחלט לא מספקות על מנת ליצור הרתעה יעילה.

הצעה למדיניות מגובשת שכזו יכולה להתבסס לדעתי על יסוד הבנה תיאורטית נכונה של הלוחמה הא-סימטרית והדרכים להתמודד עמה. התובנות שנלמדו בכל הנוגע ללוחמה א-סימטרית הוגבלו עד כה לממד הטקטי (הצבאי בעיקרו) מבלי להתייחס לממד האסטרטגיה-רבתי, ובמיוחד לאספקטים המדיניים. חוסר התייחסות זה בולט במיוחד על רקע ההתקדמות הרבה במחקרים אסטרטגיים הנוגעים לבעיות אחרות (דוגמת הרתעה משמוש בנשק גרעיני). בעוד שבנושאים אחרים עיקר ההתייחסות היא אסטרטגית-מדינית ולא רק צבאית, הרי שבכל הנוגע לבעיית הטרור מצטמצמת ההתייחסות לרמה הטקטית נקודתית.

מחקר בסיס לצורך הצעתי הוא של Ivan Arreguin-Toft, המנסה להסביר את התגברות התופעה ההיסטורית של מדינות חלשות המנצחות מדינות החזקות מהן בעימותים ביניהן. לטענתו של Arreguin-Toft ניתן להסביר תופעה זו תוך התבוננות באינטראקציה שבין האסטרטגיות שנבחרו בין הצדדים ולא רק ביכולות החומריות של הצדדים. הוא מחלק את האסטרטגיות לאסטרטגיה ישירה (הכוללת מתקפה צבאית ישירה כנגד הכוחות המזוינים של היריב בהתקפה על מנת למנוע ממנו את היכולת להתנגד, או פגיעה בכוחות המזוינים של היריב כהגנה על מנת למנוע ממנו התקדמות וכיבוש) ואסטרטגיה עקיפה (הכוללת כאסטרטגיות אידיאליות ברבריים<sup>10</sup> בהתקפה-דהיינו הפרה של הנורמות המקובלות ובמקרה זה של חוקי המלחמה מתוך ניסיון לשבור את רצונו של היריב להלחם ולא רק את יכולתו הפיזית, ולוחמת גרילה המתמקדת בפגיעה הכוח הרצון של התוקף-בהגנה).

לטענתו של Arreguin-Toft ההתאמה (סימטריות) בין האסטרטגיות שנבחרו תקבע במידה רבה את תוצאותיו של העימות. כחלק מאסטרטגיה מכוונת של לוחמה אסימטרית יבחר הצד החלש לפעול פעמים רבות תוך שימוש באסטרטגיה עקיפה, וזאת בניגוד לאסטרטגיה הישירה המקובלת בדרך כלל בקרב הכוחות המזוינים של היריב. במידה והצד החזק אכן יבחר להתמודד עם יריבו תוך שימוש באסטרטגיה ישירה הרי שהסיכוי כי הוא יפסיד גבוהים (Arreguin-Toft, 105). את התוצאות הצפויות של האינטראקציה בין הצדדים ניתן לתאר בטבלה המצורפת.

<sup>10</sup> הטקטיקות המקובלות לברבריים הן פגיעה מכוונת בלא-לוחמים, שימוש במחנות מעצר וריכוז, והפצצות רחבות היקף כנגד מטרות אזרחיות.

## טבלה 1.0 תוצאות צפויות של עימות צבאי לאור האסטרטגיות הנבחרות

## אסטרטגיית הצד החזק

|                       |      |          |          |
|-----------------------|------|----------|----------|
|                       |      | עקיף     | ישיר     |
| אסטרטגיית<br>הצד החלש | ישיר | חלש מנצח | חזק מנצח |
|                       | עקיף | חזק מנצח | חלש מנצח |

על פי תפיסה זו על מנת לנצח את הצד החלש על הצד החזק להתאים את האסטרטגיה שלו לזו של יריבו, ובמידה וזה בוחר באסטרטגיה עקיפה עליו לנהוג בדומה. לאור הניתוח שהוצג בפרק הצגת הבעיה נראה כי מדיניות של תמיכה בטרור בהחלט יכולה להיחשב כאסטרטגיה עקיפה של הצד החלש בה הוא עושה שימוש תוך ניצול חולשותיו של יריבו. בהתאם לכך, על מנת להתמודד כראוי תוך שימוש באסטרטגיה "מנצחת" על הצד החזק להקביל את התנהגותו לזו של המדינה התומכת בטרור. כזכור, כעולה מהגדרתה לוחמה אסימטרית לא נוגעת רק לממדים הטקטיים והצבאיים, אלא גם לאלו הפוליטיים- אסטרטגיים. נראה אם כן, כי יש צורך בעיצובה של אסטרטגיה "עקיפה" על מנת להתמודד כראוי עם מדינות תומכות טרור.

ברצוני להציע אפשרות לאסטרטגיה שכזו שתכונה "ברברזים מדיני". כזכור, ברברזים מהווה טיפוס מרכזי של אסטרטגיה עקיפה בהתקפה. אולם, בעוד שברמה הצבאית-טקטית ברברזים בא לידי ביטוי בהפצצות כנגד ריכוזי אוכלוסייה, רצח המוני, וכדו', הרי שברמה המדינית הכלים שבשימוש יהיו שונים. הרציונל מאחורי צעדים אלו יהיה עם זאת זהה. מטרתו של הברברזים לשבור את רצונו של היריב ובכך להביא להכנעתו, וזאת באמצעות שימוש בהתנהגות שאינה "מקובלת" תהיה זאת שבירת כללי המלחמה או כללים אחרים. בצורה דומה ניתן לומר כי על "ברברזים מדיני" לשבור את הכללים המקובלים בכל הנוגע להתמודדות עם מדינות תומכות טרור. מגוון האמצעים העומדים לרשות מדינה בהתמודדותה עם מדינות תומכות טרור תואר בפרק הפתרונות. חשוב לציין כי השימוש בפתרונות אלו נעשה בדרך כלל לאור התאמה ל"סקאלת מחירים" המתאימה מחיר לדרגת התמיכה בטרור. כך, בועז גנור קובע כי:

“Clearly it is neither necessary nor justified to adopt all the punitive and deterrent measures available against all countries involved in terrorism. They must be adjusted to the level of involvement and the characteristics of the countries involved in terrorist attacks” (Ganor, 1998; 7).

הבעיה עם זאת, היא שסקאלת המחיר אינה מתאימה למציאות הנוכחית בה מדינות מסתרות תחת מעטה החשאיות ויכולת ההכחשה שמאפשרת להן התמיכה החשאית בארגוני טרור. בעוד שבעבר, תמיכה בארגוני הטרור נעשתה בצורה גלויה יחסית באמצעות הקמת מחנות אימונים רשמיים ואף חסות פומבית לארגוני הטרור (ובמיוחד בבריה"מ), הרי שהתמיכה בטרור נוטה היום לתמיכה עקיפה באמצעות תמיכה כספית או אף לוגיסטית שקשה מאוד לאיתור ודאי שלשיוך למדינה התומכת. יתר על כן, ההתקדמות הטכנולוגית מקשה עוד יותר על זיהוי פומבי של תמיכה בטרור. מכיוון שכך, מרשות לעצמן מספר מדינות להמשיך במדיניות התמיכה בטרור, מתוך חישוב רציונלי של עלויות מול רווחים. על מנת להגיע להרתעה יעילה על המדינות הנלחמות בטרור "לשבור" את הסולם הקיים, ולעדכנו בצורה שכזו שתהפוך את התמיכה בטרור ללא כדאית. גנור אכן צודק כשהוא קובע כי:

“The punitive price scale adopted against states engaged in terrorism must be clear, explicit, and consistent. No measure should be chosen randomly. Only when a terror sponsor is aware a priori of the price to be exacted for its continued involvement in terrorism, and only when it can be persuaded that the international community is determined in its stance, will the deterrent measures succeed. The way to deter a state from engaging in terrorism or supporting terrorist organizations is to classify a priori that the price of these activities will be higher than the benefits of terrorism sponsorship, and that the price has indeed been exacted” (Ibid. 8).

יחד עם זאת, יש לוודא כי המחיר שנגבה יהיה אכן לא כדאי למדינה תומכת הטרור, ובמידה רבה גם "לא מקובל". על מנת לוודא זאת על המדינה המעצבת מדיניות הרתעה כנגד מדינות תומכות טרור (וכיום מציאות זו מתייחסת כמעט בלעדית לארה"ב) לבדוק בראש ובראשונה מהי סקאלת הענישה המסורתית שהייתה מקובלת עד כה. במקביל, עליה להחליט מהם האמצעים שברשותה, בהם היא רוצה ויכולה לעשות שימוש כנגד מדינות תומכות טרור. לאחר שכל הנתונים בידיה, יש צורך להקביל את הרשימות, כשבשונה מבעבר יש "להקפיץ" את דרגת הענישה על כל דרגה של תמיכה בטרור מעל למה שהיה מקובל בעבר. השאלה בכמה יש להקפיץ תלויה ברמת השאיפות של המדינה המעצבת, ועד כמה היא יכולה לפעול בחופשיות בזירה הבינ"ל תוך חוסר תלות בביקורת ואף התנגדות של גורמים שונים בקהילה הבינ"ל.

בנוסף, על המדינה לקחת בחשבון כי הקצנה מידי עלולה לא רק להביא לתגובות קשות כנגדה אלא גם ליצור עומס בלתי נסבל על משאביה. כך למשל, החלטה כי על כל תמיכה בטרור ולא בדרגה הנמוכה ביותר של תמיכה אידיאולוגית או כספית תיענש המדינה בתקיפה צבאית, תיצור עומס רב על הכוחות המזוינים של המדינה המרתיעה, ועלולה גם להביא אותה להסתבכות צבאית בכמה אזורים במקביל (דוגמת המעורבות של צבא ארה"ב במקביל בעיראק ובאפגניסטן שמקשה מאוד על הצבא והמשק כולו). יש אם כן צורך בחשיבה מחודשת המתחשבת אמנם ביכולות ובחופש הפעולה, אולם חותרת ליצירת מדיניות חדשה של "ברברזים מדיני" היוצאת מנקודת הנחה של שבירת המוסכמות, ונכונות להצטייר כ"בריון".

## ביבליוגרפיה

Arreguin-Toft, Ivan. "How the Weak Win Wars: a Theory of Asymmetric Conflict." *International Security* 26.1 (Summer 2001). 93-128.

Bellon, Timothy E. *Military Response to State Sponsored Terrorism: Rethinking Deterrence and Coercion Theory*. Monterey CA: Naval Postgraduate School, 1999.

Bienen, Henrey, and Robert Gilpin. "Economic Sanctions as a Response to Terrorism." *Journal of Strategic Studies* 3 (1980): 89-99

Brookings Forum. "The Response to Terrorism: America Mobilizes." *The Brookings Institution*. 5/1/2003. <http://www.brook.edu/dybdocroot/comm/transcripts/20010921.htm>.

Carr, Caleb. "Terrorism as Warfare: the Lessons of Military History." *World Policy Journal* (winter 1996/7): 1-12.

Cline, Ray S. and Yonah Alexander. *Terrorism as State Sponsored Covert Warfare*. Fairfax VA: Hero Books, 1986.

Cortright, David, and George A. Lopez. *The Sanctions Decade: Assessing UN Strategies in the 1990s*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2000.

Craig, D.W. "Asymmetrical Warfare and the Transnational Threat: Relearning the Lessons from Vietnam". *War, Peace and Security WWW Server*. 11/4/2002. <http://wps.cfc.dnd.ca/irc/amsc/amsc1/006.html>

Erickson, Richard J. *Legitimate Use of Military Force Against State-Sponsored International Terrorism*. Maxwell, Alabama: Air University Press, 1989.

Erlich, Reuven. "Terrorism as a Preferred Tool of Syrian Policy." *Institute for Counter Terrorism*. 8/5/2003. <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=392>

Ganor, Boaz. "Terrorism: No Prohibition Without Definition." *Institute for Counter Terrorism*. 21/3/2002. <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=393>

Ganor, Boaz. "Countering State Sponsored Terrorism." *Institute for Counter Terrorism*. 6/5/2002. <http://www.ict.org.il/articles/articledet.cfm?articleid=5>

George, Alexander L. "Coercive Diplomacy: Definition and Characteristics." *The Limits of Coercive Diplomacy*. Eds. Alexander George, and William Simons. Boulder CO: Westview Press, 1994.

Graham, Edward. "Terrorism and Borders." *The Middle East Information Network*. 24/11/2002. <Http://www.mideastinfo.com/archive/paper1.htm>.

Gray, Colin S. "Thinking Asymmetrically in Times of Terror." *Parameters*, spring 2002: 5-14.

- Hoffman, Bruce. *Inside Terrorism*. NY: Columbia University Press, 1998.
- Hufbauer, Gary Clyde, et al. *Economic Sanctions Reconsidered: History and Current Policy*. 2<sup>nd</sup> Edition. Washington DC: Institute for International Economics, 1990.
- Karmon, Eli. "A Solution to Syrian Terrorism." *Middle East Quarterly* 6.2 (June 1999).
- Laqueur, Walter. *The New Terrorism*. London: Phoenix Press, 1999.
- Metz, Steven, and Douglas V. Johnson. *Asymmetry and U.S. Military Strategy: Definition, Background, and Strategic Concepts*. Carlisle, PA: Strategic Studies Institute, 2001.
- Mickolus, Edward F. "How Do We Know We're Winning the War Against Terrorists? Issues in Measurement." *Studies in Conflict & Terrorism* 25 (2002): 151-160.
- Niblock, Tim. *"Pariah States" & Sanctions in the Middle East*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, 2001.
- Perl, Raphael. "Terrorism, the Future, and U.S. Foreign Policy: Issue Brief for Congress." *Congressional Research Services*. 12/10/2003.  
<http://fpc.state.gov/documents/organization/18702.pdf>.
- Pillar, Paul R. *Terrorism and U.S. Foreign Policy*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2001.
- Prunckun, Henry W. and Philip B. Mohr. "Military Deterrence of International Terrorism: an Evaluation of Operation El Dorado Canyon." *Studies in Conflict & Terrorism* 20 (1997): 267-280.
- Raman, B. "Pakistan and Terrorism." *Institute for Counter Terrorism*. 8/5/2002.  
<http://www.ict.org.il/articles/articleDet.cfm?articleid=99>.
- Schmid, Alex. *Political Terrorism: a Research Guide*. 1988
- Schwartz, Winn. "Asymmetrical Adversaries." *Orbis*, spring 2000.
- Schweitzer, Yoram. "Iran- Terror by Proxy." *Institute for Counter Terrorism*. /5/2002.  
<http://www.ict.org.il/articles/articleDet.cfm?articleid=421>
- Simon, Steven, and Daniel Benjamin. "America and the New Terrorism." *Survival* 42.1 (spring 2000): 59-75.
- Stohl, Michael. "States, Terrorism and State Terrorism: the Role of the Superpowers." *Current Perspectives on International Terror*. Ed. Robert Slater and Michael Stohl. NY: St. Martin's Press, 1987. 155-205.
- Takeyh, Ray. "The Rogue Who Came in From the Cold." *Foreign Affairs* 80.3 (may-June 2001).



The White House. "National Strategy for Combating Terrorism: February 2003". *The White House*. 11/10/2003.

[http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter\\_terrorism/counter\\_terrorism\\_strategy.pdf](http://www.whitehouse.gov/news/releases/2003/02/counter_terrorism/counter_terrorism_strategy.pdf).

Tucker, David. *Skirmishes at the Edge of Empire: the United States and International Terrorism*. Westport, Connecticut: Prager Publishers, 1997.

"Turkey-Syria Escalation Causes Worry." (Ed. Gail Hammer Bruke). *Federation of American Scientists*. 24/11/2002. <http://www.fas.org/man/dod-101/ops/war/1998/10/www8o09.html>.

U.S. State Department. "Patterns of Global Terrorism: 2002." *U.S. State Department*. 30/9/2003. <http://www.state.gov/s/ct/rls/pgtrpt/2002/>.

Zimmerman, Tim. "Coercive Diplomacy and Libya." *The Limits of Coercive Diplomacy*. Eds. Alexander George, and William Simons. Boulder CO: Westview Press, 1994

דרור, יחזקאל. *מדינות מטורפות: פנטזים וטרור כבעיה ביטחונית*. ת"א: מערכות, 1973.

שיפטן, דן. *כושר ההרתעה- משימות ואפשרויות*. נובמבר 2001.