

צו השעה: במקום שיתוף פעולה -

לוחמה משותפת בטרור

פרופ' בועז גנור

מתבסס על מאמר שפורסם לראשונה [במעריב - המגזין](#) במסגרת סדרת מאמרים בנושא אסלאם קיצוני.

בספרי - "מבוך הלוחמה בטרור - כלים לקבלת החלטות" שפורסם לפני כעשור שנים אני מציע לקורא דוקטרינה חדשה ללוחמה בטרור שבוחנת את כל תחומי ההתמודדות עם תופעה זו - התקפה, הגנה - אבטחה, מודיעין, חקיקה, והתמודדות מוראלית-פסיכולוגית. הפרק העשירי של הספר עוסק בדילמות בשיתוף-הפעולה הבינלאומי בתחום הלוחמה בטרור ומדגיש את הצורך של שדרוג שיתוף-הפעולה הבינלאומי לרמה של לוחמה משותפת בטרור. הפרק מסתיים בפסקה הבאה: "נראה כי כל עוד לא ישתנה מאזן האינטרסים של מדינות העולם ביחס לטרור, לא יהיה אפשר לנהל מערכה בין לאומית משותפת ויעילה נגד הטרור. רק כאשר מדינות העולם החופשי יעריכו כי האינטרס שלהן להיאבק בתופעת הטרור הבינלאומי עומד מעל לכל האינטרסים האחרים, יהיה אפשר להוציא אל הפועל מהלך בינלאומי מתואם ויעיל... נראה כי מאזן האינטרסים של המדינות ישתנה רק כאשר הטרור יעבור סף מסוים של נזק והאיום יגדל בצורה משמעותית. במילים אחרות, מדינות העולם צריכות שיהיה הרבה יותר גרוע כדי לנקוט יוזמה יעילה נגד הטרור הבינלאומי ונגד מדינות המערבות בטרור. ייתכן כי פיגועי ה-11 בספטמבר בארצות-הברית היוו מבחינה זו את קו פרשת המים של הטרור הבינלאומי, אולם עד לכתיבת שורות אלה נראה כי מלבד ההנהגה האמריקנית ואולי אף ההנהגה הבריטית, העולם טרם ניעור משנתו השלווה. רק כאשר יתרחשו גלי טרור מרובי נפגעים בשטחיהן של מדינות הבוחרות כיום להעלים עין מחומרת הבעיה והסכנה לשלום העולם בשל הטרור תהיה מוחשית יותר, רק אז ניתן יהיה לצפות כי מדינות העולם החופשי יתאחדו למאבק משותף, כן, ובלתי מתפשר בטרור הבינלאומי".

האם הסכנה שמציב דאעש לשלום אירופה והעולם, האם פיגועי "יום שישי השחור בפריז" מסמנים את תחילת השינוי? ימים יגידו.

אירופה והעולם החופשי צריכים לערוך רפורמה יסודית במדיניות ההתמודדות שלהם עם הטרור. השינוי חייב להיות רב ממדי. עליו להתחיל בשינוי תפישתי - הכרות מעמיקה עם היריב והבנת הרציונאלי שלו. מכאן יש לערוך שינויי חקיקה שיעניקו פררוגטיבות נוספות לגורמי הביטחון במאבקם בטרור תוך שמירה על האיזון הנדרש בין אפקטיביות המלחמה בטרור ובין הערכים הליבראליים-דמוקרטיים של המדינה. שינוי דוקטרינרי הכולל בין השאר את ביטול "הסכם שנגן" הקובע מעבר חופשי בין מדינות אירופה, פיתוח שיטות ואמצעים מתקדמים לסגירת הגבולות ובקרה אפקטיבית של מעברי הגבול. שינוי דוקטרינרי אחר מחייב פעילות פרואקטיבית לסיכול טרור ומעבר מהגנה ליוזמה והתקפה. על אירופה לערוך שינוי במדיניות ההגירה שלה תוך הגבלת גל המהגרים, סינון קפדני שלהם וקביעת מבחני קבלה למעמד תושב או אזרח, המתבססים על נכונות המהגר לקבל את חוקת המדינה וערכיה הליבראליים-דמוקרטיים, כולל בין השאר עקרונות של איסור הסתה ושיווין הנשים. על אירופה להטמיע שינויים ערכיים תוך בחינה מחודשת של עקרונות הרב-תרבותיות ופיתוח מנגנוני אינטגרציה שיובילו להטמעת אוכלוסיות המהגרים ויימנעו איי בדלנות תרבותיים. ומעל לכל, על מדינות אירופה והעולם החופשי להבין כי התמודדות אפקטיבית עם הטרור הבינלאומי מחייבת מעבר משיתוף-פעולה בלוחמה בטרור ללוחמה משותפת בטרור.

בסדרת המאמרים שתתבסס על הספר "מבוך הלוחמה בטרור" יפורטו הצעדים שיש לנקוט בהם על מנת להשיג משטר בינלאומי יעיל למאבק בטרור, תוך ניתוח הדילמות הכרוכות בצעדים אלה.

יצירת פלטפורמה חוקית-נורמטיבית משותפת למאבק בטרור

המאמץ הראשון המתחייב מהצורך לגבש מדיניות בינלאומית משותפת ללוחמה בטרור הינו יצירת מכנה משותף נורמטיבי, דהיינו הגדרה מוסכמת למונח טרור. הפרדוקס הוא שלמרות היקף הטרור המקומי והבינלאומי אין עדיין הסכמה בינלאומית על הגדרה אחת לתופעת הטרור. ההגדרה המוצעת הינה - "הטרור הינו שימוש באלימות מכוונת על-ידי ארגון תת-מדינתי נגד יעדים אזרחיים לשם השגת מטרת פוליטיות". ההגדרה מבחינה בין המטרות הפוליטיות המניעות את מבצעי הטרור, לבין שיטת פעולתם - הפגיעה המכוונת באזרחים. בניגוד לאמרה הרווחת "טרוריסט בעיני האחד הינו לוחם שחרור בעיני האחר", ההגדרה המוצעת קובעת כי אין שום מטרה פוליטית, אידאולוגית, דתית או אחרת שיכולה להצדיק את השימוש בטרור בהיותו מכוון נגד אזרחים. הגדרה זו לפיכך מאפשרת להשיג הסכמה בינלאומית ביחס לזהותם של ארגוני טרור ולגבש אמנות בינלאומיות הנדרשות למלחמה בטרור. אמנות שיחייבו את המדינות לפעול נגד תשתיות של ארגוני טרור שהתמקמו בתחומם, אמנות שימנעו הסתה לטרור והזדהות עם טרוריסטים. אמנות שיאסרו פעילות של ארגונים תומכי טרור במסווה של פעילות הומניטרית, דתית או חינוכית. אמנות שישדירו את זכותן של מדינות לבצע פעילות סיכולית נגד הטרור לשם הגנה על אזרחיה גם כאשר הדבר כרוך במניעה פרואקטיבית בשטחה של מדינה שלישית, ועוד. מערכת מפותחת שכזו, של אמנות בינלאומיות שיתבססו על אותה הגדרת הטרור, יעניקו פלטפורמה רחבה לפיתוח שיתוף-פעולה בינלאומי בתחומים רבים ושונים של לוחמה בטרור.

שיתוף פעולה בילטרלי ומולטיטראלי בהעברת מידע וניסיון מצטבר

איום הטרור הגלובאלי והלוקאלי מחייב כאמור מעבר לרמה אחרת לחלוטין של שיתוף-פעולה בינלאומי בכל תחומי ההתמודדות עם הטרור ובמיוחד בתחום המודיעיני, בתחום ההכשרה המבצעית ובתחום הטכנולוגי. בתחום המודיעיני יש להתגבר על ניגודי אינטרסים פוליטיים, שיקולי אגו (אישי וארגוני), קשיים אובייקטיביים של חשיפת מקורות, וסכנות של מיס-קונספציות קולקטיביות. בתחום ההכשרה המבצעית, על מדינות העולם הנאור להסתייע בניסיון המצטבר של מדינות אחרות בפעילותן ההתקפית, ההגנתית, האבטחתית, הענישה והחקיקה. כמו גם הניסיון המצטבר בניהול זירות פיגוע, הפעלת שירותי חירום, שליטה, תיאום, בקרה וסנכרון בין גופי ההצלה הביטחון והמודיעין בחירום, טיפול רפואי בנפגעי טרור, ועוד. הידע והניסיון המצטברים יועברו באמצעות פעילות הדרכה, אימון והכשרה משותפים. בתחום הטכנולוגי יש לאחד את המאמצים לפיתוח האמצעים הנדרשים לאיתור המפגעים ונטרולם, פיתוח אמצעי מודיעין - האזנה מעקב, שליטה ובקרה, אמצעים לאיתור חומרי נפץ וחומרים כימיים וביולוגיים ונטרולם, מערכות ניתור וסיכול של סייבר טרור, ועוד. מאמץ בינלאומי טכנולוגי משותף בכל התחומים הללו עשוי להשביח את המוצר הטכנולוגי, להוזיל את עלותו, ולקצר את זמן הפיתוח שלו.

הקמת מסגרות בינלאומיות משותפות למאבק בטרור

המעבר משיתוף-פעולה בינלאומי למערכה משותפת נגד הטרור אינו בבחינת שינוי סמנטי גרידא, אלא הוא כולל הבנה שונה של מהות המאבק ואופן ההתמודדות הבינלאומית הנדרשת. המעבר למערכה בינלאומית משותפת אינו סותר כמובן את הצורך בהידוק שיתוף-הפעולה כפי שתואר לעיל, אולם במקביל הוא מחייב הקמת מסגרות פעולה משותפות למאבק בינלאומי יעיל יותר וזאת כמעט בכל תחומי ונדבכי הלוחמה בטרור.

בתחום המודיעין - יש להקים מסלוקה מודיעינית בינלאומית שאליה יועבר מידע התרעתי בזמן אמת, מידע על תנועות טרוריסטים, כוונותיהם, יכולותיהם ומאפייני פעולתם. מידע זה יעמוד לרשות קואליציית המדינות הנלחמות בטרור שתכלול את כל המדינות המחויבות למאבק חסר פשרות בטרור הבינלאומי, ויעשה בו שימוש משותף לסיכול פיגועים.

מעבר לכך, יש להקים מסגרת משותפת של איסוף מודיעין גלוי (OSINT) שתבצע מעקב מעמיק ולעיתים גם תתערב בשיח הג'יהאדיסטי. ארגוני הטרור כיום פעילים מאוד בזירת האינטרנט ועושים שימוש באתרי אינטרנט וברשתות חברתיות לצורך הסתה, רדיקליזציה, גיוס פעילים וכספים, הכשרה של טרוריסטים, העברת הנחית מבצעות ועוד. מידת החשיפה שלהם לפעילות זו גבוהה וכיום, מדינות רבות מקיימות מעקב שוטף אחר השיח הג'יהאדיסטי ברשתות החברתיות. המידע שיופק על-ידי יחידת ה-OSINT הבינלאומית יועבר למדינות המשתפות פעולה במאבק בטרור הגלובאלי והלוקאלי.

בתחום ההתקפי - יש להקים יחידות התערבות משותפות ויחידות בינלאומיות ללוחמה בטרור אשר בהתרעה קצרה ביותר יעמדו לרשות מדינות הנפגעות מטרור לשם ביצוע משימות של סיכול טרור - תפיסת טרוריסטים, השתלטות על מבנים וכלי תחבורה, חילוץ בני ערובה וכו'. במקביל, יש להקים יחידה בינלאומית לניהול משא-ומתן עם טרוריסטים במקרים של סחיטה טרוריסטית. אנשי יחידה זו צריכים להכיר את תופעת הטרור האסלאמי-רדיקאלי על בוריה, את התרבות, השפה, הדת, תהליכי קבלת ההחלטות ומאפייני החשיבה של טרוריסטים אלה (בחתך ארגוני שונה). יחידה זו תעמוד לרשותן של מדינות המתמודדות עם איומי סחיטה טרוריסטית מצד גורמי טרור אסלאמיים-רדיקאליים.

בתחום ההגנתי - יש להקים יחידות אבטחה בינלאומיות לצורך סיוע למדינות הסובלות מאיום מתמשך של טרור, זאת בין השאר גם לשם הפגנת סולידריות ונחישות בינלאומית למלחמה בטרור. יחידות אלה יוצבו אד-הוק בנקודות רגישות בשטחה של מדינה שתבקש סיוע שכזה. קיומן של יחידות אלה, שיצוידו באמצעים הטכנולוגיים החדשים ביותר, ופריסתן בשטחי המדינות הנפגעות מהטרור יסייעו להתמקצעות מערך האבטחה והסיכול של מדינות אלה, כך שלאחר פרק זמן מסוים יהיה באפשרותן של היחידות המקומיות להחליף את הבינלאומיות.

בתחום הפעילות המשפטית והחקיקה - יש להקים בית משפט בינלאומי לפשעי טרור. בית משפט זה ימלא את הלקונה הקיימת כיום בבית המשפט הפלילי הבינלאומי בהאג בכל הנוגע לשיפוט טרוריסטים. בית המשפט הבינלאומי לטרור יתמקד לפיכך רק במשפטים של טרוריסטים ויתבסס על הגדרת הטרור המוסכמת ועל אמנות בינלאומיות שיתקבלו על בסיס הגדרה זו. בית המשפט הבינלאומי לפשעי טרור גם ימליץ למוסדות בינלאומיים על פיתוח אמנות בינלאומיות חדשות ועל פיתוח חקיקה פנימית במדינות השונות.

בתחום הפעילות האזרחית - תופעת הטרור הינה סוגיה בינתחומית. כמעט לכל דיסציפלינה אקדמית יש רלוונטיות לנושא הטרור - מדע המדינה, יחסים בינלאומיים, לימודי המזרח-התיכון, סוציולוגיה, פסיכולוגיה, קרימינולוגיה, כלכלה, מחשבים, משפטים, ביולוגיה, כימיה, פיסיקה וכו'. בשל כך העיסוק בסוגיות הקשורות בהתמודדות עם הטרור מחייבות ראייה ויכולת ניתוח רחבים ככל שניתן. על העולם האקדמי לפיכך להירתם לסייע לעוסקים במלאכת סיכול הטרור על-ידי העמדת כלי חשיבה אנליטיים וידע הרלוונטי למאבק בטרור. במסגרת זו, יש להקים מערכת מחקרית אקדמית בינלאומית שתרכז את מיטב המוחות האקדמיים לצורך פעילות מחקרית, תכוון את החוקרים לשאלות מחקר הרלוונטיות במיוחד לגורמי הסיכול, תעמיד לרשות המחקר המדעי את המשאבים הכספיים הנדרשים, תקיים מפגשי הכרות וחלוקת עבודה בין חוקרים שונים מרחבי העולם כולו ותסייע בבניית מאגרי מידע אקדמיים משותפים.

פעילות הסברה וחוסן - על מנת לגייס את דעת הקהל הבינלאומית למאבק הנדרש בטרור יש לבצע פעילות הסברה וחוסן משותפת למדינות המתמודדות עם תופעה זו ולמדינות אחרות. לשם כך יש להקים מסגרת בינלאומית של מומחים שיגבשו מדיניות הסברה וחוסן משותפת ויפעלו עם מערכות החינוך במדינות השונות. חשיבות ראשונה במעלה יש להקמת מסגרת כזו לשם הענקת סיוע למערכות ההסברה והחינוך במדינות מוסלמיות כחלק

מהתמודדות עם האינדוקטרינציה האסלאמית-רדיקאלית במדינות אלה. הצוותים הבינלאומיים יגישו למדינות המוסלמיות כל עזרה נדרשת לפיתוח תכניות לימוד, מענקים וסיוע כספי לפעילות חינוכית, לסובלנות, לפרגמטיזם ולהפצת ערכים ליבראליים-דמוקרטיים.

מסגרת בינלאומית למחקר ופיתוח טכנולוגי (RND) - מנגנון בינלאומי שיאפשר חילופי מידע שוטפים וישמש כמאגר מידע בינלאומי שיקל על המדענים להתגבר על בעיות טכנולוגיות שונות. מסגרת זו תיקבע את היעדים והצרכים הבינלאומיים בתחום טכנולוגיות הלוחמה בטרור, תקים צוותי פיתוח וחשיבה משותפים תוך התמקדות של כל מדינה בתחומים בהם יש לה יתרון יחסי, תקים קרנות מחקר בינלאומיות שיוקדשו למימון וקידום פיתוחים טכנולוגיים בתחום זה, תאפשר למדענים לעשות שימוש במעבדות, מחשבים ואמצעי פיתוח מיוחדים העומדים לרשות המדינות השותפות, בניסיון לאתר טכנולוגיות חדשות של לוחמה בטרור.

הקמת "ליגת המדינות הנלחמות בטרור" - על מנת לבצע פעילות יעילה נגד ארגוני טרור ונגד מדינות התומכות בהם, יש להעביר לידי מוסד בינלאומי קבוע למלחמה בטרור את הסמכויות להגדיר מדינות וארגונים כמעורבים בטרור, ולהחליט על סנקציות ועל פעולות נגדם. במוסד הזה, שיפעל לפי כתב אמנה והגדרה בינלאומית מוסכמת לטרור, יישבו מומחים בינלאומיים שונים, שיחקרו גם מעורבות של מדינות בסיוע לטרור. על סמך ממצאיהם תפורסם מדי שנה רשימת מדינות המעורבות בטרור. נגד מדינות שייכללו ברשימה, יינקטו צעדים בינלאומיים, בהתאם לרמת מעורבותן בטרור על מנת לאלץ להפסיק את מעורבותן בטרור או לצמצמה.

משימה זו קשה ביותר ומחייבת כאמור הגעה להסכמה רחבה בינלאומית באשר להגדרת הטרור ולהגדרת הרמות השונות של מעורבות מדינות בטרור. סביר להניח, כי מהלך בינלאומי כולל בתחום הזה יידון לכישלון בשל ניגודי האינטרסים של מדינות שונות, אך ייתכן שניתן ליישם חלק מהמטרות על-ידי הקמת "ליגת מדינות הנלחמות בטרור" בהשתתפות כמה מדינות הסובלות או חוששות מטרור, ולאחר מכן לצרף למסגרת זו מדינות נוספות.

לכאורה, אמור האו"ם למלא את התפקיד הזה. אולם, נראה, כי הארגון אינו יכול להוביל מהלך יזום ויעיל נגד טרור בינלאומי בכלל, ובוודאי לא נגד מדינות המעורבות בטרור. גם נאט"ו לא יכולה לשמש כפלטפורמה המתאימה למשימה זו.

רק אימוץ של כל הצעדים הללו וגיבושם למאבק לוקאלי וגלובלי נגד הטרור ומפעיליו בשטח המדינות השונות, יחד עם שדרוג שיתוף-הפעולה הבינלאומי והפיכתו למאבק משותף בטרור האסלמיסטי-ג'יהאדיסטי, יכול להביא לתוצאות הנדרשות ולהתמודדות אפקטיבית עם הטרור. זאת משום שרק רשת של מדינות הלוחמות בטרור יכולה לנצח את רשת הטרור העולמי.