

# מחדלי התאומים

קריסת מגדלי התאומים חשפה מחדלים אמריקניים חמורים בשורה של תחומים, והמאמר הזה בוחן שלושה מהם: המודיעין, האסטרטגיה וההתכוננות לפיגוע המוני. בתחום המודיעין נחשפו ליקויים מהותיים בתו"ל, בעבודת המטה, בארגון, בהכשרה, במחקר ובפיתוח. האסטרטגיה של ארה"ב ללחימה בטרור חסרה נחישות, עקביות ותכליתיות בהתייחסות הן לארגוני הטרור והן למדינות הנותנות להם חסות. באשר להכנות לקראת פיגוע המוני – אלה היו בלתי תכליתיות ונועדו בעיקר "להצטלם יפה"

אל"ם (מיל') בני מיכלסון

מפרטת את היכולת המאורגנת האחודה של סוכנויות הממשל השונות למתן מענה בזמן אמיתי לאיומי טרור ולאירועי טרור. התוכנית הזאת קבעה קווי פעולה עקרוניים להערכה ולמעקב אחר התפתחותו של איום טרוריסטי תוך הפצת התרעות בדבר אופי האיום לסוכנויות הפדרליות, המדינתיות והמקומיות הרלוונטיות. כמו כן כללה התוכנית הקצאת משאבים לסוכנות המובילה וקבעה כי שאר הסוכנויות ומשרדי הממשלה ייערכו כדי לסייע לה.

## משרדי הממשלה והסוכנויות העיקריות

באירוע טרור מעורבים גורמים מ-28 משרדי ממשלה וסוכנויות

פדרליות, אולם רק שישה מהגורמים האלה הם מרכזיים:

1. משרד המשפטים וה"אף-בי-איי".
2. FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA) – הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום, ארגון המקביל, פחות או יותר, לפיקוד העורף שלנו.
3. משרד ההגנה.
4. משרד האנרגיה.
5. הסוכנות לאיכות הסביבה.
6. משרד הבריאות.

ה"אף-בי-איי" והסוכנות לניהול מצבי חירום כפופים ישירות לנשיא בהובלתם את המאמץ הלאומי ללחימה בטרור. אולם בעוד ה"אף-בי-איי" משמש כסוכנות מובילה בשלבי ההתרעה והלחימה עד לסיום הפיגוע, הרי הסוכנות

## מבוא

היכולת להתמודד באופן יעיל עם התקפת טרור באמצעות סיכול, הרתעה או חיסול הוכרה כאחד האתגרים בעלי העדיפות הגבוהה ביותר שאיתם צריכה להתמודד האומה האמריקנית. ארה"ב הכירה בטרור כאיום בכוח על הביטחון הלאומי שלה ואמורה הייתה להיערך בהתאם.

ב-1995 פירסם הנשיא קלינטון את ההוראה הנשיאותית מס' 39 (PDD 39) "מדיניות ארה"ב ללוחמה בטרור". ההוראה הנשיאותית נבנתה על בסיס הוראות קודמות בנושא הטרור ועסקה באסטרטגיה, במנגנון התיאום בין משרדי הממשלה וסוכנויותיה ובמבנה

הניהולי אשר על הממשל הפדרלי לאמץ כדי ללחום בטרור על כל צורותיו בתוך גבולות ארה"ב ובחור"ל. ההוראה הזאת כוללת נקיטה של הצעדים הבאים: מזעור חולשותיה של ארה"ב, הרתעת הטרור באמצעות קביעת עמדה ציבורית ברורה בנושא, מתן מענה מיידי ויעיל לאיומים או למעשי טרור בפועל, מתן עדיפות עליונה לפיתוח יכולות מספיקות להתמודדות עם תוצאותיהם של אירועי טרור – בעיקר כאלה שבהם נעשה שימוש בנשק לא קוננוציונלי.

על מנת לתרגם את ההוראה הנשיאותית הזאת לשפת המעשה הוכנה תוכנית מגירה על-ידי ה"אף-בי-איי", אשר

חבר הנהלת העמותה  
הישראלית להיסטוריה  
צבאית





לניהול מצבי חירום מובילה בשלב הטיפול בתוצאות האירוע ובשלב השיקום. שאר המשרדים והסוכנויות ברמה הארצית וכן הגורמים המדינתיים והמקומיים נדרשים לסייע לסוכנויות המובילות הנ"ל.

## תפקידי הסוכנויות המובילות

### 1. בשלב ההתרעה

#### א. תפקידי ה"אף-בי-איי":

כל סוכנות וכל גורם – ממשלתי, מקומי, מודיעיני או אחר – אשר מקבלים מידע בנושאי טרור או פיגועים חייבים מייד להעביר את המידע הזה לידי ה"אף-בי-איי". מייד עם קבלת המידע חייב ה"אף-בי-איי" להתחיל בתהליך של הערכת מצב סדורה בסיוע מומחים מסוכנויות אחרות (בעיקר כאשר יש חשד כי ייתכן פיגוע המוני באמצעות נשק קונוונציונלי או בלתי קונוונציונלי). התהליך הזה חייב לכלול שלושה היבטים:

- ניתוח טכני, אשר אמור להעריך את מידת יכולתם של הארגון או של הפרט האמורים להכין את הפיגוע.
- ניתוח מבצעי, האמור להעריך את יכולתם של הנ"ל לבצע את הפיגוע.
- ניתוח כוונות (פסיכולוגי), שנועד להעריך את הסיכוי שאכן הארגון או הפרט, שבהם מדובר, יוציאו לפועל את זממם.

ה"אף-בי-איי" מנהל מערכת התרעה על איומי טרור, שתפקידה להתריע בפני כל בעלי התפקידים החיוניים בכל רחבי ארה"ב על כל איום טרוריסטי. במערכת הזאת עוברים שלושה סוגי לקטים: התרעה – אם איום הפיגוע הוא אמין וספציפי; המלצה – אם האיום אמין, אולם כללי; הערכה – שתפקידה להפיץ מידע בסיסי חשוב על הטרור.

### ב. תפקידי הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום (FEMA):

לסייע בהערכת המצב של ה"אף-בי-איי" בדבר ההשלכות האפשריות של הפיגועים הצפויים ולסייע בהפצת ההתרעות והמידע לגופים נוספים מעבר לאלה שניזונים באופן קבוע מה"אף-בי-איי".

### 2. בעת האירוע

#### א. תפקידי הסוכנות לניהול מצבי חירום:

- הפעלתם של צוותי החילוץ וההצלה לפי הצורך.
  - מינוי מנהל לחפ"ק המשולב, אשר יפקד על כל פעילויות החילוץ, ההצלה והשיקום באתר.
  - סיוע ל"אף-בי-איי" בחקירה.
  - תיאום פעילותם של כל גופי הממשל הרלוונטיים – משרדי ממשלה וסוכנויות כאחד.
- לצורך הפעילות באתרי האירועים מוחזקים 28 צוותי משימה אזוריים ברחבי ארה"ב. כל צוות מונה כ-60 שכירים ועוד כ-600 מתנדבים, שניתן לגייסם בשעת חירום.
- ב. תפקידי ה"אף-בי-איי":

- להקים ולנהל את החפ"ק הממשלתי תוך תיאום כל גורמי הממשל הפדרלי והמקומי.
- למנות סוכן בכיר כמפקד החפ"ק.
- להקצות לכל הגורמים את המשאבים המיועדים לטיפול באירוע.
- לחקור את האירוע.
- להשתלב בצוות של הסוכנות לניהול מצבי חירום בתחומי החילוץ, ההצלה והשיקום לפי דרישה.

### המידע היה במערכת (מחדלי המודיעין)

למודיעין האמריקני היו ידיעות רבות והערכות של סוכנויות מודיעין מובילות על התוכניות לבצע פיגועים נגד ארה"ב. היריעה קצרה מכדי לפרט את כל המידע הרב אשר היה בידי האמריקנים על הנושא הזה, אולם לצורך ההמחשה אצטט מדברים שאמר תת-אדמירל תומס וילסון, מנהל סוכנות המודיעין של משרד ההגנה האמריקני ("די-איי-איי"), בפני ועדת הסנאט למודיעין ב-7 בפברואר 2001:

"הטרור נשאר האיום האסימטרי הראוי ביותר לציון לאינטרסים שלנו בבית ומעבר לים. האיום הזה יילך ויגבר, ככל שיותר ויותר קבוצות ויחידים ברחבי העולם יראו באמריקה את הסיבה לצרותיהם. מרבית הפיגועים יהיו

אזורים ויצמחו מסיבות גזעיות, אתניות או דתיות. הפיגועים יבוצעו במרכזים עירוניים גדולים ובעיקר בערי בירה. נוכחותנו הצבאית מעבר לים והמעמד הצבאי שלנו כסמל לעוצמה של ארה"ב, לאינטרסים שלה ולהשפעתה יכולים להפוך את הכוחות המזוינים האמריקניים מעבר לים למטרות. אולם במקרים רבים המשאבים המושקעים באבטחת מתקני הצבא והנציגויות הדיפלומטיות האמריקניות ברחבי העולם ימשכו את המחבלים לתקוף מטרות רכות יותר – אזרחיות ומסחריות. המאפיינים של ארגוני המחבלים היעילים ביותר – כמו תכנון מבצעים במידור רב, מסתור טוב ואבטחה, חשד קיצוני בזרים ואכזריות – הופכים אותם ליעדים קשים ביותר לאיסוף מודיעין. המחבלים המבוססים במזרח התיכון יישארו האיום הרציני ביותר, אולם אזרחינו, האינטרסים והמתקנים שלנו יאוימו בעולם כולו. מדינות תומכות טרור (כמו איראן)



ויחידים בעלי אמצעים (כמו אוסאמה בן-לאדן) ימשיכו לספק את מרבית הסיוע הכלכלי והטכנולוגי שהמחבלים זקוקים לו. התהליך של חתירה לפיגועים רבי נפגעים הינו בסבירות גבוהה, כיוון שהגלובליזציה מספקת למחבלים גישה לאמצעים ולטכנולוגיות קונוונציונליים הרסניים במיוחד וכן לנשק השמדה המונית".

איזה שימוש נעשה במידע הזה בסוכנויות ההערכה – ובכלל זה ב"אף-בי-איי" – ניתן רק לנחש, אולם ברור מעל לכל ספק, כי המידע הזה לא קיבל את המשקל הראוי במערכת ההתרעה של המערך הלאומי.

מעט אור על הנושא ניתן לשפוך באמצעות עיון בדו"ח של ועדת הקונגרס לפעילות טרור, שכותרתו COUNTERING THE CHANGING THREAT OF INTERNATIONAL TERRORISM ("התמודדות עם האיום המשתנה של הטרור הבינלאומי"), שהונח על שולחנות הממשל האמריקני ופורסם ברבים ביולי 2000. מידע נוסף ניתן למצוא בדו"ח ועדת גילמור של הקונגרס ADVISORY PANEL TO ASSES DOMESTIC RESPONSE CAPABILITIES FOR TERRORISM INVOLVING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION ("צוות

ייעוץ להערכת יכולות התגובה מבית לטרור שבו נעשה שימוש בנשק השמדה המונית"). לוועדת גילמור, אשר מונתה לחקור את הנושא, הוקצו שלוש שנים להשלמת עבודתה. במהלך שלוש השנים האלה היא הגישה שני דו"חות ביניים – בדצמבר 1999 ובדצמבר 2000 – והעניקה תדרוך מיוחד לסגן הנשיא דיק צ'ייני במאי 2001. אולם את הדו"ח המסכם היא אמורה הייתה להגיש רק בדצמבר 2001.

הדו"ח הראשון נפתח בציטוט מההקדמה לספר "פרל הרבור" של ברברה וולסטטר, והדברים נשמעים כנבואה: "הפתעה הנוחתת על ממשל תהיה תמיד מורכבת, מנטרלת ועניין ביורוקרטי. היא כוללת הזנחת אחריות, אבל גם אחריות שהוגדרה בצורה כה עלובה והואצלה בצורה כה מעורפלת, עד כי הפעולה הולכת לאיבוד. היא כוללת פערים במודיעין, אולם גם מודיעין, אשר כמו ענק פנינים יקרי ערך, הוא יקר מדי לענידה, רגיש מכדי להעבירו לאלה הזקוקים לו ביותר. היא כוללת כישלון התרעתי, אולם גם התרעה שניתנה פעמים כה רבות, עד כי יצאה מהקשרה. היא כוללת את השומר שנרדם, אולם גם את זה אשר יודע שיבולע לו על-ידי הממונים עליו אם יחרוג מסמכות. היא כוללת את התרחישים שקורים רק לאלה אשר בטוחים כי הם בטיפולו של מישהו אחר. היא כוללת את אי-יכולתו של אדם יחיד לנצל הזדמנות, עד שהוא בטוח כי היא אכן שם, ואז זה כבר מאוחר מדי. (שלא כמו בסרטים המציאות אינה מספקת מוזיקת רקע אשר מובילה אותנו בבטחה אל השיא). ולבסוף, כמו בפרל הרבור, הפתעה יכולה לכלול מידה מסוימת של גאונות וחדשנות אצל האויב, וייתכן גם שמידה מסוימת של מזל ביש.

"התוצאות בפרל הרבור היו פתאומיות, קונקרטיביות ודרמטיות. המחדל, לעומת זאת, היה רב, מפוזר וקשה למיקוד. זוהי הסיבה מדוע כאשר ממשלות מופתעות, לא ניתן להסביר את התופעה רק בבעלי תפקידים נדהמים. הן בפרל הרבור והן בחומת ברלין הפתעה היא הסך הכולל של מחדלי הממשל לצפות ולהעריך ביעילות".

לאחר ההקדמה הזאת מטפלת הוועדה בפנים השונות של הלחימה בטרור על-ידי הממסד האמריקני. להלן אעמוד על עיקרי הממצאים של שתי הוועדות הנ"ל (תוך הסתייעות במקורות אחרים) ואדגיש את הנקודות הרלוונטיות לימינו אלה.

הוועדה הראשונה אספה מסמכים ועדויות במשך שישה חודשים וכללה אישים בעלי ניסיון רב מסוכנויות הממשל השונות. בראשה עמד השגריר פול ברימר (BREMER), שהיה בשנים 1986-1989 אחראי על עיצובה ועל הטמעתה של המדיניות הגלובלית האמריקנית ללוחמה בטרור. בראש הוועדה השנייה עמד מושל וירג'יניה, ג'יימס גילמור, ועבודתה התבצעה באמצעות מכוון ראנד.

#### סיכום ממצאיהן של שתי הוועדות:

1. השינוי באיום הטרור הבינלאומי:

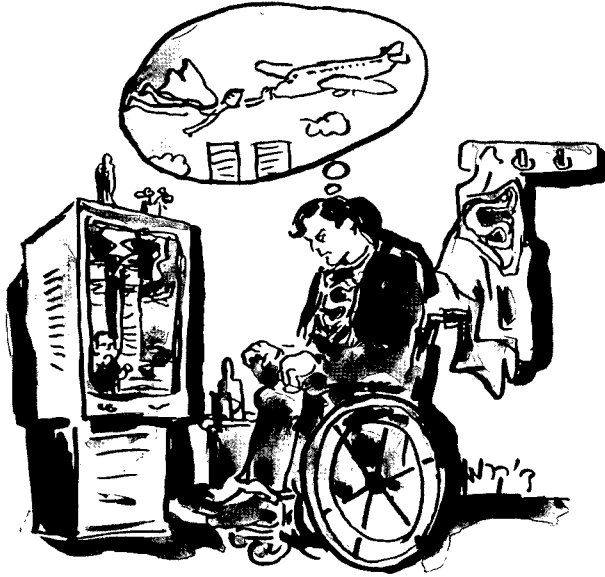
● ב-25 השנים האחרונות חל שינוי מפליג במאפייני הטרור הבינ-לאומי. סיום המלחמה הקרה הפך מדינות רבות, שנתנו בעבר חסות למחבלים, למתנגדות מוצהרות שלהם. המצב הזה הביא לכינוסן של 12 ועידות מטעם האו"ם בנושא הזה ולהגברה משמעותית של שיתוף הפעולה הבינ-לאומי נגד הטרור. אולם אף שמרבית המדינות בעולם מתנגדות כיום לטרור, עדיין קיימות מדינות התומכות בו ואף משתמשות בו כגורם במדיניותן. איראן היא הדוגמא הברורה ביותר למדינה תומכת טרור. המשמרות המהפכניים והמשרד למודיעין מפעילים טרור וכן תומכים בפעילותם של ארגוני טרור אחרים. סוריה, סודן ואפגניסטן (זו האחרונה לפחות עד לסילוקו של משטר הטליבאן) מספקות לטרוריסטים מימון, מקר-מות מסתור, בסיסי אימונים ואמצעי לחימה.

● איום הטרור השתנה גם הוא באופנים שהופכים אותו למסוכן יותר ואת המלחמה בו לקשה יותר. בעבר איים הטרור הבינ-לאומי על חיי אמריקנים בעיקר מחוץ לגבולות ארה"ב. כיום תוקפים המחבלים את ארה"ב על אדמתה. בכל יום נכנסים לתחומי ארה"ב כמיליון בני-אדם באופן חוקי, ועוד אלפים רבים נכנסים באופן בלתי חוקי. כפי שהוכח בפיגוע במגדלי התאומים ב-1993, לא ניתן להסתמך על ביקורת הגבולות בלבד למניעת כניסתם של טרוריסטים לתחומי ארה"ב.

● הפיגועים הופכים ליותר ויותר קטלניים. בעוד שבשנות ה-70 וה-80 הייתה מטרתם של ארגוני טרור רבים – דוגמת הצבא האירי הרפובליקאי ("איי-אראי") ואש"ף – פוליטית בעיקרה, הרי כיום מטרתם של ארגוני מחבלים רבים היא להרוג כמה שיותר אנשים. מספר הקורבנות בפיגועים עלה בשנות ה-90 בכ-20% בהשוואה לכל אחד משני העשורים שלפני כן. הפיגוע במרכז הסחר העולמי ב-1993, גרם לשישה הרוגים ולכ-1,000 פצועים, אולם מטרת המחבלים הייתה להפיל את מגדלי התאומים ולקטול עשרות אלפי בני-אדם. הפיגועים שסוכלו באותה השנה נגד מנהרות הולנד ולינקולן בניו-יורק נועדו גם הם לגרום לנפגעים רבים. הפיגועים נגד מטרות אמריקניות מעבר לים בשנים האחרונות מצביעים אף הם על תופעה דומה. הפיגועים בבסיס האמריקני בערב-הסעודית ובשגרירות בקניה ובטנזניה גרמו יחד ל-6,059 נפגעים. גם המחבלים שנעצרו בירדן בדצמבר 1999 התכוונו לבצע פיגועים המוניים במטרות אמריקניות. הרצון לגרום לנפגעים רבים ככל האפשר מאפיין את השינוי שהתחולל בארגוני הטרור, שהאלימים שבהם הם ארגוני טרור הפועלים ממניעים דתיים, דוגמת ארגונו של אוסאמה בן-לאדן, אל-קאעידה. ארגונים אלה פחות זקוקים לתמיכת מדינה מסוימת או להיררכיה ברורה. אל-קאעידה הוא הארגון הבינ-לאומי הידוע ביותר כיום. נוסף על מערכת הטרור שמנהל הארגון הוא גם קורא לארגונים נוספים, השותפים לאמונות שלו, לתמוך במערכה העקובה מדם שהוא מנהל כיום נגד ארה"ב.

לסיום הפרק הזה ניתן לומר כי הקבוצות המסוכנות ביותר לארה"ב מתאפיינות בתכונות שלא ראינו לפני 10 או 20 שנה:

- הן פועלות בתוך ארה"ב כמו גם מעבר לים.
- רשתות המימון והמנהלה שלהן חוצות גבולות, ולכן פחות תלויות במדינות נותנות חסות, וקשה יותר לפגוע בהן באמצעות סנקציות כלכליות.
- הן משתמשות בטכנולוגיות הזמינות לציבור לתקשורת מהירה ומאר-בטחת.
- יעדיהן קטלניים יותר.



## 2. מודיעין יעיל הוא האמצעי הטוב ביותר נגד הטרור הבינ-לאומי.

קשה מאוד להשיג מידע על זהותם, על מטרותיהם, על תוכניותיהם ועל חולשותיהם של הטרוריסטים. אולם זהו המאמץ החשוב ביותר מבין כל המאמצים שעושה ממשלה כדי לסכל פעולות טרור ולתת להן מענה הולם.

הוועדות גילו כשלים משמעותיים בתהליך עבודת המודיעין וכתוצאה מכך באיכות התוצר המודיעיני המגיע אל מקבלי ההחלטות. המלצתן הייתה לתקן מיידית את הליקויים האלה. כמו כן הצביעו הוועדות על זליגות ביטחוניות חמורות, המסכנות הן את הסוכנים, הן את המפעילים והן בעלות-ברית המקיימות שיתוף פעולה מודיעיני עם ארה"ב. המצב הזה – קבעו הוועדות – פוגע באופן משמעותי ביכולת המודיעינית האמריקנית בשל החשש הקיים אצל הגורמים הנ"ל מפני העברת מידע לידיים אמריקניות.

להלן כמה מהליקויים שנתגלו בקהילת המודיעין

האמריקנית, הפוגעים באופן משמעותי במאמץ הלחימה בטרור:

● האיסור המוטל על ה"סי-איי-אי" לגייס מודיעים וסוכנים בעלי עבר פלילי או טרוריסטי. האיסור הזה, שנבע ממעורבותם של פעילי "סי-איי-אי" לשעבר בפעילות אלימה מסוגים שונים, פורסם ב-1995. משמעות האיסור הזה היא של"סי-איי-אי" אסור לגייס מודיעים וסוכנים בעלי גישה טובה לתוכניות פיגועים, שהרי קשה מאוד למצוא בעלי גישה לתוכניות פיגועים שאין להם שום עבר טרוריסטי. הוועדות המליצו לשנות את המצב הזה ולהתייחס למודיעים ולסוכנים מקרב ארגוני הטרור כאל עדי מדינה.

● ה"אף-בי-איי", גוף המודיעין הממונה על הערכת המצב הלאומית ועל מתן התרעות בנושאי טרור, לוקה אף הוא בשורה של ליקויים חמורים. הבולט שבהם הוא הכפיפות לשתי מערכות נפרדות של הנחיות משפטיות – האחת לפעילות נגד הטרור מחוץ לגבולות ארה"ב, והאחרת לפעילות נגד הטרור בתוך גבולותיה. מערכת ההנחיות ביחס למעקב ולחקירה בתוך ארה"ב חמורה הרבה יותר ממערכת ההנחיות שתקפה לגבי הפעילות מחוץ לארה"ב. לעומת זאת רבים מארגוני הטרור מנהלים פעילות חוצה גבולות ואינם משנים את דפוסי פעולתם בעוברם ממדינה למדינה. הקושי להמשיך במבצעי מעקב וסיכול ברצף נגד ארגוני טרור מחוץ

לגבולות ארה"ב ובתוכה מוביל לשיתוק ולהשקעת מאמצים רבים להתגברות על המערכת הביורוקרטית, כדי שניתן יהיה לנהל מבצע מודיעיני יעיל. למשל, כדי לקבל אישור להתקנת מעקב אלקטרוני על יחיד או על קבוצה בתוך תחומי ארה"ב עובר ה"אף-בי-איי" דרך ייסורים ביורוקרטית, שלא פעם מוציאה לו את הרוח מהמפרשים. התוצאה: במקרים רבים נמנעים סוכני ה"אף-בי-איי" מלהגיש בקשה להתקנתם של אמצעי איסוף – גם כאשר ברור כי אלה חיוניים ביותר – כיוון שהם

צריכים להוכיח מראש שישנה סכנה ממשית לביטחון המדינה.

גורם הזמן ממלא אף הוא תפקיד מרכזי. גם כאשר מאושרת בקשה להתקנתם של אמצעי ציתות, הרי האישור מתקבל לאחר זמן רב, ובוודאי שלא בזמן אמיתי.

● חשיפתם של בעלי תפקידים ב"אף-בי-איי" לתביעות. בעלי תפקידים, שמוגשת נגדם תביעה משפטית בשל מילוי תפקידים, חייבים לממן את הוצאות ההגנה מכיסם ואינם זוכים לגיבוי המשרד. הדבר גורם לתופעת "הראש הקטן" ולהסתגרות בנהלים ובתקנות. התופעה הזאת מרתיעה את

העובדים מפני פעילות חריגה ויצירתית.

● קשיי מחקר. לקהילת המודיעין האמריקני יש קושי מחקרי אמיתי לתעדף, לתרגם ולהבין בזמן אמיתי את כל המידע הנאסף והנגיש. אהת הדוגמאות המוחשיות ביותר לכך היא הטיפול במסמכי שלל. כיום, כאשר ארגוני הטרור משתמשים – כמו כולם – במחשבים, קורה לא פעם שלאחר פשיטה על יעד שהיה בסיס לטרוריסטים נופלים לידי סוכנויות המודיעין כמויות רבות של תקליטוני מחשב ושל דיסקים קשיחים, המכילים מידע – לעיתים מוצפן – שעשוי לכלול בתוכו פרטים חיוניים על ארגוני הטרור ואף על הפיגועים הבאים שהם מתכננים. על מנת להחליט מה רלוונטי ומה אינו רלוונטי על סוכנויות המודיעין לעבד, לפצח ולתרגם כמויות חומר אדירות. עד שמסתיים התהליך, הרי המידע המתורגם הוא כבר אנכרוניסטי.

היכולת לעבד מידע שנאסף למודיעין ולתעדפו היא חיונית לתכנונה של מערכה יעילה נגד הטרור. מידע הנאסף ממקורות תקשורת מודרניים יכול לשמש להתרעות ולסייע לכל תחומי התוכנית הממשלתית נגד הטרור, ובכלל זה מבצעים צבאיים. המידע הזה הוא השלמה נדרשת לזה המופק ממקורות אנושיים (סוכנים, מודיעים, שבויים). לרוע המזל, בתחום הזה מתקשה ארה"ב (כמו אומות אחרות) להסתגל למהפכת המידע.

● סוכנות הביטחון הלאומית

"אן-אס-אי" היא הנכס האמריקני החשוב ביותר לאיסוף טכני של מידע על טרוריסטים, אולם היא איבדה מיכולתה לעבד את המידע הנובע ממערכות התקשורת המודרניות שבשימוש הטרוריסטים – מה שפוגע קשות ביכולתה לתת התרעות על פיגועים ואף למקד את מאמצי האיסוף שלה. ועדת הסנאט המיוחדת למודיעין מינתה בשנה האחרונה קבוצת ייעוץ טכנית והטילה עליה להגדיר במדויק את פערי האיסוף בתחום ההאזנה.

● יכולתו של ה"אף-בי-איי"

לעבד את הכמויות הגדלות של המידע נפגעה גם היא בשל טכנולוגיה מיושנת. אולם ה"אף-בי-איי" לפחות בנה תוכנית רכש ופיתוח – שטרם מומשה – להתמודדות עם הבעיה ואף איתר את הציוד ואת האמצעים הדרושים להאזנה ולמעקב, להרחבתם של מאגרי המידע וליכולת אחזורו ולפיצוח צפנים.

● המרכז לחימה בטרור ("סי-טי-סי") שבתוך ה"סי-איי-אי" סובל אף הוא ממחסור במשאבים. כתוצאה מכך נאלץ המרכז הזה לגנוז תוכניות התחדשות, שאמורות היו לשפר משמעותית את היערכותו הטכנולוגית והמבצעית מול האתגר המתפתח של הטרור הבינלאומי.

**בעלי תפקידים ב"אף-בי-איי",  
שמוגשת נגדם תביעה  
משפטית בשל מילוי תפקידם,  
חייבים לממן את הוצאות ההגנה  
מכיסם ואינם זוכים לגיבוי  
המשרד. הדבר גורם לתופעת  
"הראש הקטן" ולהסתגרות  
בנהלים ובתקנות, ומרתיע  
את העובדים מפני פעילות  
חריגה ויצירתית**

● כל סוכנויות המודיעין האמריקניות סובלות ממחסור חמור ביודעי ערבית וביודעי שפות אחרות המדוברות במדינות מוסלמיות. המציאות הזאת פוגעת קשות במאמצי הלחימה בטרור. ככל שהדיאלקט ייחודי יותר, כך גדל הקושי להשיג כוח אדם מתאים שמבין אותו. בדיקות הביטחון הקפדניות מקשות מאוד על גיוסם של מי שנולדו בחבלי הארץ שבה מדברים את הדיאלקטים הנדירים, ואילו מערכת ההשכלה האמריקנית אינה מייצרת די בוגרים הלומדים את הדיאלקטים האלה. ממשלת ארה"ב הכירה בבעיה ומינתה ועדה ליד מנהל ה"סי-איי-אי", שתרכז את המאמץ הלאומי בתחום הזה. אולם לוועדה הזאת לא ניתנו הסמכויות המתאימות על מנת שתוכל לפעול.

● סוכנויות אכיפת החוק – ובראשן ה"אף-בי-איי" – אינן בנויות לעיבודו של המידע הרב הנאסף על ידן במהלך פעילותן ולהפצתו בזמן לאנשי המחקר ולמקבלי ההחלטות. ככל שמתרבה הפעילות בשטח נגד ארגוני הטרור, כך גדל היקפו של החומר הנאסף עליהם. אולם הרשויות לאכיפת החוק אינן ערוכות לביצועה של עבודה מודיעינית – לא מבחינת כוח האדם (שלא עבר הכשרה מתאימה) ולא מבחינת שיטות הפעולה. לכן החומר שנאסף אינו מעובד ברובו ואינו מופץ בזמן לצרכנים. ועדת הסנאט המליצה להכשיר קציני עיבוד ב"אף-בי-איי" שיוכלו להתמודד עם הבעיה הזאת.

**3. לסיכום פרק המידע והמודיעין** ניתן לומר, כי אף שבשנים האחרונות עלתה המודעות לצורך להתייחס לאיום הטרור כאל בעיה לאומית, לא חילחל הצורך הזה למסד האמריקני בכללותו. כתוצאה מכך לא זכה איום הטרור למשקל הראוי לו בקהילת המודיעין, וכמעט בכל התחומים שנחתחו התגלו ליקויים משמעותיים עד כדי העדר יכולת לנהל תהליך סביר של עבודת מודיעין או עבודת מטה מודיעינית תקינה. הליקויים – בתחומי האיסוף, העיבוד וההפצה – היו נחלתן של כל הסוכנויות.

הוועדות התרשמו שהממשל עסק בבעיית הטרור באי-רצון בולט, ולכן הוא עשה את המינימום הנדרש כדי לשלם מס שפתיים לנושא. בשעת מבחן התברר כי הגישה הזאת גבתה מחיר כבד.

## אסטרטגיה מנגמת לחימה בטרור

מ־1980 ביססה ארה"ב את מדיניותה לחימה בטרור על ארבעה עקרונות:

● לא להתפשר עם הטרור ולא לבצע איתו שום עסקאות.  
● להעמיד את הטרוריסטים לדין על פשעיהם.

● לבודד מדינות התומכות בטרור ולהפעיל עליהן לחצים על מנת לאלצן לשנות

את מדיניותן.

● לחזק את יכולות הלחימה בטרור של בעלות-בריתה של ארה"ב במערכה הזאת.

לממשל האמריקני היו כלים רבים – דיפלומטיים וצבאיים – שבהם יכול היה לעשות שימוש כדי להוציא אל הפועל את מדיניותו נגד הטרור. אולם אחת המכשלות המרכזיות, שפגעה במאבק הזה, הייתה שיטות החקירה והתפיסה שנקטו סוכנויות אכיפת החוק בארה"ב. השיטות האלה התגלו כבלתי מספקות במקרה הטוב וכחסרות כל ערך במקרה הרע. שתי הוועדות המליצו לממשל לעשות שימוש הרבה יותר אגרסיבי בכלי הדיפלומטיה והצבא ולפתח מדיניות ושיטות חדשות כדי להתמודד עם התעצמותו של איום הטרור. להלן אחדות מההמלצות הספציפיות שהציעו שתי הוועדות:

● להגביר את המאמץ שנועד למנוע ממדינות לתמוך בטרור ועל-ידי כך לפגוע בחופש הפעולה של ארגוני הטרור. יש לעודד מדינות לא להסכים לנוכחותם של ארגוני טרור בשטחיהן. על המדינות למנוע מארגוני טרור להתאמן, לגייס אנשים וכספים ולתת מחסה לטרוריסטים מסיבות פוליטיות למיניהן.

● הסיוע האיראני לטרור, המכוון נגד מטרות ונגד אינטרסים אמריקניים מהווה בעיה רצינית ביותר לביטחון הלאומי של ארה"ב. המאמצים של ארה"ב לעודד רפורמות פוליטיות באיראן עלולים להתפרש על-ידי האיראנים או על-ידי ידידותיה של ארה"ב כאות להיחלשות המאבק הבלתי מתפשר בטרור. שתי הוועדות מציינות כי על אף עלייתו לשלטון של חתאמי ב־1997 לא השתנה שום דבר מהותי בתמיכתה של איראן בטרור. משמרות המהפכה והמשרד למודיעין ולביטחון ממשיכים להיות מעורבים בתכנונם ובביצועם של פיגועים. כמו כן הם מספקים מימון, הדרכה, אמצעי לחימה, משאבים לוגיסטיים והכוונה למגוון של ארגוני טרור. במהלך 1999 הגבירה טהראן את תמיכתה בארגוני הטרור המתנגדים לתהליך השלום במזרח התיכון, ובהם חיזבאללה וארגוני הסיור הפלסטיניים דוגמת החמאס, הג'יהאד האיסלאמי, החזית העממית לשחרור פלסטין – המפקדה הכללית.

במהלך 1999 פירסם משרד החוץ האמריקני מסמך המכונה "דפוס הטרור העולמי", הכולל האשמות חמורות נגד איראן:

● כוחות הביטחון של איראן ניסו להתנקש בחייהם של מתנגדי משטר מעבר לים.

● איראן הגבירה את עידודה ואת תמיכתה בארגוני הטרור שצוינו לעיל באמצעות מימון, הדרכה ושיגור אמל"ח.



דבר (או כמעט דבר) כדי למנוע פעילות של קבוצות טרור. על אדמתן ובכך מספקות, למעשה, מחסה לארגוני טרור. המשמעות המעשית היא כי לגבי המדינות האלה אין די הוכחות על מנת להגדירן כמדינות תומכות טרור, אולם יש לכאורה די ראיות נסיבתיות בדבר השימוש שעושים ארגוני טרור בשטחיהן. שתיים מהמדינות שנכללו בקטיגוריה הזאת היו יוון ופקיסטן. זו הראשונה, אשר הוכרה בתור "החוליה החלשה ביותר בנאט"ו" בסוגיית המאבק בטרור, מאפשרת לשלושה ארגוני טרור לפעול בשטחה: "פיקיי" הכורדי, ה-17 בנובמבר והחזית הטורקית לשחרור העם (DHKP-C). מאז 1975 בוצעו ביוון 146 פיגועים נגד יעדים אמריקניים, ומתוכם פוענח רק פיגוע אחד. ובאשר לפקיסטן – זו נתנה סיוע לטליבאן, לארגונו של אוסאמה בן-לאדן ולארגון הטרור הפועל נגד הודו בקשמיר "חרכת אל-מוג'הידין". אף שארה"ב עוקבת אחר תמיכתן של שתי המדינות האלה בטרור, היא

● איראן ממשיכה לתת מחסה למחתרת הכורדית ("פיקיי") ולטרוריסטים אחרים המבצעים פיגועים נגד טורקיה ונגד מטרות טורקיות ברחבי אירופה.  
 ● כמו כן תומכת איראן בארגוני טרור בצפון אפריקה, בדרום אסיה ובמרכז. התמיכה באה לידי ביטוי – בין היתר – באמצעות מתן מימון והדרכה.

קיימים סימנים המעידים על מעורבותה של איראן בפיגוע במגדלי חובאר בערב הסעודית, שבו נהרגו 19 אזרחים אמריקנים ויותר מ-500 נפצעו. באוקטובר 1999 ביקש הנשיא קלינטון מאיראן לשתף פעולה בחקירת הפיגוע, אולם בקשתו לא נענתה. הממשל האמריקני לא הפעיל לחץ בין-לאומי על איראן במידה מספקת, כפי שעשה לבסוף נגד לוב בעקבות הפיגוע בטיסת "פאן-אם" 103 בדצמבר 1988. זאת אף שהתברר כי הלחץ הבין-לאומי על לוב הניב תוצאות חיוביות.

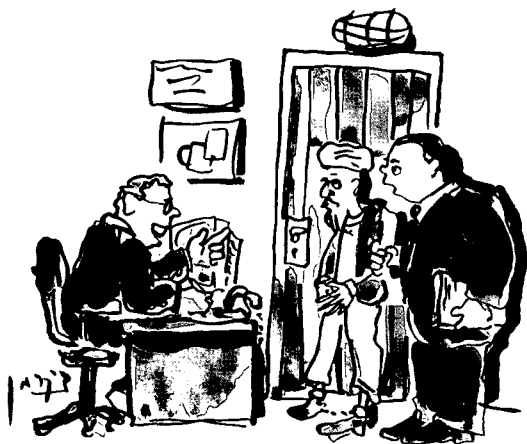
שתי הוועדות המליצו לנשיא שלא להמשיך במדיניות הוויתורים כלפי איראן (מדיניות שנומקה בצורך ללכת לקראת הנשיא החדש חתאמי, שנחשב למתון – יחסית ליריבי השמרנים) ולהמשיך לכלול את איראן ברשימת המדינות התומכות בטרור עד אשר תוכיח טהראן כי הפסיקה לתמוך בטרור ותשתף פעולה באופן מלא בחקירת הפיגוע במגדלי חובאר. על ארה"ב להתעקש שבעלות-בריתה ינקטו מדיניות דומה.

עוד קבעו שתי הוועדות:

1. סוריה לא הפסיקה את תמיכתה בטרור. ממשלת סוריה עדיין מספקת מחסה למחבלים, מאפשרת להם לפעול מתריסר מחנות בבקעת הלבנון ומתירה לממשלת איראן לתספק את הבסיסים האלה. מאז שנכללה סוריה ברשימת המדינות התומכות בטרור גירשה סוריה מדמשק מספר ארגוני מחבלים בעלי חשיבות שולית, כמו הצבא האדום היפני, לצורכי תעמולה, אולם היא ממשיכה לתמוך בארגוני טרור המתנגדים לתהליך השלום. ההמלצה לנשיא היא להשאיר את סוריה ברשימת המדינות התומכות בטרור עד אשר תסגור את המשרדים, את הבסיסים ואת המתקנים האחרים של ארגוני טרור בסוריה ובבקעת הלבנון, ועד אשר תמנע העברת אספקה מאיראן לארגוני המחבלים באזורים שבשליטה סורית.

2. ממשלת ארה"ב לא הגדירה את אפגניסטן כמדינה תומכת טרור. זאת משום שהיא אינה מכירה בשלטון הטליבאן כשלטון החוקי במדינה הזאת. הומלץ לשר החוץ להגדיר מיידית את אפגניסטן כמדינה תומכת טרור על כל המשמעות הנלוות לכך.

3. לא יושם החוק מ-1996 המסמך את הנשיא לקבוע אילו מדינות אינן משתפות פעולה באופן מלא במאבק בטרור. ישנן מדינות אשר מדברות גבוהה גבוהה מעל במות שונות על הצורך להילחם בטרור, אולם בפועל אינן עושות



מה קרה לרץ זה המתורגמן שלנו

מעולם לא הטילה עליהן שום סנקציות ולא הפעילה עליהן שום לחץ אפקטיבי אחר.

4. הפעילות של ארה"ב נגד ארגוני מחבלים (שאינם משמשים ככלים במדיניותה של מדינה מסוימת) התבטאה למעשה רק בפעילות של אכיפת חוק, כמו נגד כנופיית פושעים רגילה ופעלה נגד מבצעי הפשעים בלבד בלי לטפל במשאבים ובתשתיות העומדים לרשות הארגונים האלה. למשל, ארגונו של בן-לאדן השתמש בארגון האפגני (הלא-ממשלתי) "מכתב אל-חידמאת" כארגון כיסוי לקבלת סיוע מימוני ותחזוקתי. ארגוני הטרור משתמשים לעיתים קרובות בארגוני חזית מהסוג הנ"ל כדי לקבל לא רק סיוע מימוני ותחזוקתי, אלא אף לגיטימציה הנובעת מהצגתם כארגונים הומניטריים המסייעים לפליטים. לאחר שהוגדר ארגון כ"ארגון טרור זר" (FTO), פתוחות בפני סוכנויות הממשל דרכים רבות כדי לפעול נגד פעילותו (ונגד פעילויות) בתחום איסוף הכספים וקבלת הסיוע בארה"ב ובמדינות חוץ. להלן

2. אף שהקונגרס התיר לגרש מחבלים בכוח מתחומי ארה"ב על סמך מידע חשאי בלבד, הרי בפועל מעולם לא נוצל החוק הזה. הסיבה: המערכת המשפטית בארה"ב לא איפשרה להפעיל את החוק הזה.
3. לפני ה-11 בספטמבר 2001 לא הייתה בנמצא סמכות מרכזית ללוחמה בטרור. אומנם צוות הבית הלבן כלל ממונה על הביטחון, על התשתיות ועל הלחימה בטרור, שאמור היה לתאם את תוכניותיהן של 45 סוכנויות ממשלתיות בתחום הזה, אולם לא הייתה לו הסמכות לקבוע את התקציבים שכל סוכנות תשקיע בלוחמה בטרור בהתאם למדיניות הנשיא.
4. הקונגרס, שאמור לפקח על פעילותה של הרשות המבצעת בתחום הלחימה בטרור, לקה גם הוא בפיזור מאמצים. כיום יש בו מספר ועדות וועדות משנה שעוסקות בתחום הטרור, אך אין בו ועדה מרכזית אחת. להלן אחדות מוועדות המפתח העוסקות בנושא:

#### א. בסנאט

1. ועדת ההקצבות.
2. ועדת הכוחות המזוינים.
3. ועדת החוץ.
4. ועדת פעילויות הממשלה.
5. ועדת החוקה, חוק ומשפט.
6. ועדת המודיעין.

#### ב. בקונגרס

1. ועדת ההקצבות.
2. ועדת הכוחות המזוינים.
3. ועדת הרפורמות בממשלה.
4. ועדת החוץ.
5. ועדת החוקה, חוק ומשפט.
6. ועדת המודיעין.

לסיכום הפרק האסטרטגי ניתן לומר כי ארה"ב כשלה בעיצוב אסטרטגיה יעילה ללחימה בטרור וכתוצאה מכך גם סבלה מליקוי ארגוני כולל. אף שמדינות כמו איראן וסוריה הוגדרו כתומכות טרור, נעשה מעט מאוד נגדן, ואף שהוגדרו 28 ארגוני טרור על-ידי הממשל האמריקני, לא נעשה כמעט דבר נגד תשתיותיהם בעולם ואפילו לא בארה"ב עצמה. הוועדות וגם המומחים כולם המליצו על קביעת אסטרטגיה כוללת, הוצאתה אל הפועל ומינוי סמכות מרכזית לתיאום כל מאמצי הממשל ללחימה בטרור, אולם רק לאחר ההתקפה על מגדלי התאומים והפנטגון נקבעה סמכות כזאת בדמות השר לביטחון פנים. עדיין יש לבדוק האם המינוי הזה משנה במשהו את כלל הליקויים שפורטו לעיל.

### ההתכונות לפינוע המוני

אנשי המקצוע בארה"ב ידעו עוד לפני ה-11 בספטמבר 2001 כי המגמה של ארגוני הטרור בעולם היא לגרום לאבדות רבות ככל האפשר. המגמה הזאת עלולה להיות מתורגמת להפעלת

הארגונים שמשרד החוץ האמריקני הגדיר באוקטובר 1999 כארגוני טרור:

- א. ארגונו של אבו נידאל (ANO).
  - ב. קבוצת אבו סייף (ASG).
  - ג. הקבוצה המזוינת האיטלמית (GIA).
  - ד. אום שינירקיאו.
  - ה. המחתרת הבסקית (ETA).
  - ו. החמאס.
  - ז. חרכת אל-מוג'הידין (HUM).
  - ח. חיזבאללה.
  - ט. ג'מעה אל-איסלאמיה.
  - י. הצבא האדום היפני.
  - יא. הג'האד.
  - יב. קאש.
  - יג. כהנא חי.
  - יד. מפלגת הפועלים הכורדית (PKK).
  - טו. קבוצת נמרי השחרור הטמיליים (LTTE).
  - טז. מוג'הידין חלק.
  - יז. צבא השחרור הלאומי (ELN).
  - יח. הג'האד האיסלאמי הפלסטיני.
  - יט. חזית השחרור הפלסטינית – פלג אבו אל-עבאס.
  - כ. החזית העממית לשחרור פלסטין.
  - כא. החזית העממית לשחרור פלסטין – המפקדה הכללית.
  - כב. אל-קאעידה.
  - כג. הכוחות המזוינים המהפכנים של קולומביה (FARC).
  - כד. הארגון המהפכני 17 בנובמבר.
  - כה. צבא העם המהפכני לשחרור (DHKP/C).
  - כו. מאבק העם המהפכני (ELA).
  - כז. הנתבי הזוהר.
  - כח. התנועה המהפכנית טופאק אמארו.
- אולם בארה"ב לא היה כל גורם מרכזי אשר ירכז את פעילויותיהם של המשרדים ושל הסוכנויות הממשלתיים נגד התשתיות ונגד פעילות גיוס הכספים של הארגונים האלה. משרדי ממשלה דוגמת האוצר, הפנים והחוץ פעלו מעט מאוד בתחום הזה או כמעט בכלל לא.
- להלן רשימה של מחדלים נוספים שעשתה ארה"ב במלחמתה בטרור, ואשר הוזכרו על-ידי שתי הוועדות של הקונגרס:
1. לארה"ב אין שום כלי לעקוב אחר סטודנטים זרים התומכים בטרור. ארה"ב ידועה מאז ומתמיד כמדינה שאליה נוהרים מדי שנה עשרות אלפי סטודנטים זרים. מתברר שלא פעם משמשת פעילות הלימודים הזאת ככיסוי קל ונוח לפעילות טרוריסטית או לפעילות שמטרתה לסייע לארגוני טרור. יתר על כן, הקמפוסים משמשים כר נוח להתארגנויות ולהקמת תאים טרוריסטיים על אדמת ארה"ב. לממשל אין כיום כלים למעקב אחר פעילות בקרב הסטודנטים.

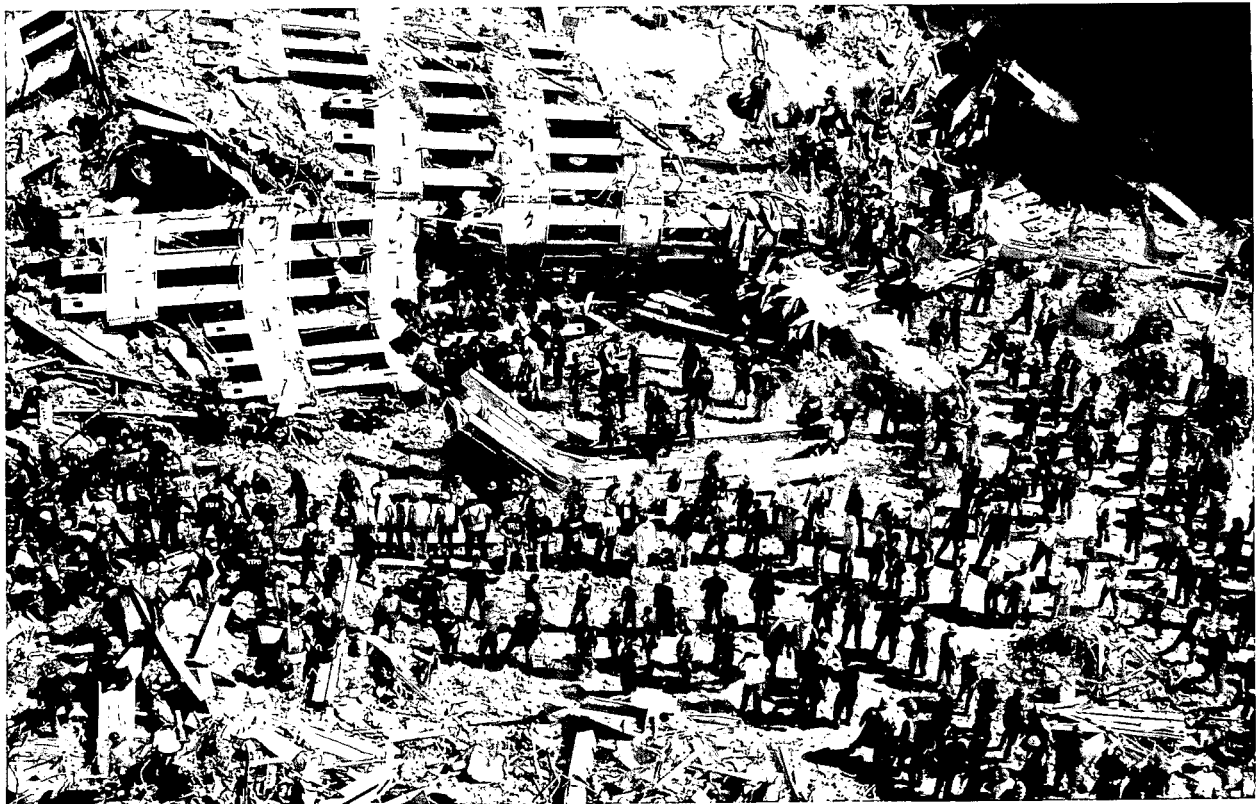


אירועי אסון המוניים, הנובעים מאיתני הטבע או מפעילות עוינת בעיתות שלום ומלחמה ולכן היא ממונה על התכנון, על ההכנות, על הכוננות ועל הפעילות בעיתות משבר. במתכונתה הנוכחית היא הוקמה ב-1979 על-ידי ממשל קרט, תוך שהיא סופחת אליה את הגופים ואת המוסדות שלהלן:

- 1 הרשות לכיבוי אש.
- 2 הרשות לביטוח לאומי.
- 3 השירות להתכוננות בפני פגעי טבע.
- 4 הסוכנות הפדרלית להתכוננות והרשות לסיוע בשעת משבר.
- 5 ההגנה האזרחית (גוף שהועבר כולו ממשד ההגנה). מאז הקמתה כבר נאלצה הסוכנות להתמודד עם מספר רב של אסונות המוניים, ובהם משבר הפליטים הקובנים, התאונה בכור הגרעיני באי שלושת המיילים, הוריקן אנדריו

טרור ביולוגי, כימי ורדיולוגי על אדמת ארה"ב. על אף שבחמש השנים האחרונות נעשו צעדים משמעותיים כדי להתארגן לפיגועים המוניים, הרי בכל זאת ניכרו מספר מכשלות משמעותיות, שהעידו על כך כי העניין לא נלקח ברצינות רבה מדי:

- ריבוי הרשויות והסמכויות לטיפול בפיגועים המוניים, בלי שהוגדרו במידה מספקת הסמכויות של כל אחת מהן, גרם להיסוס רב של מקבלי החלטות לפני הפעולות.
- לא תוכנן מיצוי יכולותיהם של משרד ההגנה ושל הכוחות המזוינים בעת פיגוע המוני. למשרד ההגנה יש, כנראה, יכולות ייחודיות, כולל מערכות ארגון ותיאום של מבצעים רחבי היקף, המשתרעים על פני שטחים רחבים ומעסיקים אנשים רבים. אולם פעילות כזאת של משרד ההגנה מחייבת הכנה רבה מראש – הכנה שלא נעשתה.
- ב-1995 וב-1998 התקיימו שני תרגילים לאומיים,



ה"גראונד זירו" - הריסות מגדלי התאומים בניו יורק

ב-1992, השיטפונות במערב התיכון ב-1993 ורעידת האדמה בנורטרידג', קליפורניה ב-1994.

ב-1993 מינה הנשיא קלינטון את ג'יימס ל' וייט למנהל החדש של FEMA. הוא היה הראשון בעל הניסיון בטיפול באסונות המוניים וזכה לגיבוי נשיאותי מלא. כיום מונה הסוכנות 2,500 בעלי תפקידים ועוד כוח מילואים של 5,000 איש, הנמצאים בכוננות מתמדת על פני כל ארה"ב. המשימות

שבחנו התמודדות עם פיגוע המוני. התרגילים האלה חשפו את מרבית הליקויים שנזכרו לעיל.

- הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום FEDERAL EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (FEMA) היא סוכנות עצמאית, הכפופה ישירות לנשיא ונושאת באחריות כוללת לניהול ולתיאום הפעילות של כל משרדי הממשל וזרועותיו בשעת חירום. ייעודה הוא להגיב מיידית בעת

כלל באירוע מסוג זה.

אולם די בהיבטים שנבחנו כדי להסיק שמערכת המודיעין סבלה מליקויים חמורים הן בתהליכי עבודת המודיעין והן בעבודת המטה של הסוכנויות השונות ושל המערכת בכללותה. נמצאו ליקויים מהותיים בתו"ל, בעבודת המטה, בארגון, בהכשרה, במחקר ובפיתוח. כמעט שלא נמצא שום תחום שבו פעלה הקהילה המודיעינית האמריקנית ללא דופי בהתמודדותה עם איום הטרור הבין-לאומי. מעל לכל חסרה סמכות מרכזית, שיכולה הייתה להשפיע על כל מערכות המודיעין.

באשר לאסטרטגיה של ארה"ב ללחימה בטרור – זו חסרה נחישות, עקביות ותכליתיות בהתייחסות הן לארגוני הטרור והן למדינות הנותנות להם חסות. חוסר הנחישות, העקביות והתכליתיות בא לידי ביטוי הן בהתייחסות של הבית הלבן והן בזו של שני בתי המחוקקים. בחלק מהמקרים חסרה תחיקה, אולם לרוב לא נאכפה תחיקה קיימת. במקרים רבים נראה היה שהבית הלבן ומשרד החוץ אינם פועלים על-פי מדיניות מתואמת, ושניהם אינם מוציאים אל הפועל חלק לא מבוטל מכוונותיהם של בתי המחוקקים מסיבות של מדיניות חוץ ופנים.

גם ההכנות לפיגוע המוני, אשר קיבלו תאוצה רבה בעקבות הפיגוע הראשון בבנייני התאומים ב-1993, עדיין לא הקיפו את כל הצרכים. ההערכה המעיטה מהצורך בהשקעת משאבים מתאימים והקצתה אמצעים שהיו יותר רפרזנטטיביים מאשר תכליתיים. עצם השארתו של משרד ההגנה כשותף זוטרי מעידה על ההתייחסות הלא רצינית לנושא ההתכוננות. מינויו של שר חדש לביטחון פנים אמור לכפר על המחללים הרבים הקיימים במערכת.

אולם עצם מינויו של שר חדש אינו מבטיח שהפערים שנחשפו אכן זוכים כיום לפתרון הולם. נראה כי יחלוף עוד זמן רב – לפחות חמש שנים – עד אשר תצליח ארה"ב ללמוד את לקחייהם של פיגועי ה-11 בספטמבר ולהיערך בהתאם.

## מקורות

1. דו"ח ועדת הקונגרס לפעילות טרור, יולי 2000  
COUNTERING THE CHANGING THREAT OF INTERNATIONAL TERRORISM
2. דו"חות הביניים של ועדת גילמור מדצמבר 1999 ומדצמבר 2000  
ADVISORY PANEL TO ASSES DOMESTIC RESPONSE CAPABILITIES FOR TERRORISM INVOLVING WEAPONS OF MASS DESTRUCTION
3. עדותו של תת-אדמירל תומס וילסון, מנהל סוכנות המודיעין של משרד ההגנה האמריקני (DIA) בפני ועדת הסנאט למודיעין ב-7 בפברואר 2001



של FEMA הן להוביל ולסייע בטיפול באסונות המוניים במגמה להפחית את האבדות ואת אובדן הרכוש ולהגן על האומה מכל סוגי הפגעים. הסוכנות אחראית על ההתכוננות, על הכוננות, על התגובה ועל הסיוע בפעולות חילוץ ושיקום בכל רחבי ארה"ב.

באוקטובר 1997 הכריז הממשל על פרויקט "אימפקט" בהנהלת FEMA, המיועד להקטין את הסיכונים בשעת חירום ואף למנוע אותם במידת האפשר על-ידי פעילות מנע. התוכנית הזאת מתבצעת בכל 50 המדינות וכן בווישנינגטון הבירה ובפורטוריקו. היא כוללת בעיקר הדרכה, אימון ותרגול של הרשויות המקומיות לפעולה בשעת חירום.

למנהלה של הסוכנות הפדרלית לניהול מצבי חירום כפוף המשרד לאבטחה לאומית (OFFICE OF NATIONAL SECURITY AFFAIRS), האחראי על תיאום כל הפעילות בין הסוכנות לבין מוסדות ממשל אחרים בכל הקשור לכוננות ולהתכוננות ללוחמה בטרור. בתחום אחריותו שלושה נושאים מרכזיים:

1. לוודא את המשך הפעילות של מוסדות השלטון ובמיוחד המוסדות לאכיפת החוק בשעת חירום (COG) CONTINUITY OF GOVERNMENT.
2. לוודא את המשכיות הפעילות המבצעית, בעיקר אבטחת פעילותם של כוחות החילוץ וההצלה (COOP) CONTINUITY OF OPERATIONS.
3. לאבטח מתקנים חיוניים בכל המדינה (CIP) CRITICAL INFRASTRUCTURE PROTECTION.

בעת הפיגוע במגדלי התאומים הסתבר כי סוכנות FEMA קטנה מדי ואינה מתאימה להתמודדות אמיתית בפיגועי טרור המוניים. על אף שגויסו הצוותים שלה מכל רחבי ארה"ב, התברר כי היה צורך בפתרון מסוג אחר לחלוטין, ועל כן הייתה זו סיבה נוספת למנות שר לביטחון פנים. נראה שהרשויות מועילות הרבה יותר בהדרכה ובהכשרה לקראת אירועים מהסוג הזה, כיוון שלאחר התרחשותם יכולתן להועיל קרובה לאפס.

התמונה המצטיירת איפוא היא שגם בתחום ההתכוננות לקתה המערכת האמריקנית בפגמים רבים, שהעיקריים שבהם היו ריבוי הרשויות והסוכנויות ללא יד מכוונת, הזנחת תחומים שלמים כמו המחקר והפיתוח וההכנות לקראת פיגוע בלתי קונוונציונלי, השארת משרד ההגנה כשותף זוטרי והתייחסות ממעיטה לתוצאות החזויות.

## סיכום

המאמר הזה בחן שלושה היבטים בלבד של מחדל התאומים: המודיעין, האסטרטגיה וההתכוננות. המאמר לא נגע, למשל, בכל הנושא של התעופה האזרחית ואבטחתה וברשות הממונה על כך, ה-"אף-אי-אי" (רשות התעופה הפדרלית). כמו כן לא טופלו גורמים רבים נוספים, שמעורבים בדרך