

הגדרת הטרור

בועז גנור

מדינות רבות ברחבי העולם סובלות מטרור. אנשים רבים מקפחים את חייהם, או נפצעים במהלך פיגועי טרור, ורכוש רב ניזוק במהלך פיגועי טרור. למרות זאת, קיימת מחלוקת עמוקה באשר להגדרה מתאימה ומקיפה לטרור. משרדים ממשלתיים שונים ברחבי העולם, מערכות מחקר, גופים ללוחמה בטרור, אנשי אקדמיה, עיתונאים, פוליטיקאים והציבור בכלל נחלקים בדעתם ביחס להגדרה המתאימה למונח.

המחלוקות ביחס להגדרת הטרור נובעות בראש ובראשונה מאינטרסים שונים ומנוגדים של ארגוני הטרור ושל המדינות המסייעות להם מחד גיסא, מול האינטרסים של המדינות הנפגעות מהטרור ושל העולם המערבי בכללו מאידך גיסא. אולם, אפילו במדינות המערב עצמן אין הסכמה לגבי הגדרת המושג טרור. המחלוקות מתעצמות עקב בלבול מושגים ועקב השימוש הרב במלים שהן, לכאורה, נרדפות לטרור, לצורך תיאור פיגועי טרור, ארגונים ואנשים, המוציאים אל הפועל פעולות טרור. בין המונחים המקובלים לתיאור ארגוני הטרור נזכיר: "תנועות גרילה", "לוחמי שחרור", "קבוצות קומנדר" ועוד.

מעניין לציין, כי המלה טרור שמורה, בדרך כלל, לתיאור פיגועים, המבוצעים במדינה, שבה התרחש הפיגוע המדווח, בעוד שכאשר מתוארים פיגועים, המתרחשים במדינה אחרת, משתמשים לעתים קרובות באחד מהמונחים הנרדפים. לדוגמה: באותו יום עצמו דיווחו כלי התקשורת בבריטניה על התקפה של לוחמי גרילה על אוטובוס ישראלי בצומת ערוער ועל חיסול של כמה טרוריסטים מהצבא האירי הרפובליקני בגיברלטר על-ידי אנשי ביטחון בריטיים. זאת, כאשר בישראל תקפו הטרוריסטים אוטובוס אזרחי, והרגו חלק מנוסעיו, בעוד שהטרוריסטים האיריים חוסלו במהלך מארב מתוכנן של אנשי ביטחון בריטיים בגיברלטר כשלא היו חמושים. לעתים, יש מחלוקת בין גורמים רשמיים בתוך אותה מדינה עצמה ביחס להגדרת הטרור. לדוגמה, בארצות-הברית:

★ הגדרת הצבא לטרור הנה:

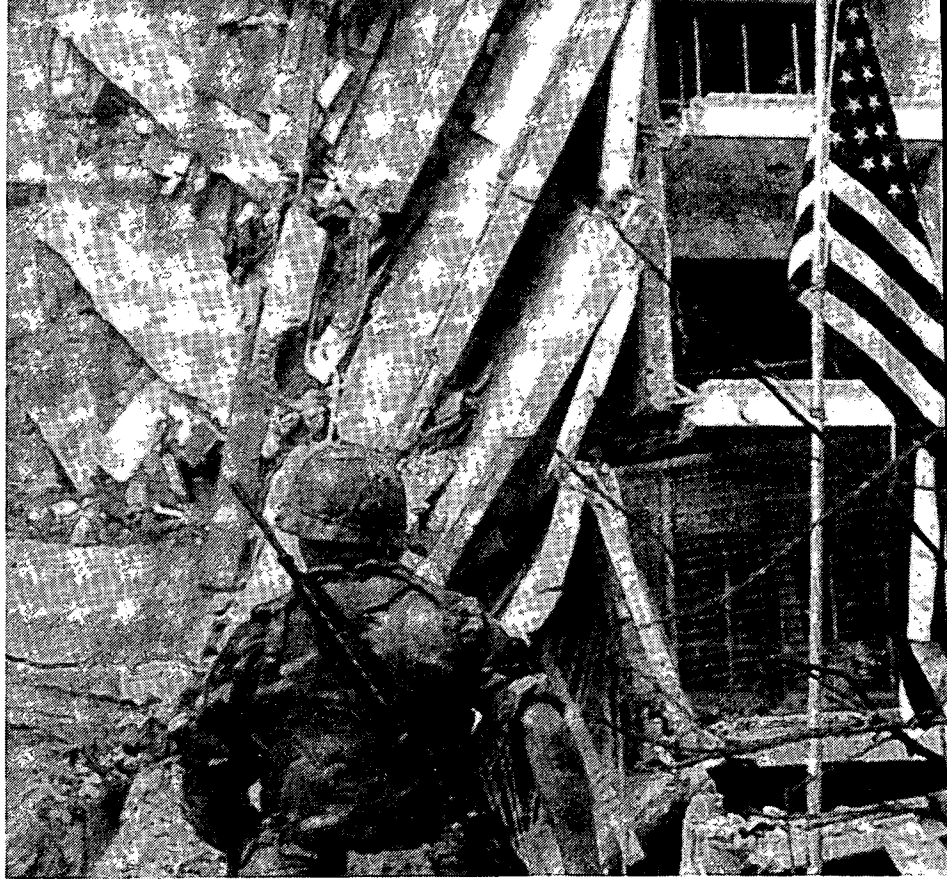
שימוש באלימות, או איום באלימות, על מנת להשיג יעדים פוליטיים, דתיים, או אידיאולוגיים, זאת באמצעות הטלת אימה, כפייה והחדרת פחד.¹

★ הגדרת משרד החוץ:

אלימות מכוונת על רקע פוליטי נגד יעדים לא-לוחמניים על-ידי ארגונים לא-מדינתיים, או על-ידי סוכנים חשאיים של מדינות.²

כמעט כל ההגדרות המקובלות לטרור מתייחסות לדרך הפעולה של הטרוריסטים: חלקן מדגישות, כי הטרור מכוון "להפיץ פחד", חלקן קובעות, כי הטרור "חסר אבחנה" (אינו מכוון לפגוע באדם או בקבוצה מסוימת, אלא פוגע בקרבנות אקראיים). לעומתן, קבוצה אחרת של הגדרות גורסת, כי אין להתייחס לטרור כחסר-אבחנה משום שכוונתו לפגוע באזרחים. יש מוסיפים, כי הטרור מכוון נגד "אזרחים חפים מפשע"; ואחרים מעדיפים להגדיר את קרבנות הטרור כ"מטרות לא-לוחמניות". על הבעייתיות, הכרוכה בשימוש במונח טרור, יעידו חילופי הדברים, שהתנהלו במאוס 1989 בוועדת-המשנה

1. R.S. Cline & Y. Alexander (1986), *Terrorism as State-Sponsored Covert Warfare*, Hero Books, Fairfax, VA, p. 77.
2. שם, עמ' 77.



הפיגוע בשגרירות ארצות-הברית בביירות, 1983

המילטון: ודאי היא תכלול מטרות אזרחיות, אמת?
ווקר: אמת.
המילטון: אבל התקפה על יחידה צבאית לא תהיה טרור?
ווקר: תלוי בנסיבות.
המילטון: ומה הנסיבות הללו?
ווקר: איני חושב, כי יועיל להיכנס למרשם של התנאים השונים, שלפיהם נגדיר מעשה של אש"פ כטרור.³

ובכן, האם ניתן להגדיר את המושג טרור הגדרה ממצה ואובייקטיבית, שתהא מקובלת על מדינות העולם, או לפחות על מדינות העולם המערבי, הסובלות יותר ממדינות אחרות מתופעה זו?

אבחנה דקה

בניסיון להגיע להגדרה כזו יש לבחון כיצד נפתרו בעיות דומות במערכת הבין-לאומית. במסגרת זו, נוהגות אומות העולם לעשות אבחנה בין "לוחמים", הפוגעים בשיטתיות ובכוונה באנשים מצבא יריב, ובין "פושעי מלחמה", הפוגעים בשיטתיות ובכוונה באזרחים. בדומה לכך, יש להבדיל בין "טרוריסטים", הפוגעים בשיטתיות ובכוונה באזרחים (או במטרות "לא-לוחמניות"), ובין "אנשי גרילה", הפוגעים בשיטתיות ובכוונה באנשי צבא (או במטרות "לוחמניות"). אבחנה זו בין טרור לבין גרילה אינה אמורה לקבוע, כי הגרילה מותרת, וכי הטרור אסור, או לחלופין, כי הטרור הנו מעשה חמור, והגרילה הנה דבר נסבל, או תופעה שאינה בת-ענישה. נהפוך הוא, ההפרדה בין טרור לבין גרילה נועדה להצביע על כך, שקיים הבדל מהותי – ואולי אף מוסרי – בין השניים. אין דינו של מחבל, הפוגע בשיטתיות ובכוונה בחייל, כדינו של מחבל, הרוצח פעוט בדרכו לגן הילדים. שני המחבלים הנם בני-ענישה, אולם מעשיהם שונים מהותית זה מזה. לכן, מערכת הענישה צריכה להתאים את עצמה להבדלים שביניהם. ההגדרה המוצעת לטרור הנה, אם כן:

פגיעה מכוונת ושיטתית באזרחים (בגוף, או ברכוש) על מנת להשיג מטרות פוליטיות, אידיאולוגיות, או דתיות.

יש הנוהגים להוסיף להגדרה את המונח "אזרחים חפים מפשע", אולם תוספת זו הופכת את ההגדרה על פיה. ללא התוספת "חפים מפשע", ניתן לבחון כל אירוע וכל פיגוע בצורה אובייקטיבית, ולסווגו כ"טרור", או כ"גרילה". התוספת "חפים מפשע" הופכת את ההגדרה לסובייקטיבית, התלויה בנקודת-המבט של המגדיר. הוכחה לבעייתיות שנוצרת ניתן להביא מתוך ספרו של צלאח חלף (אבו איאד), **ללא מולדת**:

ככל שאנו דוחים בשאט-נפש כל פעולה, המסכנת את חייהם של חפים מפשע, כלומר אזרחי מדינות, שאינן מעורבות במישרין בסכסוך הישראלי-ערבי, כך אין לנו כל נקיפות מצפון כשמדובר בתקיפת אנשי צבא ומדינה ישראליים, הנלחמים בעם הפלסטיני, ומדכאים אותו. [והוא מוסיף:] פעולות

של בית הנבחרים האמריקני לענייני המזרח התיכון על רקע השיחות בין ארצות-הברית לאש"פ בין נד ווקר (סגן עוזר מזכיר המדינה לענייני המזרח התיכון) לבין י"ר הוועדה המילטון.

המילטון: איך אתה מגדיר טרור? האם אתה מגדירו במושגים של אי-לוחמה?

ווקר: הגדרת מחלקת המדינה לטרור, הנכללת מדי שנה בד"ח על הטרור, מגדירה זאת כהתקפות, שמניעיהן פוליטיים, על מטרות לא-לוחמניות.

המילטון: כלומר, התקפה על יחידה צבאית בישראל אינה טרור?

ווקר: התקפה על מטרה צבאית – לא, לפי ההגדרה. אבל, חכה רגע, אין זה נכון. אתה יודע, יש התקפות על מטרות צבאיות, שהן במובהק טרור. תלוי בנסיבות המסוימות.

המילטון: חכה, אתה, רגע. אני חשבתי, שעתה נתת לי את הגדרת מחלקת המדינה.

ווקר: טרור הוא התקפה על מטרה "לא-לוחמנית". זו ההגדרה; לא מטרות "צבאיות", ולא מטרות "אזרחיות".

המילטון: טוב. אז כל התקפה על מטרה "לא-לוחמנית" עשויה להיות טרור?

ווקר: אמת.

המילטון: הגדרה של מטרה "לא-לוחמנית" יכולה לכלול גם מטרות צבאיות?

ווקר: כמובן.

3. י' קרני, "מהו טרור ומיהו אש"פ", הארץ, 7.3.89.

הנקם הישראליות גורמות בדרך כלל למספר רב של קרבנות בקרב האזרחים הפלסטיניים – במיוחד כשחיל האוויר הישראלי מפציץ בצורה פראית ועיוורת את מחנות הפליטים – וטבעי, שנשיב בדרך מתאימה, כדי להניא את האויב מלהמשיך בטבח החפים מפשע.⁴

אזרחי מדינת ישראל – גברים נשים וטף, ואפילו תיירים במדינת ישראל – אליבא דאבו איאד – אינם "חפים מפשע", בעוד שתושבי מחנות הפליטים, הפלסטיניים, עונים, לטענתו, להגדרה של "חפים מפשע".

למונח "טרור" יש קונוטציות שליליות, ומי שמוגדר כטרוריסט עלול להיתקל בקשיים ובעוינות במערכת הבין-לאומית. מסיבה זו נוטים ארגוני הטרור ותומכיהם לעשות שימוש במונחים חלופיים – כגון "גרילה", וכגון "לוחמי חופש". אמרה מקובלת על מדינות ועל אישים רבים בעולם קובעת: "טרוריסט בעיני האחד הנו לוחם שחרור בעיני האחר." במלים אחרות – הכל תלוי בנקודת ההשקפה של המגדיר. היום אתה מוגדר כ"טרוריסט", ומחר – תוגדר כ"לוחם שחרור".

סוריה מקפידה לחזור ולהדגיש בפורומים בין-לאומיים ולעתים אף לצורכי פנים את "התנגדותה לטרור" מחד גיסא ואת תמיכתה ב"שחרור לאומי" מאידך גיסא. דברים ברוח זו נשא שר החוץ הסורי בוועידת מדריד, ואף הנשיא אסד חוזר ומדגיש זאת מיד פעם בפעם. כך, בנואם, שנשא בדמשק בשנת 1986, הכריז אסד:

אנו מתנגדים לטרור מאז ומתמיד. אולם הטרור הוא דבר אחד, והמאבק הלאומי נגד הכיבוש הוא דבר אחר. אנו נגד הטרור ... יחד עם זאת אנו מצדדים במאבק, שמנהלות התנועות לשחרור לאומי, נגד הכיבוש.⁵

ערבוב תחומים

ערבוב התחומים בין הטרור ללוחמת שחרור מקובל מאוד על הטרוריסטים, על תומכיהם ואף על רבים מהמשכילים, אנשי הרוח, העיתונאים והפוליטיקאים במדינות המערב. תפיסה זו מבוססת על ההנחה, כי "לוחם שחרור" בהכרח אינו יכול להיות "טרוריסט" ולהפך. הנחה זו טועה ומטעה. "לוחם שחרור" נלחם לשחרור מולדתו מעולו של כובש זר. המושג "לוחם שחרור", או "לוחם חירות", מתייחס למטרה, או למניע, שעומדים מאחורי מבצע הפיגוע, ולא לדרך פעולתו. לעומת זאת, המושג "טרוריסט" מתייחס לדרך הפעולה של מבצע הפיגוע – לצורת פעולתו למען השגת מטרותיו ויעדיו. לפיכך, אין המושגים "טרוריסט" ו"לוחם שחרור" סותרים זה את זה, ובהחלט ייתכן מצב, שבו לוחם שחרור הנו גם טרוריסט משום שהוא פועל בשיטתיות ובכוונה נגד יעדים אזרחיים; בעוד שלוחם שחרור אחר עשוי להיות איש גרילה כאשר הוא פועל נגד יעדים צבאיים במהותם. ההבדל בין "טרור" לבין "לוחמת שחרור" אינו סובייקטיבי (הנובע מנקודת ההשקפה של המגדיר), אלא מהותי. כלומר, טרוריסט בעיני האחד אינו לוחם חופש בעיני

האחר, אלא טרוריסט בעיני כל מי שבוחנים את דרך פעולתו.

מעניין לציין, כי למרות חשיבות הנושא ולמרות האינטרס המשותף למדינות רבות להגיע להגדרה בין לאומית לטרור, לא השכילו מדינות המערב להסכים על הגדרה שכזו, ואף לא עשו מאמצים מיוחדים בכיוון הזה. לעומתו, המדינות המסייעות לטרור, כמו סוריה וכמו לוב, הכירו בחשיבות ההגדרה, וניסו להכתיב לארגון האומות המאוחדות הגדרה, התואמת את השקפת עולמן באוקטובר 1987 (כאשר חודשיים קודם לכן התכנסה הליגה הערבית בדמשק, כדי לנסח הגדרה של המושג "טרור", על מנת להגישה לעצרת הכללית של האו"ם).

סיכום

נשאלת השאלה, מדוע בכלל יש צורך בהגדרה מוסכמת למושג טרור. האם לא מספיק להסכים על כך, שיש למגר את התופעה מהעולם – מבלי להיכנס לפלפולי ההגדרה? התשובה לשאלה – שלילית. הצעד הראשון ללוחמה יעילה בטרור חייב להיות – הסכמה רחבה ככל האפשר ביחס להגדרת התופעה.

הטרור הנו בעיה בין-לאומית – ארגונים שונים פועלים נגד מדינות רבות, ורובם ככולם מסתייעים בכמה מדינות, המסייעות להם במימון פעולותיהם, בחימוש יחידותיהם, באימון אנשיהם ועוד. המאבק נגד הטרור צריך, לפיכך, להיערך בראש ובראשונה במישור הבין-לאומי תוך הידוק שיתוף הפעולה הבין-לאומי נגד ארגוני הטרור, נגד מבצעי הפיגועים ונגד המדינות, המעניקות להם את חסות. להשגת היעדים האלה יש לשאוף לגבש אמנות והסכמים בין-לאומיים רבים נגד הטרור: אמנות נגד מדינות, המסייעות לטרור, אמנות להסגרת טרוריסטים, הסכמים לשיתוף פעולה מודיעיני וכו'. לוחמה בין-לאומית בטרור ברמה האסטרטגית תיתכן רק לאחר שהעולם המערבי יסכים על הגדרה משותפת למושג טרור.



4. אבו איאד (1983), באין מולדת – שיחות עם אריק רולו, מפרש, תל-אביב, עמ' 78, 156-155.
5. ידיעות אחרונות, 17.11.86.