

# טרורזים – הקשיים המושגיים להגדרתו

בוֹעַז גִּנּוּר

- האם טרור מדינתי וטרור מחתרתי הם חלק מאותה תופעה.
- ההפרדה בין טרור ופשע פלילי רגיל, טרור ומלחמה רגילה, טרור ופעילות לא שפויה.
- האם הטרור הוא תת קטגוריה נפרדת של אלימות, דיכוי, עצמה.
- האם יש טרור לגיטימי? אלו מטרות מצדיקות את השימוש בו.
- מה הגבולות בין טרור לבין מהפכנות, או מחאה אלימה וכו'.

על הבעייתיות הכרוכה בשימוש במונח "טרור" יעידו חילופי הדברים שהתנהלו במרץ 1989 בוועדת-המשנה של בית-הנבחרים האמריקני לענייני המזרח התיכון (על רקע השיחות בין ארצות-הברית לאש"ף), בין נד ווקר, סגן עוזר שר-החוץ לענייני המזרח התיכון, לבין יו"ר הוועדה, המילטון:

**המילטון:** איך אתה מגדיר טרור? האם אתה מגדיר אותו במושגים של אי-לחמה?

**ווקר:** הגדרת מחלקת המדינה לטרור, הנכללת מדי שנה בדוח על הטרור, מגדירה את זה כהתקפות על מטרות לא-לוחמניות, שמניעיהן פוליטיים.

**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 האינדיווידואליות.

**המילטון:** חכה אתה רגע, אני חשבת, שעתה נתת לי את הגדרת משרד-החוץ.

**ווקר:** טרור הוא התקפה על מטרה "לא לוחמנית". זו ההגדרה, לא מטרות "צבאיות", או "אזרחיות".

סוגיות של הגדרה ומישוג הן בדרך כלל סוגיות תיאורטיות אשר נועדו לאפשר לחוקר להציב בסיס מוגדר, קבוע ומוסכם למחקר שהוא עומד לערוך. אולם בניגוד לתופעות אחרות, לסוגיה של הגדרת הטרור והגרילה יש משמעות מעל ומעבר לדיון תיאורטי גרידא. בכל הנוגע לתופעות אלה, סוגיית ההגדרה הנה נדבך בסיסי וראשון במעלה להתמודדות עם טרור ועם גרילה, נדבך אשר עליו צריך להיבנות מערך בינלאומי של שיתוף-פעולה.

## מצב הגדרת הטרור

ורמים אקדמיים, פוליטיים, ביטחוניים ועיתונאיים עושים שימוש בהגדרות רבות ושונות לטרור. הגדרות אחדות מתייחסות לדרך הפעולה של ארגוני הטרור, אחרות שמות דגש על מניעי הטרוריסט, מאפייני הטרור, דרכי פעולת הטרוריסט, ועוד. בספרם Political Terrorism בחנו שמידט ויונגמן 109 הגדרות לטרור שקיבלו – לבקשתם – מרוב החוקרים האקדמיים בתחום. המחברים בודדו מתוך הגדרות אלה את המרכיבים הבאים<sup>1</sup>: אלימות, כוח – (83.5 אחוזים), פוליטי (65 אחוזים), פחד, חרדה – (51 אחוזים), איום – (47 אחוזים), אפקט פסיכולוגי – (41 אחוזים), הבדל בין הנפגעים והיעדים (37.5 אחוזים), עקביות, מתוכנן, מאורגן – (32 אחוזים), שיטת לחמה, אסטרטגיה, טקטיקה (30.5 אחוזים). במקביל, התבקשו החוקרים השונים להשיב על השאלה "אלו שאלות לגבי הגדרת הטרור עדיין לא נפתרו?" במענה לשאלה זו התקבלו בין השאר התשובות הבאות<sup>2</sup>:

- הגבול בין טרור וצורות של אלימות פוליטית אחרת.

**בוֹעַז גִּנּוּר** הוא מנהל המכון הבינלאומי למדיניות נגד טרור, וחיבר מאמרים רבים בנושא הטרור, בעברית ובאנגלית.

<sup>1</sup> שם, עמ' 5.

<sup>2</sup> שם, עמ' 29-30.

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

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

**וקר:** כמובן.

**המילטון:** היא תכלול בוודאי מטרות אזרחיות, אמת?

**וקר:** אמת.

**המילטון:** אבל התקפה על יחידה צבאית לא תהיה טרור?  
**וקר:** תלוי בנסיבות.

**המילטון:** ומה הנסיבות האלה?

**וקר:** אינני חושב שזה יהיה מועיל להיכנס למרשם של התנאים השונים, שעל פיהם נגדיר מעשה של אש"ף כטרור.<sup>3</sup>

בהקשר זה מעניינים גם דבריה של דוברת משרד החוץ האמריקני, מרגרט טטוויילר, במאי 1989, על רקע פיגוע טרור בירושלים שבמהלכו נהרגו שני אזרחים. בתשובה לשאלת אחד הכתבים, אמרה: "אינני יודעת, בכנות, מה ההגדרה המילולית של טרור כאן. זו ללא ספק אלימות... אינני יודעת כיצד להשיב לשאלתך על הגדרת הטרור. ואני חושבת, אם אינני טועה, שמשרד החוץ מעולם לא הגדיר את זה".<sup>4</sup>

הגדרות הטרור המקובלות כיום טומנות בחובן קשיים קונספטואליים ובעיות ניסוח למכביר, לפיכך אין תמה שבניסיון לתאר ולנתח את פעילותם של ארגוני הטרור נעשה לעתים קרובות שימוש במושגים חלופיים בעלי קרמזים חיוביים יותר, כגון: תנועות גרילה, מחתרות, תנועות לשחרור לאומי, קבוצות קומנדו וכו'. בדרך כלל השימוש במושגים אלה נעשה כלאחר-יד וללא שימת-לב מיוחדת להשלכות ההגדרה, אולם במקרים אחרים השימוש במושגים אלה הנו מגמתי, ומקורו בהשקפת עולם פוליטית זו או אחרת. באמצעות הגדרה מגמתית של הטרור מנסים ארגוני הטרור ותומכיהם לטשטש את ייחודיות תופעת הטרור ולהקנות לפעולותיהם בסיס לגיטימי וחיובי יותר (תוך שימוש במונחים המשקפים ערכים בסיסיים של העולם הליברלי-דמוקרטי, כגון "אלימות מהפכנית", "שחרור לאומי" ועוד).

## "טרורזים" מול "אלימות מהפכנית"

לאח חלף (הלא הוא "אבו איאד", סגנו לשעבר של יאסר ערפאת, מראשי הפת"ח ומראשי "ספטמבר השחור", שביצע פיגועי טרור קשים, וביניהם הפיגוע בספורטאים הישראלים באולימפיאדת מינכן ב-1972), ניסה למשל לבלבל בין המונח "טרור" ל"אלימות פוליטית", בקבעו: "מטבעי ואף מתוך אידיאולוגיה אני מתנגד בחריפות לרצח פוליטי ובאופן כללי יותר – לטרור. אולם אין אני מעררב – כפי שעושים רבים בעולם – אלימות מהפכנית עם טרור, מעשה המהווה אקט פוליטי עם מעשה שאיננו כזה...".<sup>5</sup> אבו איאד מנסה להציג את הטרור ואת האלימות הפוליטית כשתי תופעות שונות שאינן קשורות זו לזו. מדבריו עולה כי המניע הפוליטי

מכשיר את הפעילות, והמטרה מקדשת את האמצעים (ראה הרחבת הנושא בהמשך).

## "טרורזים" מול "שחרור לאומי"

יסיון נפוץ מאוד ומקובל לפגום בהגדרת הטרור ולרוקנה מכל תוכן הוא ההשוואה בין טרור לפעילות שנועדה לשחרור לאומי. כך, למשל, העמדה הסורית הרשמית קובעת בכל פעם מחדש כי סוריה אינה מסייעת לארגוני טרור אלא לתנועות לשחרור לאומי. במסגרת זו קבע הנשיא אסד, בנאומו בנובמבר 1986 בפני באי הוועידה ה-21 של איגודי הפועלים בסוריה, כי: "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 נגד הכיבוש שמנהלות תנועות השחרור הלאומי".<sup>6</sup>

הניסיון לבלבל בין שני המושגים – "טרור" ו"שחרור לאומי" – בא לידי ביטוי בפורומים ערביים שונים, וביניהם גם בהחלטות ועידת הפסגה האיסלאמית החמישית שהתקיימה בכויית בראשית 1987, אשר קבעה כי: "הוועידה חוזרת בבחירות על אמונתה המוחלטת בדבר הצורך להבדיל בין פעולות הטרור הנפשעות והעושקות, אשר מבוצעות על-ידי בודדים או קבוצות או מדינות, לבין המאבק הגליטימי של העמים המשוועבים והמדוכאים נגד הכיבוש הזר, מכל סוג שהוא. מאבק זה אושר על-ידי החוקים השמימיים, ערכי אנוש והאמנות הבינלאומיות".<sup>7</sup> שרי החוץ והפנים של הליגה הערבית חזרו על עמדה זו בפגישתם בקהיר באפריל 1998, ובמסמך שגיבשו, שנוסא "האסטרטגיה הערבית ללחמה בטרור", הדגישו כי פעולות מלחמתיות שמטרתן "שחרור והגדרה עצמית" אינן בגדר טרור, וכי התקפות נגד משטרים או משפחות שליטים לא תיחשבנה כהתקפות פוליטיות אלא פליליות.<sup>8</sup> גם כאן יש למעשה ניסיון להכשיר את "האמצעי" ("הטרור") תוך התבססות על "המטרה" ("שחרור לאומי"): לא חשוב מהי הפעילות המבוצעת, כאשר מדובר ב"שחרור מעולו של כיבוש זר", אין מדובר בפעילות טרור אלא בפעילות מוצדקת ולגיטימית. על רקע זה צמחה הקלישה "טרוריסט בעיני האחד הנו לוחם שחרור בעיני האחר", המדגישה כי לכאורה מדובר אך ורק בזווית הראייה ובהשקפת עולמו של המגדיר. נשיא ברית-המועצות לשעבר, ליאוניד ברז'נייב, הכריז בעת ביקורו של שליט לוב, מועמר קדאפי, במוסקווה באפריל 1981, כי:

"Imperialists have no regard either for the will of the people or the laws of history. Liberation struggles cause their indignation. They describe them as 'terrorism'".<sup>9</sup>

[האימפריאליסטים אינם מתחשבים כלל ברצון העם או בחוקי ההיסטוריה. מאבקי שחרור מעלים את חמתם. הם מכנים אותם כ"טרורזים"].

למרבה הפלא, רבים בעולם המערבי קיבלו את ההנחה המוטעית כי טרור ושחרור לאומי הם שני קצוות של לגיטימיות השימוש באלימות. המאבק למען "שחרור לאומי" הוא לכאורה הקצה החיובי והמוצדק על פני רצף

<sup>3</sup> הארץ, 7.3.89.

<sup>4</sup> שם, 5.5.89.

<sup>5</sup> אבו איאד, ללא מולדת (הוצ' מפרש, תל-אביב, 1983), עמ' 146.

<sup>6</sup> "חצב", 25.11.86, עמ' 5 (המקור: תשרין, סוריה, 17.11.86).

<sup>7</sup> שם, 11.2.87, עמ' 18 (המקור: אל-אנבא, כויית, 30.1.87).

<sup>8</sup> הארץ, 21.4.98.

<sup>9</sup> Ray S. Cline and Yonah Alexander, *Terrorism as State-Sponsored Covert Warfare* (Virginia: Hero Books, 1986), p. 24.

זה, ואילו הטרור מהווה את הקצה השלילי והנתעב. על-פי גישה זו לא ייתכן מצב שבו ארגון מסוים הוא בעת ובעונה אחת ארגון טרור ותנועה לשחרור לאומי. גורמים רבים שלא השכילו להבין את ההבדל בין שני המושגים, נפלו למעשה בפח שטמנו להם ארגוני הטרור ובעלי-בריתם, וניסו להתמודד עם קלישת השחרור הלאומי בנימוקים שונים ומשונים, במקום לקבוע כי כאשר קבוצה או ארגון בוחרים בדרך הטרור הרי שמטרת לחמת השחרור אינה עומדת לזכותם ואינה יכולה להצדיק את מעשיהם (ראה עמ' 24 להלן). כך, למשל, טען הסנאטור הנרי ג'קסון כי:

The idea that one person's "terrorist" is another's "freedom fighter" cannot be sanctioned. Freedom fighters or revolutionaries don't blow up buses containing non combatants; terrorist murderers do. Freedom fighters don't set out to capture and slaughter schoolchildren; terrorist murderers do... It is a disgrace that democracies would allow the treasured word 'freedom' to be associated with acts of terrorists.<sup>10</sup>

[אי-אפשר להשלים עם הרעיון שה"טרוריסט" בעיני אדם אחד הוא "לוחם חירות" בעיני אחר. לוחמי חירות או מהפכנים אינם מפוצצים אוטובוסים המסיעים אנשים שאינם לוחמים. טרוריסטים רצחניים מפוצצים. לוחמי חירות אינם יוצאים לקחת בשבי ילדי בתי-ספר ולטבוח אותם. טרוריסטים רצחניים עושים זאת... זוהי בושה שהמשטרים הדמוקרטיים ירשו לקשר בין המילה הנערצת "חירות" לבין מעשיהם של טרוריסטים.]

גם בנציון נתניהו הניח מראש כי לוחמי שחרור אינם מסוגלים להוציא אל הפועל פעילות טרור. לדבריו,

בניגוד לטרוריסט, שום לוחם חופש לא תקף מעולם בני-אדם חפים מפשע, מעולם לא הרג בכוונה תחילה ילדים קטנים, או עוברים ושבים ברחובה של עיר, או תיירים מחוץ-לארץ, או אזרחים אחרים, שגרים באזור הסכסוך... המסקנה שעלינו להסיק מכל זה היא ברורה: לא זו בלבד שאין הטרוריסט מביא חופש, אלא שהוא נושא עמו דיכוי ושיעבוד.<sup>11</sup>

גישה זו מחזקת את הניסיון של ארגוני הטרור להציג את לחמת השחרור והטרור כשני מושגים סותרים. בכך היא משחקת לידי הטרוריסטים (הטוענים כי בשל העובדה שהם פועלים לסילוקו של מי שנחשב בעיניהם ככובש זר, אין הם יכולים להיחשב טרוריסטים). אין כמוכן בסיס לטענה כי לוחם שחרור אינו יכול לבצע פעולות טרור, רצח והרג. ארגון טרור יכול באותו זמן גם להיחשב כתנועת שחרור לאומי. המושגים "טרוריסט" ו"לוחם שחרור" אינם סותרים זה את זה.

## פגיעה ב"חפים מפשע"

א רק הטרוריסטים ובעלי-בריתם מנסים לעשות שימוש בהגדרת הטרור לקידום מטרותיהם וצרכיהם. גם מדינאים ממדינות המתמודדות עם הטרור עושים

לעתים שימוש פוליטי בהגדרת הטרור, לפעמים תוך ניסיון להדגיש את הברוטליות של הטרוריסטים. אחת הדרכים המקובלות להמחשת האכזריות וחוסר ההומניות של הטרוריסטים היא הצגת הטרור כפוגע ב"חפים מפשע". בספר שערך בנימין נתניהו, **הטרור – כיצד יוכל המערב לנצח**, קבע כי הטרור הוא: "התקפה יזומה ושיטתית על אזרחים חפים מפשע לשם השגתם של יעדים פוליטיים".<sup>12</sup> ההגדרה שונתה בספרו השלישי של נתניהו, **מלחמה בטרור**, כאשר המושג "חפים מפשע" הושמט מתוכה ובמקומה נעשה שימוש במושג "אזרחים": "טרור הוא התקפה מכוונת ושיטתית על אזרחים כדי להטיל מורא לשם מטרות מדיניות".<sup>13</sup> "חף מפשע" (בניגוד למונח "אזרח") הוא מושג סובייקטיבי המושפע מהשקפת עולמו של המגדיר, ועל כן אינו יכול לשמש בסיס להגדרת טרור. השימוש במושג "חפים מפשע" לצורך הגדרת הטרור הופך את ההגדרה לחסרת משמעות ולכלי לניגוח פוליטי. את הבעייתיות הרבה של השימוש במושג "חפים מפשע" ניתן למצוא בדבריו של אבו איאד, שקבע כי:

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 ישראלים הנלחמים בעם הפלשתיני ומדכאים אותו.

ועוד הוסיף, כי "פעולות הנקם הישראליות גורמות בדרך כלל למספר רב של קרבנות בקרב האזרחים הפלשתיניים – במיוחד כשחיל-האוויר הישראלי מפציץ בצורה פראית ועיוורת את מחנות הפליטים – וטבעי שניש בדרך מתאימה כדי להניא את האויב מלהמשיך בטבח החפים מפשע".<sup>14</sup>

## הגדרת הטרור המוצעת

שאלת השאלה אם ניתן בכלל להגיע להגדרה ממצה ואובייקטיבית למושג "טרור", הגדרה שתשמש בסיס מוסכם ומקובל למחקר אקדמי ושתאפשר פעילות אופרטיבית בינלאומית נגד מי שמעורב בטרור. הגדרת הטרור המוצעת קובעת כי: "הטרור הוא סוג של מאבק אלים אשר במסגרתו נעשה שימוש מכוון או איום להשתמש באלמות כלפי אזרחים, לשם השגת מטרות פוליטיות". הגדרה זו מתבססת על שלושה נדבכים:

- מהות הפעולה – סוג של מאבק אלים או איום להשתמש באלמות. על-פי הגדרה זו, כל פעילות שאינה מערבת אלימות או איום באלמות לא תוגדר כטרור (כגון פעילות מחאה לא אלימה, כמו שביתות, הפגנות לא אלימות, מרד מסים וכו').
- המטרה המונחת ביסוד הטרור היא תמיד מטרה פוליטית, הווי אומר: מטרה האמורה להשיג הישגים בזירה הפוליטית, החל משינוי שלטון קיים, שינוי צורת משטר, החלפת נושאי תפקידים בעלי שררה, וכלה בשינוי מדיניות כלכלית, חברתית או אחרת,

<sup>10</sup> בנימין נתניהו, **המלחמה בטרור**, עמ' 27. (הגדרה האנגלית)

<sup>11</sup> שם, עמ' 9.

<sup>12</sup> שם, עמ' 14.

<sup>13</sup> שם, עמ' 18.

<sup>14</sup> אבו איאד, שם, עמ' 78, 155-6.

ועוד. בהעדר מטרה פוליטית לא תוגדר הפעולה הנדונה כטרור. פעילות אלימה נגד אזרחים שלא עומדת מאחוריה מטרה פוליטית הנה לכל היותר עבריינות פלילית גרידא, פשע, או סתם מעשה טירוף שאין בינו לבין טרור ולא כלום. ישנם חוקרים הנוהגים, כאמור, להוסיף על המטרה הפוליטית גם מטרות אידיאולוגיות ודתיות, אולם, יתרונה של ההגדרה בהיותה קצרה וממצה ככל שניתן, ונראה כי המונח "מטרה פוליטית" רחב מספיק, וכולל בדרך כלל גם מטרות אלה. המניע העומד מאחורי המטרה הפוליטית אינו רלוונטי לצורך הגדרת הטרור – בין אם הוא אידיאולוגי, דתי או אחר. בהקשר זה יצינו דבריהם של סטוהל ודובל כי:

Motives are entirely irrelevant to concept of political terrorism. Most analysts fail to recognize this and, hence, tend to discuss certain motives as logical or necessary aspects of terrorism. But they are not. At best, they are empirical regularities associated with terrorism. More often they simply confuse analysis.<sup>15</sup>

[המניעים הם דבר בלתי-רלוונטי לחלוטין לתפיסה של טרור פוליטי. רוב הפרשנים אינם מבינים זאת, ומשום כך הם נוטים לדון במניעים מסוימים כהיבטים הגיוניים או הכרחיים של הטרור. אבל הם אינם כאלה. לכל היותר, הם תופעות אמפיריות קבועות הקשורות בטרור. בדרך כלל הן פשוט מסבכות את הניתוח].

ג. יעד הפגיעה של הטרור הוא אזרחים. בכך נבדל

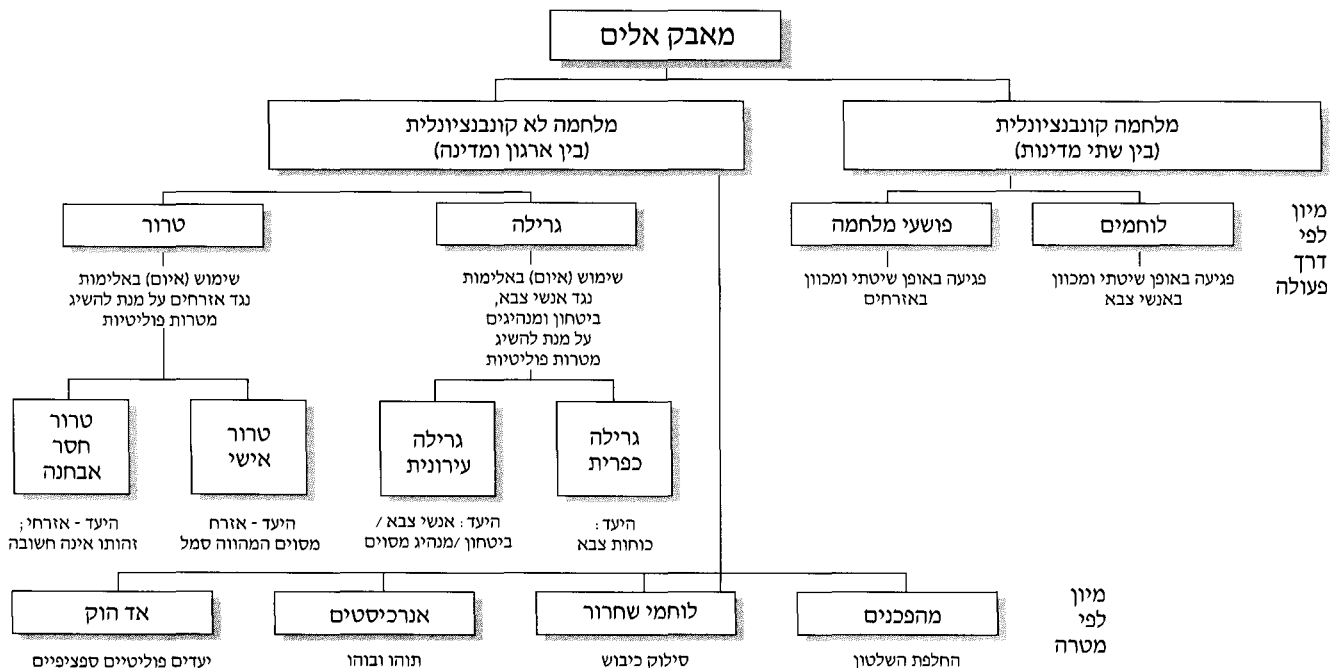
הטרור מסוגי אלימות פוליטית אחרים (לחמת גרילה, התקוממות אזרחית, וכו'). הטרור מנצל את הקלות היחסית של הפגיעה ב"בטן הרכה" האזרחית, את החרדה הרבה ואת ההזדהות התקשורתית שיש לפגיעה ביעדים האזרחיים. ההגדרה המוצעת מדגישה כי הטרור אינו תוצאה של פגיעה מקרית באזרח או בקבוצת אזרחים אשר נקלעו לאזור של פעילות פוליטית אלימה, אלא פעילות המכוונת נגד אזרחים. לפיכך, אין לייחס את המונח טרור לפגיעה באזרחים אשר שימשו כמגן חי או הסוואה לפעילות או למתקנים צבאיים, כאשר הכוונה מלכתחילה היתה לפגוע ביעד צבאי. במקרה זה האחריות לפגיעה באזרחים מוטלת על מי שהשתמש בהם כמגן מפני פעולה צבאית.

כאמור, הגדרת הטרור נועדה, בין השאר, למלא לקונה הקיימת כיום בחקיקה ובאמנות הבינלאומיות, במטרה לפתח כלי-עזר בסיסי למאבק בינלאומי משותף בטרור. לשם השגת הסכמה בינלאומית רחבה, ככל שניתן להגדרה המוצעת, יש להשתית אותה על מערכת עקרונות וחוקי מלחמה אשר הוסדרו זה כבר והתקבלו על-ידי מדינות רבות בעולם. במילים אחרות, לצורך הגדרה מוסכמת לטרור יש להקיש מעקרונות המלחמה הקונונציונלית (בין מדינות) לגבי מלחמה לא-קונונציונלית (לענייננו – מאבק אלים בין ארגון למדינה).

מדינות רבות בעולם הסכימו (ואף נתנו לכך ביטוי באמנות בינלאומיות) כי יש להבדיל בין שני סוגים של אנשי צבא העושים שימוש בכוח להשגת מטרותיהם: ה"לוחמים" – אנשי צבא הפוגעים באופן שיטתי ומכוון באנשי צבא

<sup>15</sup> Alex P. Schmidt, *Political Terrorism* (SWIDOC, Amsterdam & Transaction Books, 1984), p. 100.

## תרשים א': הגדרת הטרור



troops. In the liberated areas, the guerrillas establish their own institutions, conduct propaganda and engage in other open political activities. None of this applies to terrorists, whose base of operation is in the cities, and who have to operate clandestinely in small units...<sup>22</sup>

[טרור עירוני אינו שלב חדש במלחמת גרילה, אלא נבדל ממנה בהיבטים חשובים, והוא גם ממשיך של מסורת שונה... תמצית מהותה של לחמת גרילה היא להשתלט על נקודות או אזורים משוחררים, באזורים הכפריים, ולהקים יחידות צבאיות קטנות שיגדלו בהדרגה בעצמתן, במספרן ובציוודן... על מנת לנהל קרבות נגד כוחות הממשלה. בשטחים המשוחררים, לוחמי הגרילה מקימים מוסדות משלהם, מנהלים תעמולה ועוסקים בפעילות פוליטית גלויה נוספת. דבר מכל זה אינו תופס לגבי טרוריסטים, שבסיס פעילותם הוא בערים, ושעליהם לפעול במחתרת, ביחידות קטנות...]

אהוד שפרינצק סיכם תפיסה זו באמרו: "הגרילה זו מלחמה קטנה – חלים עליה כל כללי המלחמות הגדולות, בזאת היא שונה מהטרור".<sup>23</sup> ודייויד רפפורט הוסיף כי:

The traditional distinguishing characteristic of the terrorist was his explicit refusal to accept the conventional moral limits which defined military and guerrilla action...<sup>24</sup>

[המאפיין המסורתי המבדיל את הטרוריסט היה סירובו המפורש לקבל על עצמו את המגבלות המוסריות המקובלות שהגדירו את פעילותם של צבאות ושל לוחמי גרילה].

לעומת לקוויר, מבחין פרופ' לייזר בין טרור לגרילה תוך הדגשת היבט אחר – הפגיעה באזרחים. לדבריו,

הועלתה סברה שהטרוריסט הוא אחת הצורות הטקטיות של לחמת הגרילה. אולם בניתוח מעמיק יותר מתברר כי הטרוריסט שאליו מתכוונים מתרכז ברציחות פוליטיות של מנהיגים צבאיים ופוליטיים, בהתקפות חטופות על מתקנים צבאיים ובפעולות אחרות שנועדו לערער את המורל בקרב האויב. דבר זה שונה בתכלית מהרג ללא הבחנה של אזרחים המשמש סימן היכר למרבית הטרוריסטים שקמו אחרי מלחמת-העולם השנייה... הטרוריסטים התרגלו לטעון כי מלחמתם היא מלחמת גרילה. אמת, יש מן הדמיון בין טרוריסטים לבין לוחמי גרילה, אלא שטרוריסטים אינם לוחמי גרילה.<sup>25</sup>

גם פול וילקינסון תומך בתפיסה זו:

Guerrillas may fight with small numbers and often inadequate weaponry, but they can and often do fight according to conventions of war, taking and exchanging prisoners and respecting the rights of no-combatants. Terrorists place no limits on means employed and frequently resort to widespread assassination, the waging of 'general terror' upon the indigenous civilian population...<sup>26</sup>

יריב, ו"פושעי מלחמה" – אנשי צבא אשר (בין השאר) פוגעים באופן שיטתי ומכוון באזרחים. (ראה תרשים א'). התייחסות נורמטיבית ומוסכמת זו לאנשי צבא הנמצאים במצב של מלחמה קונוונציונלית, מאפשרת לנו להקיש גם לגבי מצב של מלחמה לא-קונוונציונלית (בין ארגון למדינה). לפיכך, ניתן להבדיל בין טרור ללחמת גרילה, כאשר הטרור הוא, כאמור, "מאבק אלים אשר במסגרתו נעשה שימוש מכוון (או איום להשתמש) באלים כלפי אזרחים לשם השגת מטרות פוליטיות", בעוד שלחמת גרילה היא "מאבק אלים אשר במסגרתו נעשה שימוש (או איום להשתמש) באלים כלפי מטרות צבאיות, ביטחוניות והנהגה פוליטית, לשם השגת מטרות פוליטיות". לפיכך, הטרור נבדל מהגרילה בדרך הפעולה וביעד הפגיעה של מבצעי הפעולה. השאלה הנשאלת היא, אם המבצעים בוחרים לממש את מטרותיהם באמצעות פגיעה ביעד אזרחי או פגיעה ביעד צבאי?

## גרילה מול טרור

הטרור והגרילה משמשים לעתים קרובות ביטויים חלופיים לאותה התופעה, אולם למונח "טרור" הרמוז שלילי ביותר, והוא כרוך לכאורה בנקיטת עמדה, בעוד שהמונח "גרילה" נתפס כניטרלי ונושא הרמוז חיובי הרבה יותר. אחת הבעיות הכרוכות בשימוש במושג גרילה נובעת מכפל המשמעות של המונח. כפילות זו הוגדרה על-ידי יהושפט הרכבי כהבדל בין "לחמת גרילה" ל"מלחמת גרילה".<sup>16</sup>

הרכבי מתאר את "מלחמת הגרילה" על-פי מאפייניה כמלחמת התשה ממושכת מאוד, אלימות קטנה לשיעורין הגדלה וצומחת, גבולות מטושטשים, קו מגע נזיל, מלחמה ששמה דגש על הגורם האנושי תוך מעורבות של אזרחים, אשר במהלכה הכוחות הופכים לסדירים עד השגת הניצחון – הסתלקותו של צד אחד.<sup>17</sup> פרופ' הנטינגטון קבע בהקשר זה כי "לחמת גרילה היא צורת לחמה שבה הצד החלש יותר מבחינה אסטרטגית נוקט במתקפה טקטית בתבניות, בזמנים, ובמקומות שהוא בוחר בהם. לחמת הגרילה היא נשקו של החלש...".<sup>18</sup> הרכבי התייחס לטרור כאל מרכיב שכיח במלחמת הגרילה. לטענתו: "מוטב לפרוס את הגרילה על כעין רצף: מפעולות טרור, פגיעה ספורדית לעת מצוא, לאו דווקא כנגד יחידות צבא, ועד ללחמת גרילה רצופה והתכתשות עם משמרות צבא".<sup>19</sup> גם תיורנטון רואה את מלחמת הגרילה והטרור כשתי תופעות נפרדות על רצף אחד, והוא מצייח חמישה שלבים בהתפתחותה של התקוממות: שלב קדם-אלים, שלב הטרור, שלב מלחמת הגרילה, שלב המלחמה הקונוונציונלית והשלב הפוסט-אלים.<sup>20</sup>

אולם חוקרים אחרים בוחרים לעשות הבחנה ברורה יותר בין גרילה לטרור. כך, למשל, קובע זאב לקוויר כי:

Urban terrorism is not a new stage in guerrilla war, but differs from it in essential respects, and that it is also heir to a different tradition...<sup>21</sup> The essence of guerrilla warfare is to establish foci, or liberated areas, in the countryside and to set up small military units which will gradually grow in strength, number and equipment... In order to fight battles against government

<sup>16</sup> הרכבי, יהושפט, על הגרילה (תל-אביב: הוצ' מערכות, 1983), עמ' 27.

<sup>17</sup> שם, עמ' 16.

<sup>18</sup> לקוויר, זאב, גרילה (תל-אביב: הוצ' מערכות, 1979), עמ' 292.

<sup>19</sup> הרכבי, שם, עמ' 28.

<sup>20</sup> שמידט, שם, עמ' 41.

<sup>21</sup> לקוויר, שם, עמ' 1.

<sup>22</sup> שם, עמ' 147.

<sup>23</sup> מדברי פרופ' שפרינצק ביום עיון בנושא "ישראל והטרור", שנערך בח' סתת המרכז הבינלאומי לחקר חברה בת-זמננו, ירושלים, 1985.

<sup>24</sup> שמידט, שם, עמ' 44.

<sup>25</sup> מעריב, 3.10.76, עמ' 33.

<sup>26</sup> שמידט, שם, עמ' 42.

[לוחמי גרילה עלולים להילחם ביחידות קטנות, ולעתים קרובות ללא נשק מספיק, אבל הם יכולים ללחום, ובדרך כלל נלחמים, לפי דיני המלחמה, נוטלים שבויים ומחליפים שבויים, ומכבדים את זכויותיהם של לא-לוחמים. טרוריסטים אינם יודעים גבולות באמצעים שהם מפעילים, ולעתים תכופות הם עושים מעשי רצח המוניים, ומנהלים טרור כללי נגד אוכלוסייה אזרחית מקומית].

אריאל מררי מתנגד להבחנה שעושים לייזר, וילקניסון ואחרים כאשר לדבריו: "אין בסיס לטעון שטרוריסטים לא מבחינים בקרבנות ואנשי הגרילה כן מבחינים... נכון שניתן לומר כי יש ארגונים שפוגעים יותר באזרחים ויש שפחות פוגעים, אך כל ארגון גרילה שזכיר פגע גם באזרחים". ומררי מסכם כי "כל ארגון טרור היה רוצה להיות גרילה כשיגדלו".<sup>27</sup>

ההגדרה המוצעת כאמור מבדילה בין הטרור והגרילה לפי דרך הפעולה ויעד הפיגוע של המבצעים. ההגדרה קובעת כי פיגוע ייחשב לפיגוע טרור אם יעד הפגיעה המכוון היה אזרחים, ואילו במעשה גרילה יעד הפגיעה הוא אנשי צבא וביטחון. הגדרה זו אמורה לתת מענה בראש ובראשונה לניתוח התרחשויות ואירועים מסוימים, ולסייע בהגדרתם כ"טרור" או כפעולות "גרילה". למעשה ניתן לראות בהגדרה זו מעין כלי שיפוטי האמור לשמש את מערכת המשפט בבואה לבחון ולהגדיר את הפעילות של מבצע פיגוע. אולם כאמור, רובם המכריע של הארגונים שנהגו באלימות לצורך השגת יעדיהם הפוליטיים, לא בחלו בפגיעה באזרחים כמו באנשי צבא. במילים אחרות, לכאורה ניתן להגדיר ארגונים אלה הן כארגוני טרור והן כתנועות גרילה.

ההגדרה המוצעת מתייחסת אמנם לפיגועים מסוימים, אולם ניתן להקיש ממנה לגבי ארגונים ולקבוע אם ארגון כלשהו הוא ארגון טרור או גרילה. קביעה זו עשויה להתבסס, מחד גיסא, על העיקרון הכמותי – השוואת היחס של פיגועי הטרור ופיגועי הגרילה בתוך סך הפעילות האלימה של הארגון יקבע האם הארגון הנדון הוא ארגון טרור או גרילה, ומאידך גיסא – על העיקרון האיכותי, דהיינו: קביעה כי כל ארגון המבצע פיגועים נגד יעדים אזרחיים הינו ארגון טרור ואין זה ממין העניין אם באותה עת הוא מבצע גם פעולות גרילה.

הטענה כי כל ארגון גרילה פגע גם באזרחים אינה פוגמת לפיכך בהגדרת הטרור. המצב שבו ארגונים מבצעים מעשי טרור וגרילה בריזמנית הוא תוצאה ישירה של העדר הגדרה בינלאומית מוסכמת לטרור ולגרילה. רק הגדרה מוסכמת על רוב מדינות העולם, שתגרוור אחריה פעילות אופרטיבית נגד ארגוני טרור ופעילות שונה נגד תנועות גרילה, תיצור אינטרס לארגונים השונים לערוך שיקולי "עלות/תועלת" בבואם לבחור בדרך פעולה המתאימה להשגת מטרותיהם. כאשר הנזק שייגרם לארגונים בשל פעילות טרור יהיה גדול מהנזק שתגרוור פעילות גרילה, סביר להניח כי חלק מהם יבחר להתמקד בפעילות גרילה ולא בטרור. אולם כל עוד לא התקבלה הגדרה בינלאומית מוסכמת המבדילה בין טרור וגרילה, וכל עוד הסכמה כזאת אינה מלווה בסנקציות וברמת לגיטימציה שונה כלפי שתי התופעות,

אין תמה כי הארגונים בוחרים לבצע פעולות טרור וגרילה בהתאם לתנאי השטח, למגבלותיהם ולשיקולים אחרים.

גם הטענה כי הטרור והגרילה נמצאים על רצף כרונולוגי אחד, אם יש לה בסיס אמפירי, אינה סותרת את הסיווג של טרור ושל גרילה על בסיס ההגדרה המוצעת. בהחלט ייתכן מצב שבו ארגון מסוים יקבל החלטה לעבור משלב של טרור לגרילה ואולי אף להפך, ובכך ישנה את מהותו מארגון המבצע רק או בעיקר טרור לארגון המבצע גרילה ולהפך.

## טרור אישי וגרילה עירונית

הגדרה המוצעת מחלקת את הטרור והגרילה לארבע קבוצות משנה: טרור אישי מול טרור חסר הבחנה וגרילה כפרית מול גרילה עירונית (ראה תרשים ב'). לפיכך, גרילה כפרית היא "שימוש באלימות נגד אנשי צבא וביטחון באזורי היערכותם, פעילותם ותנועתם, על מנת להשיג מטרות פוליטיות". הגרילה העירונית, לעומת זאת, היא "פגיעה בגורם צבאי ספציפי או ניסיון התנקשות באיש צבא/ביטחון או מנהיג פוליטי בדרג קבלת החלטות, במטרה להשיג מטרות פוליטיות". טרור חסר הבחנה הוא "שימוש באלימות נגד קהל יעד של אזרחים בלא התחשבות בזוהת הספציפית של הקרבנות, ובמטרה להשיג יעדים פוליטיים", והטרור האישי הוא "שימוש באלימות נגד גורם אזרחי ספציפי, או התנקשות בחיי אזרח המהווה סמל כלשהו בציבור או בעיני המבצעים, אך אינו משמש מנהיג פוליטי הנמצא בדרג קבלת החלטות".

אחת הבעיות הקשות בהגדרת הטרור והגרילה היא הגבול הדק המפריד בין תופעת הגרילה העירונית לטרור האישי. שתי תופעות אלה מהוות למעשה את נקודת החשקה בין טרור וגרילה, ולעתים קרובות נעשה במונחים אלה שימוש כשמות נרדפים לאותה התופעה. במסגרת זו קובע לקוויר כי "התואר 'גרילה עירונית' הוא למעשה מונח של פרסום ויחסי ציבור – שם נרדף לטרור".<sup>28</sup> לעומתו טוען שמידט כי:

The equation 'terrorism' — (urban) guerrilla warfare is one which has not only been for political propaganda or reversely for guilt attribution, but has been employed also by social and political scientists.<sup>29</sup>

[המשוואה "טרור" - לחמת גרילה (עירונית) היא משוואה שנעשתה לא רק למטרות תעמולה פוליטית, או להפך – כדי ליחס אשמה, אלא גם אנשי מדעי החברה ומדע המדינה עשו בה שימוש].

על-פי הגדרות המשנה הני"ל, ההבדל בין טרור אישי וגרילה עירונית נובע שוב מזהותו של יעד הפיגוע המכוון. כאשר מדובר בהתנקשות באיש צבא או ביטחון, או מנהיג הנמצא בעמדת קבלת החלטות, ומכאן גם קביעת מדיניות אותה מדינה (בין השאר גם על מדיניות הלחמה בטרור של מדינה זו), הרי על-פי ההגדרה המוצעת פיגוע מסוג זה יכול להיחשב כ"גרילה עירונית". כאשר מדובר בהתנקשות באזרח שאינו משמש כמנהיג הקובע מדיניות, אדם שהוא

<sup>27</sup> מהרצאת אריאל מררי בקורס "טרור ופוליטיקה" אוניברסיטת תל-אביב, 11.3.87.

<sup>28</sup> זאב לקוויר, "אי יעילותו של הטרור", צקלון מס' 1, 1976, עמ' 65.

<sup>29</sup> שמידט, שם, עמ' 39.

[לוחמי גרילה עלולים להילחם ביחידות קטנות, ולעתים קרובות ללא נשק מספיק, אבל הם יכולים ללחום, ובדרך כלל נלחמים, לפי דיני המלחמה, נוטלים שבויים ומחליפים שבויים, ומכבדים את זכויותיהם של לא-לוחמים. טרוריסטים אינם יודעים גבולות באמצעים שהם מפעילים, ולעתים תכופות הם עושים מעשי רצח המוניים, ומנהלים טרור כללי נגד אוכלוסייה אזרחית מקומית].

אריאל מררי מתנגד להבחנה שעושים לייזר, וילקניסון ואחרים כאשר לדבריו: "אין בסיס לטעון שטרוריסטים לא מבחינים בקרבנות ואנשי הגרילה כן מבחינים... נכון שניתן לומר כי יש ארגונים שפוגעים יותר באזרחים ויש שפחות פוגעים, אך כל ארגון גרילה שזכיר פגע גם באזרחים". ומררי מסכם כי "כל ארגון טרור היה רוצה להיות גרילה כשיגדלו".<sup>27</sup>

ההגדרה המוצעת כאמור מבדילה בין הטרור והגרילה לפי דרך הפעולה ויעד הפיגוע של המבצעים. ההגדרה קובעת כי פיגוע ייחשב לפיגוע טרור אם יעד הפגיעה המכוון היה אזרחים, ואילו במעשה גרילה יעד הפגיעה הוא אנשי צבא וביטחון. הגדרה זו אמורה לתת מענה בראש ובראשונה לניתוח התרחשויות ואירועים מסוימים, ולסייע בהגדרתם כ"טרור" או כפעולות "גרילה". למעשה ניתן לראות בהגדרה זו מעין כלי שיפוטי האמור לשמש את מערכת המשפט בבואה לבחון ולהגדיר את הפעילות של מבצע פיגוע. אולם כאמור, רובם המכריע של הארגונים שנהגו באלימות לצורך השגת יעדיהם הפוליטיים, לא בחלו בפגיעה באזרחים כמו באנשי צבא. במילים אחרות, לכאורה ניתן להגדיר ארגונים אלה הן כארגוני טרור והן כתנועות גרילה.

ההגדרה המוצעת מתייחסת אמנם לפיגועים מסוימים, אולם ניתן להקיש ממנה לגבי ארגונים ולקבוע אם ארגון כלשהו הוא ארגון טרור או גרילה. קביעה זו עשויה להתבסס, מחד גיסא, על העיקרון הכמותי – השוואת היחס של פיגועי הטרור ופיגועי הגרילה בתוך סך הפעילות האלימה של הארגון יקבע האם הארגון הנדון הוא ארגון טרור או גרילה, ומאידך גיסא – על העיקרון האיכותי, דהיינו: קביעה כי כל ארגון המבצע פיגועים נגד יעדים אזרחיים הינו ארגון טרור ואין זה ממין העניין אם באותה עת הוא מבצע גם פעולות גרילה.

הטענה כי כל ארגון גרילה פגע גם באזרחים אינה פוגמת לפיכך בהגדרת הטרור. המצב שבו ארגונים מבצעים מעשי טרור וגרילה בריזמנית הוא תוצאה ישירה של העדר הגדרה בינלאומית מוסכמת לטרור ולגרילה. רק הגדרה מוסכמת על רוב מדינות העולם, שתגרוור אחריה פעילות אופרטיבית נגד ארגוני טרור ופעילות שונה נגד תנועות גרילה, תיצור אינטרס לארגונים השונים לערוך שיקולי "עלות/תועלת" בבואם לבחור בדרך פעולה המתאימה להשגת מטרותיהם. כאשר הנזק שייגרם לארגונים בשל פעילות טרור יהיה גדול מהנזק שתגרוור פעילות גרילה, סביר להניח כי חלק מהם יבחר להתמקד בפעילות גרילה ולא בטרור. אולם כל עוד לא התקבלה הגדרה בינלאומית מוסכמת המבדילה בין טרור וגרילה, וכל עוד הסכמה כזאת אינה מלווה בסנקציות וברמת לגיטימציה שונה כלפי שתי התופעות,

אין תמה כי הארגונים בוחרים לבצע פעולות טרור וגרילה בהתאם לתנאי השטח, למגבלותיהם ולשיקולים אחרים.

גם הטענה כי הטרור והגרילה נמצאים על רצף כרונולוגי אחד, אם יש לה בסיס אמפירי, אינה סותרת את הסיווג של טרור ושל גרילה על בסיס ההגדרה המוצעת. בהחלט ייתכן מצב שבו ארגון מסוים יקבל החלטה לעבור משלב של טרור לגרילה ואולי אף להפך, ובכך ישנה את מהותו מארגון המבצע רק או בעיקר טרור לארגון המבצע גרילה ולהפך.

## טרור אישי וגרילה עירונית

הגדרה המוצעת מחלקת את הטרור והגרילה לארבע קבוצות משנה: טרור אישי מול טרור חסר הבחנה וגרילה כפרית מול גרילה עירונית (ראה תרשים ב'). לפיכך, גרילה כפרית היא "שימוש באלימות נגד אנשי צבא וביטחון באזורי היערכותם, פעילותם ותנועתם, על מנת להשיג מטרות פוליטיות". הגרילה העירונית, לעומת זאת, היא "פגיעה בגורם צבאי ספציפי או ניסיון התנקשות באיש צבא/ביטחון או מנהיג פוליטי בדרג קבלת החלטות, במטרה להשיג מטרות פוליטיות". טרור חסר הבחנה הוא "שימוש באלימות נגד קהל יעד של אזרחים בלא התחשבות בזוהת הספציפית של הקרבנות, ובמטרה להשיג יעדים פוליטיים", והטרור האישי הוא "שימוש באלימות נגד גורם אזרחי ספציפי, או התנקשות בחיי אזרח המהווה סמל כלשהו בציבור או בעיני המבצעים, אך אינו משמש מנהיג פוליטי הנמצא בדרג קבלת החלטות".

אחת הבעיות הקשות בהגדרת הטרור והגרילה היא הגבול הדק המפריד בין תופעת הגרילה העירונית לטרור האישי. שתי תופעות אלה מהוות למעשה את נקודת החשקה בין טרור וגרילה, ולעתים קרובות נעשה במונחים אלה שימוש כשמות נרדפים לאותה התופעה. במסגרת זו קובע לקוויר כי "התואר 'גרילה עירונית' הוא למעשה מונח של פרסום ויחסי ציבור – שם נרדף לטרור".<sup>28</sup> לעומתו טוען שמידט כי:

The equation 'terrorism' — (urban) guerrilla warfare is one which has not only been for political propaganda or reversely for guilt attribution, but has been employed also by social and political scientists.<sup>29</sup>

[המשוואה "טרור" - לחמת גרילה (עירונית) היא משוואה שנעשתה לא רק למטרות תעמולה פוליטית, או להפך – כדי ליחס אשמה, אלא גם אנשי מדעי החברה ומדע המדינה עשו בה שימוש].

על-פי הגדרות המשנה הנ"ל, ההבדל בין טרור אישי וגרילה עירונית נובע שוב מזהותו של יעד הפיגוע המכוון. כאשר מדובר בהתנקשות באיש צבא או ביטחון, או מנהיג הנמצא בעמדת קבלת החלטות, ומכאן גם קביעת מדיניות אותה מדינה (בין השאר גם על מדיניות הלחמה בטרור של מדינה זו), הרי על-פי ההגדרה המוצעת פיגוע מסוג זה יכול להיחשב כ"גרילה עירונית". כאשר מדובר בהתנקשות באזרח שאינו משמש כמנהיג הקובע מדיניות, אדם שהוא

<sup>27</sup> מהרצאת אריאל מררי בקורס "טרור ופוליטיקה", אוניברסיטת תל-אביב, 11.3.87.

<sup>28</sup> זאב לקוויר, "אי יעילותו של הטרור", צקלון מס' 1, 1976, עמ' 65.

<sup>29</sup> שמידט, שם, עמ' 39.

לכל היותר סמל פוליטי, חברתי או אחר (זמר ידוע, עיתונאי, מנהיג לשעבר, ראש קהילה או עדה וכו') הרי פיגוע זה ייחשב על-פי ההגדרה המוצעת כ"טרור אישי".

## מטרות הטרור והגרילה

צורך הגדרת הטרור אין חשיבות לסוג המטרה ששואפים הארגונים להשיג (כל עוד מדובר במטרה פוליטית). גם הטרוריסט וגם איש הגרילה יכולים לשאוף לאותן המטרות עצמן, אולם כל אחד מהם בוחר בדרך אחרת למימוש מטרות אלה.

בין המטרות הפוליטיות שארגונים שונים (ארגוני טרור וגרילה) שואפים להשיג ניתן למנות: שחרור לאומי (שחרור טריטוריה מכיבוש זר), מהפכנות (שינוי שלטון קיים), אנרכיזם (יצירת תוהו ובוהו שלטוני), שינוי שיטה כלכלית נוהגת, ועוד. הבחנה זו בין טרור כשיטת פעולה המתבססת על יעד הפגיעה האזרחי לבין המטרות העומדות בבסיס הפעילות האלימה מפריכה למעשה את האמרה: "טרוריסט בעיני האחד הנו לוחם שחרור בעיני האחר". ההפרדה בין יעד הפיגוע למטרה ממחישה כי ההבדל בין "טרור" ל"מלחמת שחרור" אינו הבדל סובייקטיבי הנובע מנקודת ההשקפה של המגדיר, אלא הבדל שבמהותו, תוך הבחנה בין המטרות ודרכי הפעולה של מבצעי הפיגועים. הגדרת הארגון כארגון טרור מתבססת, כאמור, על דרך הפעולה ויעדי הפגיעה שלו, בעוד שמלחמת שחרור מתייחסת למטרה שברצון הארגון להשיג.

תרשים ב' ממחיש את העובדה שבתוך מסגרת של מלחמה לא-קונבנציונלית (בין מדינה לארגון) עלולות להתקיים שתי תופעות שונות – טרור וגרילה שאין

<sup>30</sup> מסי' 1, מרס 1997.

## תרשים ב': דרכי הפעולה ומטרות המאבק האלים של ארגונים



ביניהן חפיפה, בעוד שהמטרות העומדות בבסיס תופעות אלה עשויות להיות שונות ומגוונות. הניסיון להסתתר מאחורי אצטלה של מלחמת שחרור אינו פוטר את הטרוריסט מאחריות למעשיו. אל מול האמרה "טרוריסט בעיני האחד הנו לוחם שחרור בעיני האחר" יש לקבוע בבירור כי "המטרה אינה מקדשת את האמצעים". מטרת השחרור הלאומי יכולה אולי להצדיק במקרים מסוימים שימוש באלימות כדי לנסות ולפתור את הבעיה שלשמה הוקם הארגון, אולם עדיין על הארגון לפעול בהתאם לדיני המלחמה ולכוון את פעילותו כלפי יעדים צבאיים וביטחוניים, הווי אומר, לבצע פעילות גרילה בלבד. כאשר הארגון חורג מכללים אלה ופוגע במתכוון באזרחים, הרי מדובר בארגון טרור על-פי מדדים אובייקטיביים, ולא על-פי השקפת עולמו הסובייקטיבית של המגדיר.

לעתים קשה לקבוע האם קרבן הפיגוע היה אזרח, או אם הפגיעה בו היתה מכוונת או מקרית. ניתן לשייך מקרים אלה ל"תחום האפור" של ההגדרה, הנתון לשיקול-דעתה של מערכת המשפט בהתאם למצע הראיות המונח לפנייה. מכל מקום, אימוץ הגדרת הטרור המוצעת יצמצם את באופן ניכר את מרחב ה"תחום האפור" בהגדרת הטרור למקרי שוליים מעטים.

## הגדרת מעורבות מדינות בטרור

ל בסיס הגדרת הטרור והגרילה נשאלת השאלה כיצד ניתן להגדיר מדינות המעורבות בביצוע פיגועי טרור? בהקשר זה יצוין כי פעילות אלימה של מדינה כלפי אזרחים כבר נאסרה באמנות הבינלאומיות והוגדרה כ"פשע מלחמה" (כאשר מדובר במצב מלחמה), מחד גיסא, וכ"פשע נגד האנושות" (במצבים אחרים) מאידך גיסא. בעוד שהגדרות אלה יצרו אפוא מצב של דה-לגיטימציה בינלאומית לשימוש שעושים אנשי צבא ומנהיגים פוליטיים באלימות מכוונת נגד אזרחים, הרי קיימת לקונה לגבי השימוש של ארגונים או פרטים באלימות מכוונת נגד אזרחים על רקע פוליטי. לקונה זו מחייבת להגדיר את הטרור.

מדינות עשויות להיות מעורבות בטרור בדרכים שונות: החל מרמות שונות של סיוע כללי לארגוני מחבלים, דרך סיוע מבצעי, ייזום פיגועים של הארגון והכוונתם, וכלה בביצוע פיגועים על-ידי גורמים רשמיים במדינה. מקובל להתייחס לכל סוגי המעורבות של מדינות בטרור בשם הכללי "מדינות טרור", או "מדינות תומכות בטרור". התואר "מדינת טרור" הפך עד מהרה לכלי ניווח פוליטי: מדינות יריבות ייחסו אותו זו לזו, וארגוני טרור עשו בו שימוש נגד מדינות שפעלו נגדם באמצעים שונים. שאלת מעורבותן של מדינות בפיגועי טרור נדונה בהרחבה בפרסום של המכון הבינלאומי למדיניות נגד טרור, המרכז הבינתחומי בהרצליה, שנכתב על-ידי כותב שורות אלה: *Countering State-Sponsored Terrorism*.<sup>30</sup> במאמר זה נעשה סיווג של מדינות לפי רמת מעורבותן בטרור, כאשר:

- "מדינה תומכת טרור" – מדינה המסייעת לארגוני טרור (סיוע כספי, תמיכה אידיאולוגית, סיוע צבאי או מבצעי).



## הצורך בהגדרת הטרור

אמור, סוגיית הגדרת הטרור אינה שאלה תיאורטית גרידא, אלא נושא בעל משמעות אופרטיבית ממדרגה ראשונה. הטרור אינו עוד בעיה מקומית של מדינה זו או אחרת, אלא סוגיה בעלת היבטים בינלאומיים רבים: החל מפיגועי טרור המבוצעים על-ידי ארגון אחד במדינות שונות, או העובדה שבפיגועי טרור רבים נפגעים אזרחים בעלי נתינות שונה, פתיחת משרדים, מפקדות ובסיסים של ארגוני טרור במדינות שונות, סיוע ישיר ועקיף שארגוני טרור מקבלים ממדינות, ההסתייגות של ארגוני טרור בקהילות והמימון מרחבי העולם, ועוד. מאחר שהטרור הוא תופעה בינלאומית, הרי גם המענה לטרור חייב להינתן בזירה הבינלאומית.

לשם גיבוש אסטרטגיה בינלאומית אפקטיבית יש צורך להגיע להסכמה ביחס להגדרת התופעה שבה נלחמים, דהיינו: הגדרת הטרור. מסע ההתעוררות העולמי נגד הטרור שהחל באמצע שנות התשעים ובא לידי ביטוי בוועידות בינלאומיות, בדיוני מדינות ה-67, בוועידת שארם א-שייח' ועוד, אינו יכול לשאת פרי אופרטיבי כל עוד אין המדינות המשתתפות בפורומים אלה מסכימות ביניהן על הגדרת הטרור. בלא להשיב לשאלה "מהו טרור", לא ניתן להטיל אחריות על המדינות התומכות בטרור לגבש צעדי התמודדות עם תופעת הטרור ולהיאבק בטרוריסטים, בארגוני הטרור ובבעלי-בריתם. בהעדר הגדרת טרור לא ניתן לגבש נגדו אמנות בינלאומיות, ולא ניתן לאכוף אמנות וליישמן.

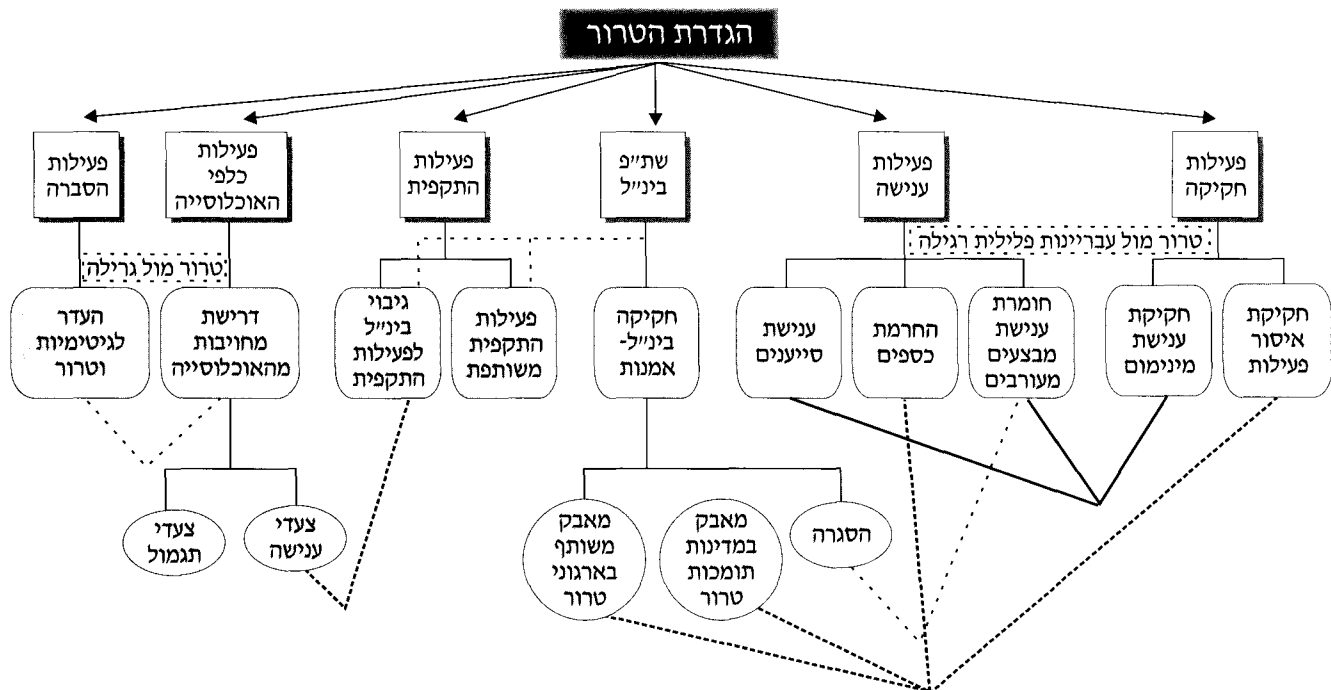
דוגמה בולטת לצורך בהגדרת הטרור היא הסוגיה של הסגרת טרוריסטים. מדינות רבות בעולם חתומות על

"מדינה מפעילת טרור" – מדינה היוזמת, מנחה ומבצעת פיגועי טרור באמצעות גוף שלישי – ארגונים זרים שאינם מהווים חלק אינטגרלי ממערך כוחות הביטחון והמודיעין של המדינה.

"מדינה מבצעת טרור" – מדינה המבצעת פיגועי טרור בשטחן של מדינות אחרות, באמצעות גורמים רשמיים, (פעילי מנגנוני הביטחון והמודיעין של המדינה או שלוחיהם הישירים). הווי אומר, מדינה הפוגעת באופן מכוון באזרחים בשטחן של מדינות זרות על מנת להשיג מטרות ויעדים פוליטיים, ולא במצב מלחמה (בהתאם לאמנות הבינלאומיות, הפגיעה המכוונת באזרחים על-ידי גורמים רשמיים של מדינה במצב מלחמה או בשטח כבוש, תיחשב לפשע מלחמה ולא לטרור).

לעתים קרובות נשמעת טענה כלפי מדינות שונות, ובראשן ישראל, המבצעות פעילות התקפית נגד פעילים בכירים בארגוני הטרור יוזמי הפיגועים, המתכננים שלהם, ראשי היחידות המבצעיות, מכיני המטענים, ואף מנהיגי הארגון, כי למעשה הן בעצמן מבצעות טרור. מבלי להיכנס לשאלת גבולות הלגיטימיות של המלחמה בטרור ומידת זכותה של מדינה זו או אחרת להילחם בטרור בשטחה של מדינה ריבונית אחרת, הרי על-פי הגדרת הטרור המוצעת לא ניתן להגדיר במקרים אלה את פעילות המדינה כ"טרור", ולו רק משום שכל הפעילים הנ"ל אינם בגדר אזרחים. אדם העוסק בפעילות טרוריסטית, גם אם אינו לובש מדים, הוציא את עצמו מתוך הקהילה האזרחית, וכללי הגנת האזרחים אינם חלים עליו.

## תרשים ג': הגדרת הטרור ככלי בסיסי למאבק בטרור



אמנות הסגרה דר־צדדיות ורב־צדדיות בגין עברות שונות. בחלק ניכר מהאמנות הללו צוין במפורש כי כאשר הרקע לעברה הנו רקע פוליטי לא חלה על המדינה הנדונה חובת הסגרה, והרי הרקע לטרור הנו תמיד רקע פוליטי. פתח זה מאפשר למדינות לחמוק מחובתן להסגיר מבוקשים בגין פעולות טרור. לא רק מדינות דוגמת איטליה, צרפת, ויוון נמנעו בעבר מלהסגיר טרוריסטים, תוך שימוש באמתלא של המניע הפוליטי. גם בארצות־הברית, דחה שופט בברוקלין, ביוני 1988, בקשה של תובע פדרלי להורות על הסגרתו של עבד אל עטא (אזרח אמריקני, החשוד בהשתתפות בפיגוע שבוצע נגד אוטובוס בשטחים באפריל 1986, שבמהלכו נהרגו 4 אנשים). השופט קבע כי פיגוע חבלני הוא "מעשה פוליטי", המסייע להשגת ה"יעדים הפוליטיים" של אש"ף, וכי הפעולה נעשתה במסגרת ההתקוממות בשטחים כדי לסייע למטרות הפוליטיות של אש"ף. "המתקוממים של היום בגדה המערבית עשויים להיות מחר שליטי הגדה". לדברי השופט, מדובר ב"אשמה פוליטית", החורגת מסוג הפשעים שבגינם ניתן לגרש במסגרת הסכם ההסגרה בין ישראל לארצות־הברית. למעשה, הצורך בהגדרת טרור בא לידי כמעט בכל רובדי ההתמודדות עם הטרור (ראה תרשים ג'), כגון:

- פעילות חקיקה וענישה – קובץ חוקים ותקנות שנועדו להעניק לכוחות הביטחון כלים להתמודד עם הטרור. כאשר מחוקקים חוקים שנועדו לאסור פעולות טרור וסיוע לפעולות טרור, כמו גם לצורך קביעת עונשי מיינום לטרוריסטים, החרמת כספים וציוד של ארגוני טרור ועוד, יש צורך בהגדרת תופעת הטרור. בהעדר הגדרה מוסכמת אין ערך לחקיקה נגד טרור.
- בכל הנוגע לפעילות חקיקה וענישה יש להבדיל בין פעילות טרוריסטית לעבריינות פלילית רגילה (למרות שבשני המקרים סוג הפעולה המבוצעת עשויה להיות זהה). הצורך בהתייחסות נפרדת בחקיקה ובענישה לטרור מול עבריינות פלילית רגילה נובע מהסכנה הרבה הגלומה בטרור לחברה, לערכיה, לשלטון הקיים ולסדר הציבורי (הרבה מעבר לסכנה הפשיעה הפלילית), בשל הפן הפוליטי של פעילות זו.
- פעילות בינלאומית משותפת – לשם הידוק שיתוף־הפעולה בין מדינות העולם בכל הנוגע למאבק בטרור, ועל מנת להבטיח את האפקטיביות של הקשרים הללו, כאמור, יש להגיע להגדרה בינלאומית מוסכמת לטרור. צורך זה בא לידי ביטוי בעיקר בגיבוש ובאישור אמנות בינלאומיות נגד הטרור, אמנות האוסרות על ביצוע פעילות טרור, סיוע לפעילות כזאת, העברת כספים לארגון טרור, תמיכה של מדינות בארגוני טרור, קיום קשרי מסחר עם מדינות תומכות טרור, ואמנות המחייבות הסגרת טרוריסטים.
- פעילות התקפית – במאבק נגד הטרור יש להבטיח כי היזמה תהיה תמיד בידי המדינה הנאבקת בטרור. במקביל, יש לשאוף כי היכולת המבצעית של ארגון הטרור תצומצם ככל שניתן. לשם השגת יעדים אלה יש לקיים פעילות התקפית רצופה ושוטפת נגד ארגוני הטרור. מטבע הדברים, מדינה הנמצאת

במגנה מול הטרור זוכה לאהדה ולהזדהות מצד אומות העולם, אולם מדינות היוצאות למתקפה נגד הטרור זוכות בדרך כלל לקיתונות של רותחין ולביקורת רבה. להבטחת גיבוי בינלאומי למדינות הנאבקות בטרור, ואולי אף לצורך פעילות התקפית משותפת, יש להגיע להגדרה בינלאומית מוסכמת ביחס למושג טרור, הגדרה המבדילה בין פעילות גרילה (פעילות הזוכה למידה מסוימת של לגיטימציה מצד אומות העולם) לבין פעילות טרור (המהווה סכנה ואיום ממשי לשלום אזרחי העולם וביטחונם).

- פעילות כלפי האוכלוסייה התומכת בטרור – ארגון הטרור נזקק במקרים רבים לגיבוי של אוכלוסייה אזרחית אוהדת ותומכת ומסתייע בה. אחד הכלים האפקטיביים לצמצום פעילות הטרור הוא פגיעה ביכולתו של הארגון לקבל תמיכה, סיוע וגיבוי מאוכלוסייה זו. הגדרת הטרור עשויה לסייע במשימה זו: היא תאפשר לקבוע כללי משחק חדשים בזירה הפנימית והבינלאומית, לפיהם ארגון כלשהו המעוניין לצאת למאבק לשם השגת יעדים פוליטיים שונים, יידרש לשקול תחילה אם הדרך הטובה ביותר להשיג את מטרתו היא שימוש בטרור תוך הסתכנות באבדן הלגיטימיות שלו בעולם, ואף בקרב האוכלוסייה התומכת בו.
- פעילות הסברה – הגדרה אשר תבדיל את הטרור מפעולות אלימות אחרות תאפשר לפתוח במסע הסברה בינלאומי במטרה לקעקע את הלגיטימיות של ארגון הטרור, לקצץ בתמיכה המוענקת לו, ולגבש נגדו חזית בינלאומית אחידה. לשם ערעור הלגיטימיות המוענקת לפעילות הטרור (הנובעת בדרך כלל מנטייתן של אומות העולם להזדהות עם חלק ממטרותיהם של ארגוני הטרור), יש לאבחן בין פעילות טרור לבין פעילות גרילה, כשתי צורות של מאבק אלים המשקפות רמות שונות של חוסר לגיטימיות.
- פעילות נגד מדינות המעורבות בטרור – הטרור המודרני תלוי יותר ויותר בתמיכתן של מדינות. ארגוני הטרור משמשים אמצעי למימוש האינטרסים של מדינות תומכות טרור, ופעילות מותנית בסיוע מגוון שהם מקבלים ממדינות אלה בתחום הכלכלי, הצבאי, והמבצעי. תלותם של ארגונים אחדים בחסותן של מדינות היא כה גדולה עד שהם הפכו להיות "מרינוטות" הפועלות על־פי יזמתן, הכוונתן וסיוען של מדינות אלה. לא ניתן להתמודד באפקטיביות עם תופעת הטרור בלא לקטוע את הקשר ההדוק בין ארגוני הטרור והמדינות התומכות בהם, ולא ניתן לקטוע קשר זה בלא להגיע להסכמה בינלאומית רחבה על הגדרת הטרור, ומכאן להגדרת מדינות המעורבות בטרור והצעדים שיש לנקוט כלפיהן.

## עמדת ארגוני הטרור ביחס להגדרה

וגיית הגדרת הטרור אינה תלויה בהסכמתם של ארגוני הטרור לקבלה, אולם נראה כי יקל להגיע להסכמה בינלאומית ביחס להגדרת הטרור ככל שזו



תהיה אובייקטיבית יותר, ותביא בחשבון את תביעותיהם ואת זווית-ראייתם של הארגונים המבצעים טרור ושל תומכיהם.

ההגדרה המוצעת מפרידה, כאמור, בין טרור לגרילה, הן ברובד המושגי והן ברובד המוסרי, ויישומה הנכון עשוי להציב אתגר בפני הארגונים המבצעים כיום טרור לנטוש את דרך הטרור ולהתמקד בביצוע פעילות גרילה בלבד.

אמנם מרבית הארגונים הפועלים כיום בזירה הבינלאומית והפנימית מבצעים הן פעולות טרור והן פעולות גרילה, אולם מצב זה הוא פועל-יוצא של העדר הגדרה בינלאומית מוסכמת ביחס לטרור, ומכאן העדר כללים מוגדרים של מותר ואסור במסגרת המלחמה הלא-קונוונציונלית, ומערכת ענישה זהה לטרור ולגרילה. אדם היוצא כיום לבצע פיגוע טרור או פיגוע גרילה יודע כי הוא צפוי לאותה ענישה בין אם תקף מחנה צבאי ובין אם השתלט על גן-ילדים. מבצע הפיגוע אולי יזכה לגינוי חריף יותר בשל פיגוע בילדים, אולם הלגיטימציה למעשיו תיגזר מיעדיו הפוליטיים. במצב דברים זה, מדוע שאותו מחבל לא יעדיף לבצע פיגוע טרור שיעניק לו הד תקשורתי רב יותר, יהיה יותר קל למימוש ויסקן פחות את חייו?

אימוץ ההגדרה המוצעת על-ידי מדינות העולם, וההפרדה בין פעילות טרור לגרילה תוך ניתוק תופעות אלה ממהות המטרה הפוליטית העומדת בבסיסן, עשויה להניע את מבצעי הפיגועים לשקול את צעדיהם מראש ולהעדיף פיגוע גרילה על טרור, הן בשל שיקולים מוסריים והן בשל שיקולי "עולות תועלת":

- השיקול המוסרי – ארגוני טרור רבים מתחבטים מלכתחילה בשאלה המוסרית של זכותם לפגוע באזרחים. הדבר בא לידי ביטוי בכתביהם ובראיונות עם טרוריסטים. כך, למשל, טען בדצמבר 1996 אחד מפעילי "החזית העממית לשחרור פלשתינה", וליד סאלם, כי: "בקרוב פעילי החזית העממית יש יותר ויותר מתנגדים לפעולות צבאיות נגד אזרחים, כמו שהייתה בקרבת רמאללה ביום רביעי. הם לא מתבטאים בפומבי מסיבות של משמעת ארגונית פנימית ואחדות".<sup>31</sup> על הדילמה המוסרית ניתן ללמוד גם מדבריו של מנהיג החמאס, השייח' אחמד יאסין: "על-פי דתנו אסור להרוג אישה, תינוק וזקן, אבל כשאתה הורג את בתי ואחותי ובני, זוהי זכותי להגן".<sup>32</sup> לא בכדי מקפידים ארגונים שונים (דוגמת החמא"ס) לפרסם הודעה לעיתונות לאחר שביצעו פיגועים ביעדים אזרחיים מובהקים, כאילו פגעו ביעד צבאי. הדילמה המוסרית קיימת, וחובתם של הנלחמים בטרור להעצים דילמה זו. כאשר מדינות העולם מכירות בעיקרון של שימוש בגרילה לצורך השגת יעדים פוליטיים לגיטימיים מול עמדה מוסרית אחידה נגד ביצוע טרור, הן מעמיקות את הוויכוח המוסרי הקיים ממילא בארגוני הטרור.

- השיקול התועלתי – כאשר מבצע הפיגוע ידע כי פיגוע בגן-ילדים או בכל יעד אזרחי אחר לא יתקבל בהבנה בעולם בשום מקרה וביצוע הפיגוע יהפוך

אותו לטרוריסט מבוקש ברה-הסגרה בעולם, כי הפיגוע יערער את הלגיטימציה של המטרה שלשמה הוא פועל, וכי כאשר ייתפס, הוא עלול להיענש בצורה חמורה בהרבה מאשר היה נענש לו היה מבצע פיגוע גרילה, סביר להניח כי הוא ישקול פעמיים לפני שיחליט איזה סוג פיגוע לבצע. אימוץ הגדרת הטרור המוצעת וגיבוש כללי התנהגות, ומערכת ענישה בהתאם להגדרה זו, תחדד את שיקולי היעילות/תועלת של ארגוני הטרור. אחת הדרכים האפשריות לעודד מגמה זו בקרב ארגוני הטרור היא, כאמור, באמצעות גיבוש מערכת ענישה שונה למי שהורשע בפעילות טרור ולמי שהורשע בפעילות גרילה. כך, למשל, יש לשקול אפשרות להעמיד לדין פלילי תוך אשמה ספציפית של עיסוק בטרור אנשים שהיו מעורבים בפיגועי טרור, בעוד שמי שנתפס כמעורב בפיגוע גרילה יזכה למעמד של שבוי מלחמה.

הגדרת הטרור אמורה אמנם לסייע במאבק בטרור במישורים אופרטיביים רבים ושונים, אולם הגדרה מוסכמת שתשמש בסיס לפעילות בינלאומית נגד טרור עשויה גם לגרום לארגון הטרור לשקול את מעשיו ולהתמודד עם השאלה אם הוא מעוניין להמשיך ולבצע פיגועי טרור ולהסתכן באבדן לגיטימיות, בענישה חמורה וספציפית, במאמץ בינלאומי משותף נגדו (כולל פעילות התקפית), ובפגיעה במקורות האהדה, התמיכה והסיוע שלו. הקהילה הבינלאומית חייבת לעודד את הדילמות המוסריות והתועלתיות של ארגוני הטרור, ולקבוע מדיניות ברורה המלווה באמצעי ענישה הולמים על בסיס הגדרה מוסכמת.

## סיכום

סיכום, יש צורך מהותי להגיע להגדרת טרור שתזכה להסכמה בינלאומית רחבה, אשר תאפשר פעילות אופרטיבית בינלאומית נגד ארגוני הטרור. הגדרה מסוג זה צריכה להתבסס על העקרונות המקובלים והמוסכמים ביחס לניהול מלחמה קונוונציונלית (בין מדינה למדינה), ולהקיש מעקרונות אלה לגבי המלחמה הלא-קונוונציונלית (מלחמה בין ארגון למדינה).

הגדרת הטרור תשמש בסיס וכלי אופרטיבי להעמקת ההתמודדות של העולם בתופעת הטרור, תאפשר לחוקק חוקים ולהתאים עונשים ספציפיים למי שמבצע, מעורב, או מסייע, לפעילות טרור, תאפשר לגבש קודקס דינים ואמנות בינלאומיים נגד טרוריסטים, ארגוני טרור, מדינות תומכות טרור וחברות כלכליות המקיימות מסחר עם מדינות התומכות בטרור, ועוד. במקביל תשבש הגדרת הטרור את ניסיונם של ארגוני הטרור לזכות בלגיטימיות ציבורית ותערער את תמיכתה של אוכלוסיית המוצא של הטרוריסטים בארגוני הטרור (בניגוד לפעילות גרילה). ולבסוף, שימוש אופרטיבי בהגדרת הטרור עשוי להניע את ארגוני הטרור לעבור מפעילות טרור לפעילות חלופית (גרילה) לצורך השגת יעדיהם, בשל שיקולים מוסריים או תועלתיים, ובכך תצטמצם תופעת הטרור הבינלאומי ■

<sup>31</sup> הארץ, 15.12.96.

<sup>32</sup> הארץ, 8.10.97.