



# טרור נגד טרור באורוגוואי

בתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת סבלה אורוגוואי ממאות פיגועים של ארגוני טרור מרקסיסטיים. צבא אורוגוואי הצליח לשים קץ לטרור, אבל בדרך אל הניצחון חיסל את הדמוקרטיה, וחלפו 12 שנה לפני שהוא הסכים להחזירה



ארגון הטרור "תנועת השחרור הלאומית", שפעיליו כינו את עצמם "טופמרוס", הוא כיום מפלגה פוליטית. בתמונה: סניף של המפלגה | במהלך פעילותו הצבאית ביצעו אנשי הארגון מאות פעולות טרור במסגרת טקטיקה ואידיאולוגיה שנקראו "גרילה עירונית"

## הקדמה

ענייניו של המאמר הזה הוא ארגון הטרור "תנועת השחרור הלאומית", שפעיליו כינו את עצמם "טופמרוס" על שם המלך האחרון של ממלכת האצטקים שנלחם בכובש הספרדי. ארגון הטרור הזה החל לפעול באורוגוואי ב-1966 ומוגר צבאית ב-1972, אך קיים עד היום במתכונת של מפלגה פוליטית לגיטימית. במהלך פעילותו הצבאית ביצעו אנשי הארגון מאות פעולות טרור במסגרת טקטיקה ואידיאולוגיה שנקראו "גרילה עירונית".

פעולות הטרור של הטופמרוס הן אחת הסיבות שהביאו ל-12 שנות שלטון צבאי במדינה, שבהן הוגבלו זכויות האזרח, והשלטון נקט פעולות אלימות שיכולות להיחשב לטרור של מדינה. כל הפעולות האנטי-דמוקרטיות האלה ננקטו בנימוק שהן חיוניות להגנה על הדמוקרטיה.

במאמר הזה נבחן האופן שבו נאבק השלטון באורוגוואי בטרור, ומועלות כמה שאלות בנוגע להשלכות הטרור על הדמוקרטיה, כמו: מה יכולה וצריכה דמוקרטיה לעשות במלחמתה נגד ארגון טרור שמטרתו, להפיל אותה, ועד כמה יכולה דמוקרטיה להרחיק לכת בפגיעה בזכויות האזרח במסגרת המאבק בטרור.

## אורוגוואי - רקע היסטורי

האירועים שנידונים במאמר הזה אינם מנותקים מהרקע ההיסטורי והגיאופוליטי של אורוגוואי. בפרק הזה מובאים כמה נתונים היסטוריים הנחוצים כדי להבין את הרקע לעליית הטופמרוס ואת מהות השיטה הדמוקרטית שהונהגה במדינה.

מיקומה הגיאוגרפי של אורוגוואי גרם לכך שהיא שימשה אזור חיץ בין שני אזורים השפעה קולוניאליים: בין ברזיל הפורטוגזית בצפון לבין ארגנטינה הספרדית בדרום. בהיותה אזור חיץ שימשה אורוגוואי זירה תמידית למאבק בין שתי הישויות אלה, ודווקא משום כך היה מקום להיווסדה של רפובליקה עצמאית ניטרלית ובלתי מזדהה. את הרפובליקה העצמאית הזאת ייסד חוסה ארטיגס (Jose Artigas) הנחשב לאבי האומה. ב-1825 זכתה אורוגוואי לעצמאות לאחר מאבקים צבאיים נגד כוחות ספרדיים מצד אחד וכוחות פורטוגזיים מהצד האחר.

הנשיא הראשון של הרפובליקה החדשה היה פרנקטואסו ריברה (Rivera), ולאחריו שלט מנואל אוריבה (Oribe). בין שני האישים האלה התפתחה יריבות שהידרדרה עד כדי מלחמת אחים. תומכי ריברה נקראו "האדומים" (Rojos), ותומכי אוריבה נקראו "הלבנים" (Blancos). מלחמת האזרחים הסתיימה ב-1851. הלבנים והאדומים הפכו לשתי מפלגות פוליטיות שקיימות עד היום באורוגוואי, והן התשתית העיקרית לשיטה הדמוקרטית ברפובליקה.

אורוגוואי הפכה למופת של דמוקרטיה נאורה בתחילת המאה ה-20, עם עלייתו לנשיאות של מנהיג מפלגת האדומים חוזה אורדונה (Ordóñez). בין הרפורמות שהנהיג: חוק חינוך חובה חנם, הפרדת הדת מהמדינה, הגבלת שעות העבודה, שכר מינימום, תוכניות פנסיה ממלכתיות, חוק בריאות, ימי חופשה, ביטוח תאונות ועוד. אורדונה, שחש כי הנשיאות מרכזת בידה סמכויות רבות מדי, קבע בחוקה מהם תפקידי הנשיא וסגנו. כך, למשל, הופקד הסגן על נושאי חוץ וביטחון. ליד הנשיא וסגנו הוא הציב מועצה שלטונית של תשעה חברים



רס"ן (מיל) פרופ' פנחס דיקשטיין  
עמית מחקר בכיר במכון למדיניות נגד טרור  
במרכז הבינתחומי, הרצליה

- שישה מהמפלגה שזכתה בבחירות ושלושה מהמפלגה שהובסה. בשנות ה-50 של המאה הקודמת נהנתה אורוגוואי מפריחה כלכלית שהתבססה בעיקר על יצוא צמר, עורות ובשר. ההכנסה לנפש במדינה היא גם כיום הגבוהה ביותר בכל מדינות אמריקה שמדרום לארה"ב (21 אלף דולר לנפש בשנה).

ב-1958 זכתה בבחירות - בפעם הראשונה במאה ה-20 - מפלגת הלבנים. במקביל פרץ במדינה משבר כלכלי חריף בשל הידידה בביקוש לצמר ולעורות. המדינה ניצבה בפני קושי כלכלי גדול, וב-1966 נוסף אליו קושי נוסף: תחילת פעילותה של מחתרת הטופמרוס, שמקור ההשראה שלה היה המהפכה הקומוניסטית של פידל קסטרו בקובה ב-1959.

## הטופמרוס: מאפיינים, עקרונות ואידיאולוגיה

תנועת השחרור הלאומית - טופמרוס נקראה על שמו של מנהיג האינקה טופק אמרו השני (Tupac Amaru II), שנרצח בעיניים קשום בכיכר המרכזית של קוזקו, בירת פרו, ב-1781, לאחר ארבע שנים של מאבק בכיבוש הספרדי.

הדגל של הטופמרוס הוא וריאציה של הדגל של ארטיגס, מייסד הרפובליקה של אורוגוואי, שהיה מורכב משלושה פסים רוחביים: כחול, לבן, כחול ופס אלכסוני אדום. בדגל של הטופמרוס מופיעים גם כוכב צהוב במרכז והאות T - האות הראשונה של המילה Tupamros. אין ספק שבחירת הדגל של ארטיגס הנערץ לדגלם של הטופמרוס נועד לרמוז שהם בעצם ממשיכי דרכו והמייצגים האמיתיים של העם באורוגוואי (ראו בעמוד הבא).

אחד המאפיינים הבולטים של ארגון הטופמרוס הוא שיטת הפעולה שלו שכונתה "גרילה עירונית", להבדיל מהגרילה הכפרית שנכשלה בניסיון ההפיכה שנערך בבוליביה בתחילת שנות ה-60 בהשראת קובה, ושבראשה עמד ארנסטו צ'ה גווארה. ב-1919 היה אומנם ניסיון למסד גרילה עירונית בצפון-אירלנד, אולם הגרילה העירונית באורוגוואי הייתה חלוצה מובילה בתחום הזה ושימשה השראה לקבוצות גרילה עירוניות אחרות בדרום-אמריקה וגם מחוץ ליבשת, כמו קבוצת באדר-מיינהוף בגרמניה.

את מחתרת הטופמרוס ייסדה ב-1962 קבוצת אינטלקטואלים בעלי השקפות מרקסיסטיות, ובראשם ראול סנדיק, עורך דין במקצועו. הפעולה הפומבית הראשונה של הקבוצה הייתה ארגון הפגנה גדולה של פועלים בעיר הבירה מונטווידאו, שבמהלכה הועלו באש משרדי האיגודים המקצועיים. הפעולה המחתרנית הראשונה של הארגון

## פעולות הטרור של הטופמרוס

ככל שהטרור משגשג, כך קטן האמון של התושבים במדינה - מה שמכרסם ביציבות הדמוקרטיה. מטרת הפעילות האלימה של הטופמרוס אכן הייתה לפגוע ביציבות הדמוקרטיה ולהביא לקריסתה. תקוות הטופמרוס הייתה שבעקבות קריסת הדמוקרטיה יעלה משטר מרקסיסטי - בהתאם לדרישת העם.

על מידת האינטנסיביות של פעולות הטרור באורוגוואי בשנים 1963-1974 ניתן ללמוד מתרשים 1.<sup>2</sup> פעולות הטרור האלה כללו

הנחת פצצות, שוד מזוין, התקפות חמושות, מעשי רצח, השתלטות על תחנות רדיו כדי לשדר תעמולה וחטיפות לשם כופר. הטרור הגיע לשיאו ב-1972: באותה השנה היו 165 מקרים של הנחת פצצות, 80 מקרים של שוד מזוין, 22 התקפות ירי, 21 מעשי רצח, 16 השתלטויות על תחנות רדיו לשם הפצת תעמולה ושני מקרים של חטיפה.

בתרשים 1 ניתן לזהות כמה מדרגות: השנים שלפני 1968 (7 אירועים בממוצע בכל שנה), השנים 1968-1969 (60 אירועים בשנה), השנים 1970-1971 (116 אירועים בשנה), 1972 (321 אירועים) והשנים שלאחר 1972 (0 אירועים). ככל שהטרור החריף, כך חל פיחות ברמת הדמוקרטיה במדינה, וגדל כוחו של הצבא. יש לציין שמרבית אירועי הטרור ב-1972 התרחשו במחצית הראשונה של השנה, אז נרשמו בממוצע יותר מ-50 אירועי טרור בחודש. את הלחימה בטרור נטל על עצמו הצבא, והישגיו היו מרשימים: בתוך זמן קצר הוא הצליח למגר את הטרור בכלל ואת ארגון הטופמרוס בפרט. הדרכים שנקט הצבא כדי להשיג את ההישגים האלה נידונים בהמשך.

## עליית השלטון הצבאי

עד שנות ה-60 של המאה ה-20 היה צבא אורוגוואי גוף א-פוליטי, קטן בהיקפו ובתקציבו ונתון למרות הרשות האזרחית. כך, למשל, הצהיר מפקד הצבא ב-1966: "אני מחויב לחלוטין לכבד את כל ההליכים האלקטורליים וכל מה שנובע מהם, המייצגים את רצונו העליון של העם במסגרת החוקה של הרפובליקה. אף אחד לא יכול להסיט אותנו מהנורמות המנחות אותנו. נתנו את מילת הכבוד שלנו, ואנחנו נכבד אותה עד הסוף, לתפארת האומה האורוגוואית". מהדברים האלה משתמע שנקודת המוצא ביחסי הצבא-ממשל בסמוך לתחילת הפעילות האלימה של הטופמרוס הייתה מרות מוחלטת של הממשל האזרחי ושל מוסדות השלטון החוקתיים על הצבא. עם זאת, כבר ב-1965 הכריז הממשל על תקנות חירום מיוחדות במסגרת ניסיונו לבלום הפגנות עובדים שמחו על הרעת תנאי

הייתה פריצה למועדון קליעה למטרה וגניבת כלי נשק מתוכו. אלה עתידים היו לשמש את אנשי הטופמרוס בפעולות הטרור שלהם.

ב-1967 הודיעו הטופמרוס שהם מוציאים את עצמם אל מחוץ לחוק באורוגוואי, וכי הם אינם מכירים בחוקי הרפובליקה וממילא לא מחויבים לציית להם. הם טענו כי מוסדות המדינה אינם משרתים את טובת הכלל, אלא רק שכבה דקה של אוליגרכים שעושים את הונם באמצעות ניצול מכפיר של העובדים.

לטופמרוס היו כמה עקרונות פעולה: ההכרח לנקוט מאבק מזוין, הצורך להגביר את האחדות בעם, הצורך בפעילות אקטיבית להחלפת

השלטון, ניהול מלחמה פיזית בפוליטיקאים והפעלת מערך נרחב של תעמולה, של יחסי ציבור ושל תקשורת שמטרתו לגייס את ההמונים.

הפעילות המחתרנית של הטופמרוס התבססה אך ורק על משאבים מקומיים: הם לא הסתייעו בטרוריסטים מתנדבים מארצות אחרות ולא קיבלו מבחוץ שום סיוע כספי או לוגיסטי. היה לכך מניע אידיאולוגי:

**"אנחנו לא מבקשים סיוע כספי מחוץ למדינה"**

**בעבור המהפכה שלנו... אנחנו מבחינים בין רכושם של העובדים לבין רכושם של הבורגנים הנצלנים אשר ללא ספק נובע מניצולם של הפועלים. לפיכך רכושם של הבורגנים חייב להיות המקור הפיננסי שלנו, ויש לנו זכות לתפוס אותו ולהשתמש בו לצרכים שלנו".<sup>1</sup>**

בהתבסס על האידיאולוגיה הזאת נהגו הטופמרוס לשדוד בנקים, לחטוף בני אדם לשם קבלת כופר, לפרוץ לבתים ולעסקים ולגנוב. את התעמולה שלהם הפיצו הטופמרוס בדרכים שונות: לפני שהוטלה במדינה צנזורה, הם פירסמו מודעות בעיתונים. כמו כן הם חילקו עלונים ברחובות, תלו פוסטרים, השתלטו על תחנות שידור והעבירו באמצעותן מסרים, השתלטו על מפעלים וקיימו בהם אסיפות הסברה לעובדים וחטפו פוליטיקאים בכירים ואישי ציבור - פעולות שזכו לתהודה רבה (בין היתר הם חטפו את המנכ"ל של חברת החשמל, בנקאים, את שגריר בריטניה באורוגוואי, שופט בכיר, את התובע הכללי של המדינה ודיפלומט אמריקני). הטופמרוס אף הצליחו לשחרר עשרות מאנשיהם באמצעות פריצות נועזות לבתי כלא. הפורצים נהגו להתחפש לשוטרים כדי להתגבר על השמירה.

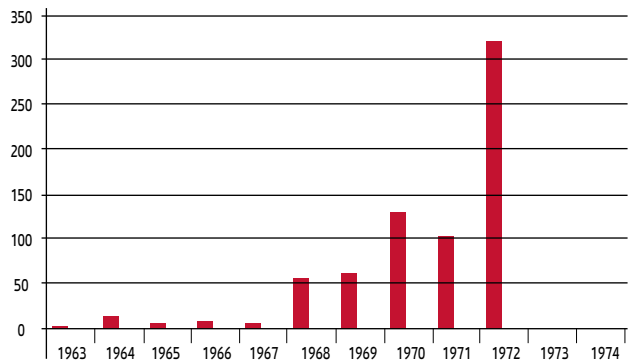
יש לציין שנוסף על הטופמרוס פעלו באורוגוואי עוד כמה ארגוני טרור, כמו כוחות המהפכה המזוינים (FARO), הארגון העממי השלושים ושלושה (OPR-33), החזית המהפכנית של הפועלים (FRT), הקומנדו להגנה עצמית של העם (CAP), ארגון ה-12 בדצמבר והארגון לפעילות ולאחדות. כל אלה היו גם הם ארגוני גרילה עירונית, אך ללא ספק מחתרת הטופמרוס הייתה הכוח המשמעותי ביותר מבין כל ארגוני הטרור במדינה.



דגל הטופמרוס

**מה צריכה ומה יכולה דמוקרטיה לעשות במלחמה נגד ארגון טרור שמטרתו להפיל אותה, ועד כמה יכולה דמוקרטיה להרחיק לכת בפגיעה בזכויות האזרח במסגרת המאבק בטרור?**

## תרשים 1: מספר פעולות הטרור שביצעו ארגוני הטרור באורוגוואי בין 1963 ל-1974



העסקתם בעקבות המשבר הכלכלי החרף. קרוב לוודאי שהטופמרוס וארגונים סוציאליסטיים אחרים היו מעורבים בארגון העובדים למאבק, כפי שהיו מעורבים בהצתתו של בניין האיגודים המקצועיים ב־1966 במהלך הפגנה שאירגן ראול סנדיק, מייסד הטופמרוס. הצבא לא היה מעורב בקביעת התקנות האלה, ובאופן לא רשמי גם לא תמך בניסיון לפתור סוגיות של כלכלה ושל יחסי עבודה באמצעות צווים. עד לתחילת שנות ה־70 התערער מעמדה של הממשלה הן כתוצאה מהמשך המשבר הכלכלי הקשה והן כתוצאה מהגידול המשמעותי בפעילות הטרור של הטופמרוס. את המלחמה בטרור ניהל השלטון בעיקר באמצעות צווים נשיאותיים - לפעמים על חשבון הליכי חקיקה דמוקרטיים בפרלמנט. ייתכן שהדבר נבע מהצורך להגיב במהירות להתרחשויות, ואולי הייתה זאת גם תוצאה של פאניקה שלטונית. ההתנהלות הזאת עוררה מורת רוח בקרב הציבור - מה שסייע לטופמרוס לערער את אמון הציבור במוסדות השלטון במדינה. ב־1972, שנת השיא בפעילות הטרור של הטופמרוס, החל הצבא - לראשונה בתולדותיו - להתערב בעניינים פוליטיים. באפריל דרש הצבא מהנשיא דאז, חואן מאריה בורדברי (Bordaberry), ומהאסיפה הלאומית (הפרלמנט) להכריז שהמדינה נמצאת במצב של מלחמה פנימית ולבטל חירויות פרט מסוימות. הנשיא והאסיפה הלאומית נענו לדרישות הצבא. במאי האריך הנשיא את תוקפו של "מצב המלחמה הפנימי". מפקד הצבא תמך בצעד הזה, אולם קצינים רבים התנגדו לכך בטענה שהוא נוגד את החוקה. אותם הקצינים אף הביעו מורת רוח מכך שחשודים בטרור נחקרים במשטרה בעיניים ויצאו נגד התארגנויות של שוטרים שהקימו מעין צבאות פרטיים ללחימה בטרור. מהדברים האלה עולה שהצבא ראה את עצמו שומר הדמוקרטיה ואף התעמת עם השלטון האזרחי כשחשב שאינו דבק

במידה מספקת בערכי הדמוקרטיה ושלטון החוק. ויש דוגמאות נוספות לעימותים של הצבא עם השלטון האזרחי בסוגיות של דמוקרטיה ושל זכויות אדם. כך, למשל, סירב הצבא בספטמבר 1972 להוראת הנשיא לשבור שביתה גדולה של עובדים. יתר על כן, הצבא הביע הזדהות עם העובדים ותמך בדרישתם להעלות את שכרם.

הפיחות במעמדו של הממשל האזרחי מול הצבא הלך וגבר. באוקטובר 1972 סירב קולונל מהצבא לשחרר ארבעה אסירים למרות צו מפורש של בית המשפט. בסוף אותו החודש סירבו קציני צבא למסור לרשות האזרחית מסמכים הקשורים בחקירה מסוימת. בתחילת 1973 כבר התחולל מרד של ממש בצבא אורוגוואי שזכה לכינוי "המרד האיטי". תחילתו בסירובם של הרמטכ"ל, של מפקד חיל האוויר ושל מפקד חיל הים לציית לשר ביטחון חדש שמינה הנשיא בורדברי. השלושה סירבו באופן מופגן למלא את פקודותיו ודרשו לפטר. באותה העת אף השתלט אחד הגנרלים על כמה תחנות שידור של הטלוויזיה. באותו הלילה פנה הנשיא בורדברי בקריאה נרגשת לאומה להפגין מתוך הזדהות עם החוקה, אולם פחות מ־100 אנשים נענו לקריאתו. ב־9 פברואר 1973 נמשך תהליך ההשתלטות של הצבא על תחנות שידור במדינה, ויחידות של הצבא אף השתלטו על החלק העתיק של מונטווידאו. אנשי הצי אומנם הצהירו אמונים לנשיא, אולם שאר יחידות הצבא נמנעו מכך ואף פירסמו כמה פקודות יום שבהן דרשו מהנשיא להקטין את האבטלה, לשפר את תנאי העבודה של הפועלים, להוציא אל הפועל רפורמה אגררית יסודית (פקודת יום מס' 4), לפעול לקדמה ולמודרניזציה ולהכניס שיפורים בשירותי הרפואה הציבוריים (פקודת יום מספר 7).

ב־11 בפברואר פורסמה פקודת יום נוספת שבה הודיעו ראשי הצבא וחיל האוויר כי כוחות הביטחון לוקחים על עצמם את השליטה במדינה ודרשו לפטר את מפקד חיל הים.

ב־13 בפברואר 1973 נפגש הנשיא עם ראשי הצבא וחיל האוויר - על פי דרישתם - באחד מבסיסי חיל האוויר. הוא הודיע על פיטוריו של מפקד חיל הים, מינה - שוב - שר ביטחון חדש ופירסם את ההצהרה הבאה:

**"הכוחות המזוינים, שהפגינו בעקביות גדלות רוח ויכולת רבה, לא יכלו להישאר אדישים לחיי האומה נוכח האתגרים, הכאבים, התקוות והקורבנות... היום אני יכול להודיע שהרשות המבצעת (הנשיא וועדת התשעה) תיצור את הדרכים החוקיות הנאותות להשתתפות של הכוחות המזוינים במשימות הלאומיות במסגרת החוק והחוקה".<sup>3</sup>**

יש לציין שהן הצבא והן הנשיא ראו צורך לעשות את כל המהלכים במסגרת החוק והחוקה - גם אם מדובר היה בשינוי אד־הוק של

**אחד המאפיינים הבולטים של ארגון הטופמרוס הוא שיטת הפעולה שלו שכונתה "גרילה עירונית", להבדיל מהגרילה הכפרית שנכשלה בניסיון ההפיכה שנערך בבוליביה בתחילת שנות ה־60 בהשראת קובה**

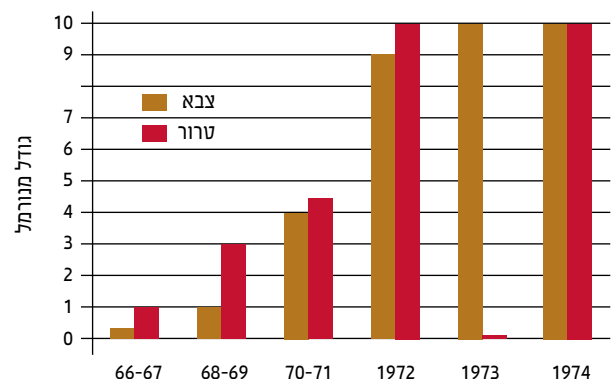
החוקה וגם אם מדובר היה במראית עין בלבד של דמוקרטיה. במסגרת ההסכם הזה לשיתוף הצבא בשלטון, שנודע בשם הסכם בויסו לנצה (Boiso Lanza) - על שם בסיס חיל האוויר שבו נחתם ההסכם - הוקמה המועצה לביטחון לאומי (COSEMA), שבה השתתפו הנשיא, כמה שרים ומפקדי שלוש הזרועות של הצבא: יבשה, ים ואוויר. כמו כן הוקם מעין מיניסטריון מייעץ לנשיא (ESMACO) שנועד להעמיק את האינטגרציה של הצבא בתהליך קבלת ההחלטות במדינה. בעקבות סירובו של בית הנבחרים להיענות לדרישת הצבא להסיר את חסינותם של שניים מחברי הבית שנחשדו בחברות בטופמרוס, פיזר הצבא את בית הנבחרים ותפס את השלטון. עם זאת, בורדברי נותר נשיא הרפובליקה. באחד המפגשים עם שגריר ארה"ב, שנערכו לאחר ההפיכה הצבאית, אמר בורדברי ש"המסורת הדמוקרטית באורוגוואי היא כשלעצמה הייתה האיום האמיתי על הדמוקרטיה".

התמונה שעולה מהפרק הזה ברורה: ממצב שבו הצבא נתון לחלוטין למרות הרשות האזרחית, הוא הפך לגורם השולט במדינה לאחר שפיזר את מוסדות השלטון הדמוקרטיים. ההידרדרות הייתה מהירה: בתחילה החל תהליך של פוליטיזציה בצבא - שקודם לכן נמנע בקנאות מלעסוק בפוליטיקה - לאחר מכן הוא פסק לציית לממשל האזרחי, בשלב שלאחר מכן הפך הצבא לשותף שלטון ולבסוף, כאמור, הוא הפך לשליט המדינה.

יש לזכור שהשנים שבהן הלכה והעמיקה אחיזת הצבא בשלטון היו גם השנים שבהן הגיע הטרור במדינה לשיאו. הצבא עסק לא רק בפוליטיקה, אלא הוא גם נלחם בטרור בנחישות רבה ובתוך זמן קצר הצליח למגרור באופן מוחלט.

בתרשים 2 מומחש הקשר שבין פעילות הטרור לבין עליית כוחו של הצבא (וירידת כוחם של מוסדות הממשל הדמוקרטי). בציר האופקי מוצגות השנים שבהן מדובר. הציר האנכי מציג את הערכים (בסולם מ'1 עד 10) של פעילות הטרור ואת הערכים של עוצמת הצבא ביחס למוסדות השלטון הדמוקרטיים במדינה (גם כן בסולם מ'1 עד 10). את עוצמת הצבא לעומת השלטון האזרחי קבעתי באופן סובייקטיבי על פי אופי התהליכים שתוארו במאמר. למשל, כשהצבא תפס את השלטון ב'1973 ופיזר את הפרלמנט ואת שאר המוסדות של הממשל הדמוקרטי, הוא הגיע לשיא כוחו לעומת השלטון האזרחי (גודל 10). ב'1971 היה הצבא רק "שותף" של הרשות המבצעת, ולכן המספר 4

## תרשים 2: המתאם בין החרפת הטרור לגידול בעוצמת הצבא אל מול השלטון האזרחי



מייצג את כוחו לעומת המוסדות האזרחיים.

מתרשים 2 עולה בבירור כי ככל שהטרור החרף - עד לשיא ב'1972 - כך חיזק הצבא את כוחו על חשבונם של מוסדות השלטון הדמוקרטיים. בתרשים בולטת העובדה שהעלייה בעוצמת הצבא עוקבת במדויק אחר העלייה במספר פעולות הטרור, אך נמצאת תמיד צעד אחד מאחוריה. הסיבה לכך נעוצה בכך שהיוזמה הייתה בתחילה בידי הטופמרוס, והצבא רק הגיב על פעולות הטרור. ב'1972 הגביר הצבא באופן ניכר את תגובותיו ולאחר מכן נטל את היוזמה לידי ו הצליח לדכא כליל את הטרור. עד כדי כך היו פעולותיו יעילות, שב'1973 כבר לא היו כלל פעולות טרור במדינה. יחד עם זאת, גם הדמוקרטיה חדלה להתקיים במדינה. גם בשנים שלאחר מכן המשיך הצבא להחזיק בשלטון, ורק ב'1985, בעקבות משאל עם, ויתר הצבא על השלטון, ואורוגוואי חזרה להיות מדינה דמוקרטית.

נשאלת השאלה מדוע לא ויתר הצבא על השלטון והשיב את המשטר הדמוקרטי כבר ב'1973, כשהיה ברור שהטרור הוכה מכה ניצחת. המשך הממשל הצבאי במדינה והמשך ההגבלות על חירויות האזרח הביאו לכך שהצבא, שקיבל קרדיט משמעותי מהציבור על מיגור הטרור במדינה, הפך מושא לשנאה בקרב מרבית אלה שתמכו בו בתקופת הלחימה בטופמרוס.

## המלחמה בטרור ואובדן הדמוקרטיה

עם מותו של הנשיא אוסקר גסטידו (Gestido) בדצמבר 1967 החליף אותו חורחה פצ'קו ארקו (Areco). הנשיא החדש ניצב, כפי שכבר תואר לעיל, מול משבר כלכלי חריף, שביתות של האיגודים המקצועיים, מהומות סטודנטים ופעולות טרור. מיד עם עלייתו לשלטון החל פצ'קו לשלוט באמצעות תקנות חירום וצווי שעה. אלה היו הפעולות הראשונות שנקט:

- הוצאה אל מחוץ לחוק של חמש מפלגות קטנות בעלות זיקה לשמאל.
- הפעלת צנזורה על העיתונות, סגירת תחנות רדיו, סגירת מערכות עיתונים.
- הכרזה על מצב חירום ביטחוני.
- גיוסם לצבא של אלפים שהשתתפו בהפגנות (למשל, 15 אלף פועלים שעבדו בחברת הטלפונים הלאומית ו-11,500 עובדים של מפעלי הזיקוק). גיוסם לצבא של אלפי הפועלים המפגינים איפשר לנשיא להכפיף אותם מהבחינה המשפטית לחוקי הצבא ולבתי הדין הצבאיים.
- הגדלה ניכרת של תקציב הביטחון - מ'14% מהתקציב השנתי ל-'26%.
- מיליטריזציה של המשטרה. ב'1969 הוקמו פלוגות מחף מיוחדות שהתמחו בארה"ב בדיכוי טרור ובחקירת עצורים בעיניים.
- הכנסת כוחות צבא לאוניברסיטאות ולמוסדות להשכלה גבוהה כדי לדכא בכוח הפגנות סטודנטים.
- מתן סמכויות לצנזורה לקרוא ולצנזר כל דבר דואר פרטי ורשמי.
- החל מ'1970 קיבלו הצבא והמשטרה סמכות לבצע חיפושים בבתיים לפי ראיות עיניהם של הקצינים בלי צורך בצווים שיפוטניים כלשהם. מטרת הצעד הזה הייתה להקל על לכידתם של אנשי טופמרוס ועל מציאת מחסנים שבהם הסתירה המחותרת כלי נשק וחסופים.



- העברת בתי הסוהר לשליטת הצבא (לאחר כמה בריחות המוניות של אסירים מהטופמרוס).
- העברת הלחימה בטרור מהמשטרה לצבא (ספטמבר 1971).
- ביטול ה"הביאס קורפוס" - העיקרון המשפטי שלא ניתן לעצור בן אדם בלי להביאו קודם לכן לבית משפט. ה"הביאס קורפוס" בוטל באורוגוואי למרות פסיקה של בית המשפט העליון במדינה שלפיה אסור לשלטון לנקוט את הצעד הזה.
- ביטול האוטונומיה של מערכת החינוך במדינה מהגן ועד האוניברסיטה ומינוי מועצה לאומית לפיקוח על החינוך. למועצה הזאת ניתנה הסמכות לסגור מוסדות חינוך ולכלוא מרצים, סטודנטים ופרופסורים.

ותושביה היו נתונים למשטר צבאי שרמס את זכויותיהם. מהפרשה ההיסטורית הזאת עולות כמה שאלות קשות.

- האם נכון ומוסרי שמדינה דמוקרטית תפחית את "רמת הדמוקרטיה" ותפגע בחלק מזכויות הפרט במסגרת מאבקה בארגוני טרור (שאות המטרות שלהם היא חיסול הדמוקרטיה)?
- האם אורוגוואי לא הריחה לכת בהגבלת זכויות הפרט במסגרת הלחימה שלה בטרור?
- האם היו הטופמרוס מצליחים להפיל את השלטון באורוגוואי ולהקים משטר קומוניסטי טוטליטרי אילולא ננקטו כל צעדי הדיכוי והחירום שנסקרו לעיל?
- האם יכולה הייתה אורוגוואי למגר את הטרור במהירות ובאופן מוחלט גם ללא

השיטות הדרקוניות שאימצה?

ההיסטוריונים חלוקים ביניהם בנוגע לשאלות האלה. המשטר הצבאי נשאר על כנו באורוגוואי עד 1985 ובוטל בעקבות משאל עם שנערך באותה השנה. עם ביטול המשטר הצבאי הוכרזה חנינה גורפת הן לאנשי הצבא שתפסו את השלטון והן לפעילים לשעבר בארגוני הטרור. נערכו בחירות כלליות, ואורוגוואי חזרה להיות מדינה דמוקרטית כפי שהייתה לפני שמחתרת הטופמרוס החלה בפעולתה ובטרם תפס הצבא את השלטון.

## מעורבות בין-לאומית במלחמת האזרחים באורוגוואי

גורמים זרים היו מעורבים בלחימה באורוגוואי הן בצד הטופמרוס והן בצד הממשלה. בסוף 2010 ובתחילת 2011 נפתחו הארכיונים של משרד החוץ האמריקני, ואלה כללו, בין היתר, מסמכים הנוגעים לטרור באורוגוואי ולמדיניות של ארה"ב נוכח האירועים שם. הפרק הזה מתבסס גם על המסמכים האלה.

יש לציין כבר בתחילת הדברים שאף כי רמת המעורבות של גורמים זרים הייתה לא מבוטלת, הרי השפעתה לא הייתה מכרעת:

- המעורבות כשלעצמה לא הייתה מחוללת את תנועת הטרור.
- המעורבות כשלעצמה לא הייתה מביאה למיגור הטרור.

הגורם המשמעותי ביותר שסייע לארגוני הטרור באורוגוואי היה "האיחוד המתאם המהפכני"<sup>4</sup> שבו השתתפו ארגוני טרור מארבע מדינות: אורוגוואי, צ'ילה, ארגנטינה ובוליביה. שיתוף הפעולה היה בעיקר בתחומי האידאולוגיה, התעמולה והתקשורת, אך גם במתן מסתור לפעילי טרור.

כדי להתמודד עם "האיחוד המהפכני" הקימו כמה ממדינות דרום אמריקה - ובהן אורוגוואי, ארגנטינה, ברזיל, פרגוואי, בוליביה וצ'ילה - גוף משותף ללחימה בטרור. החברות בגוף הזה החליפו ביניהן מידע (בין היתר בענייני מודיעין וטכניקות ללחימה בטרור) אך גם שיתפו פעולה בתחום המבצעי: כל אחת מהמדינות החברות באיחוד איפשרה למדינות החברות האחרות להפעיל בתחומה צוותי חיסול

- עידוד התארגנויות פארא-צבאיות של אנשי ימין נגד אנשי שמאל בכלל ונגד אנשי הטופמרוס בפרט. הקבוצות האלה יזמו פעולות אלימות נגד אנשי השמאל, כולל מעשי רצח.

ב־1972 החליף בורדברי את פצ'קו בתפקיד הנשיא והמשיך את מדיניותו. באפריל 1972, שבו היו 60 פעולות טרור של הטופמרוס, אף הכריז הנשיא החדש על "מצב של מלחמה פנימית". ההכרזה הזאת איפשרה לבורדברי להנהיג תקנות חירום, שלטענתו היו חיוניות כדי להילחם בטרור:

**"מצב המלחמה הוכרז כדי לאפשר נקיטת צעדים לדיכוי הפעולות של יחידים או של קבוצות שפועלים נגד האומה - בתנאים המוגדרים בחוקה".**

מצב המלחמה הוכרז לזמן מוגבל, אך הוארך ארבע פעמים, בכל פעם לתקופה של שלושה חודשים.

באפריל גם העביר בורדברי חוק שנתן תוקף לכל הצווים והתקנות שפירסמו הוא וקודמו פצ'קו. בין השאר הוקמו בתוקף הצווים האלה בתי דין צבאיים שבסמכותם היה לשפוט גם אזרחים. בפועל מדובר היה בהכרזה על משטר צבאי במדינה.

בשם המלחמה בטרור פסקה אפוא אורוגוואי מלהיות דמוקרטיה. מתושבי המדינה נשללו כל החירויות המוקנות לאזרחים במדינה דמוקרטית, והכוחות המזוינים נקטו פעולות של דיכוי שפגעו בכל האוכלוסייה בלי שום אבחנה בין טרוריסטים למי שאינם טרוריסטים. אלפים נעצרו באופן שרירותי ואקראי ונחקרו בעינויים. שיטות הפעולה הדרקוניות האלה הביאו לתוצאות: נתפסו אנשי מחתרת, והתגלו מקומות מחבוא שלהם ומחסני נשק. שלושה חודשים לאחר שהצבא תפס למעשה את השלטון, חוסלה מחתרת הטרור של הטופמרוס, ופסקו לחלוטין פעולות הטרור שלה ושל קבוצות טרור קטנות נוספות.

אם בוחנים את "השורה התחתונה", ואם מה שנחשב הוא רק "מבחן התוצאה", הרי שצבא אורוגוואי הצליח לחסל במהירות את הטרור במדינה. אולם המחיר היה כבד: אורוגוואי חדלה להיות דמוקרטיה,

של טרוריסטים גולים. למשל, סוכנים מאורגוואי יכלו לחסל באין מפריע טרוריסטים של הטופמרוס שמצאו מקלט על אדמת ארגנטינה. המדינות החברות גם העניקו "שירותי חיסול" זו לזו. למשל, אורוגוואי יכלה לבקש מארגנטינה שתחסל בעבורה טרוריסטים של הטופמרוס שברחו לתחומה. מבצעי החיסול האלה קיבלו את שם הקוד "קונדור". הסיוע שהעניקה קובה לטופמרוס היה אידיאולוגי. כפי שהוסבר קודם לכן, הטופמרוס סירבו לקבל - מטעמים אידיאולוגיים - עזרה מבחוץ. מעיון בקורות החיים של אנשי טופמרוס ידועים עולה שכמה מהם היו במשך זמן מה בקובה.

לברזיל הייתה השפעה לא מבוססת על האירועים באורוגוואי שכן צבא אורוגוואי חיקה במידה רבה מהלכים שנקט המשטר הצבאי בברזיל. כך, למשל, ב-1968 פירסם נשיא ברזיל, ארטור דה קוסטה אה סילבה, את צו מספר 5 שמסמל את שיאו של הדיכוי הדיקטטורי במדינה שהחל ארבע שנים קודם לכן. על פי הצו הזה פוזר הפרלמנט, הוכנסה האופוזיציה לפיקוח הדוק, חוסלה העצמאות של מערכת המשפט, פורקו האיגודים המקצועיים, ונאסר על קיום הפגנות.

במקביל גם הטופמרוס הושפעו במידה רבה מארגוני הטרור שפעלו בברזיל. ספרו של המהפכן הברזילאי קרלוס מריגלה "לשחרור של ברזיל" כולל פרק בשם "מדריך ללוחמת גרילה עירונית", שאותו יישמו הטופמרוס כמעט ככתבו וכלשונו.<sup>5</sup>

ברזיל הייתה מעורבת באירועים באורוגוואי גם בשל השתתפותה במבצע קונדור.

באופן דומה הייתה גם ארגנטינה מעורבת באירועים באורוגוואי. אף ידוע שנשיא אורוגוואי פצ'קו קיים כמה פגישות בבואנוס איירס לשם החלפת דעות על הטרור ועל אופן מיגורו.

גם המעורבות של ארה"ב באירועים באורוגוואי הייתה משמעותית. ארה"ב הכשירה אנשי משטרה וצבא מאורוגוואי בלוחמה נגד טרור ואף בניהול חקירות באמצעות עיניים. ארה"ב אף מימנה את פעולות הכוחות המיוחדים (פלוגות המוות) שהתמחו בלוחמה נגד הטופמרוס. המעורבות האמריקנית גברה במיוחד ב-1969 מחשש שבאורוגוואי תעלה לשלטון מפלגה סוציאליסטית - בדומה למה שקרה בצ'ילה, שם עלה לשלטון הסוציאליסט סלבדור איינדה. את השוטרים והחיילים מאורוגוואי אימנו האמריקנים הן בארה"ב והן במתקנים של הצבא האמריקני בפנמה. נוסף על כך, מאות שוטרים של משטרת אורוגוואי קיבלו הדרכה מסוכנים אמריקנים במחנה אימונים באורוגוואי. את האימונים העבירו, בין היתר, אנשי סיי-איי-איי ואנשי IPA - (InterAmerican Police Academy) ארגון ממשלתי אמריקני שמטרתו המוצהרת הייתה להילחם בקומוניזם בכל מקום בעולם.

אירוע מיוחד הקשור במעורבות האמריקנית באורוגוואי היה פרשת

חטיפתו של סוכן הסי-איי-איי דניאל (דן) מיטריונה (Mittrione), מומחה לחקירות בעיניים, שנשלח למונטווידאו כדי להדריך את חוקרי המשטרה המקומיים.<sup>6</sup> מיטריונה נחטף על ידי הטופמרוס יחד עם עוד כמה אישים מערביים (ובהם שגריר בריטניה) והוחזק בכלא מאולתר. האמריקנים דרשו מממשלת אורוגוואי להודיע כי תוציא להורג אסירי טופמרוס, אם יאונה רע לדניאל מיטריונה, אולם ממשלת אורוגוואי דחתה את הדרישה הזאת על הסף בטענה שהיא מנוגדת לחוקה.<sup>7</sup> על פי מסמכים של הטופמרוס, הם לא ידעו לשם מה נשלח מיטריונה למונטווידאו. אף על פי כן, כמה ימים לאחר מכן נרצח מיטריונה, וגופתו נמצאה על ידי משטרת אורוגוואי. שאר החטופים, ובהם שגריר בריטניה, שוחררו על ידי הטופמרוס ללא פגע כעבור כשנה וחצי.

בהקשר של המעורבות האמריקנית כדאי להזכיר גם את ביקורו של שר החוץ הנרי קסינג'ר בארגנטינה ב-1976 כדי לדון עם ראשי החונטה הצבאית על סכנות הקומוניזם בדרום היבשת. לפי אחד הפרוטוקולים של השיחות האלה אמר קסינג'ר לגנרלים: "תעשו מה שאתם צריכים לעשות, אבל תעשו את זה מהר".<sup>8</sup> כזכור, באותה העת ניהלה החונטה הצבאית בארגנטינה את "המלחמה המלוכלכת", שבמסגרתה "הועלמו" (ולמעשה נרצחו) כ-30 אלף מתנגדי משטר, ובהם פעילים באיגודי עובדים, סופרים, סטודנטים, אנשי רוח וסתם אזרחים. מדבריו של קסינג'ר עולה שארה"ב תמכה במלחמה הזאת, וקרוב לוודאי שהיא תמכה במלחמות דומות שנוהלו במדינות אחרות בדרום אמריקה.

## דיון וסיכום

מחתרת הטופמרוס הייתה ארגון טרור בעל צביון מרקסיסטי שקיבל את השראתו מהמהפכה של פידל קסטרו בקובה ב-1959. את הארגון ייסד ב-1962 עורך הדין ראול סנדיק, ופעולת הטרור הראשונה שלו הייתה פריצה למועדון קליעה למטרה וגניבת כלי נשק ותחמושת. הארגון בחר בטקטיקה של טרור עירוני (להבדיל מהטרור הכפרי של צ'ה גווארה בבוליביה) ובאופן מוצהר בחר בדרך של אלימות שכללה מעשי שוד, חטיפות לשם סחיטת כופר, התנקשויות, התקפות על כוחות משטרה וצבא וכדומה. כבר בתחילת דרכו הודיע הארגון שהוא אינו מכיר בחוקי המדינה ושהוא מוציא את עצמו אל מחוץ למסגרת החוק והחוקה. מספר פעולות הטרור שעשה הארגון הלך וגדל בהדרגה עם השנים והגיע לשיא של כ-60 פעולות בממוצע בחודש במחצית הראשונה של 1972.<sup>9</sup>

אורוגוואי, שהייתה מדינה דמוקרטית כשהחלה מחתרת הטופמרוס בפעולותיה, נקטה צעדי חירום שונים במסגרת המאבק שניהלה

**לטופמרוס היו כמה עקרונות פעולה: ההכרח לנקוט מאבק מזוין, הצורך להגביר את האחדות בעם, הצורך בפעילות אקטיבית להחלפת השלטון, ניהול מלחמה פיזית בפוליטיקאים והפעלת מערך נרחב של תעמולה, של יחסי ציבור ושל תקשורת שמטרתו לגייס את ההמונים**



הפגנת פועלים במונטווידאו | הגורם המשמעותי ביותר שסייע לארגוני הטרור באורוגוואי היה "האיחוד המתאם המהפכני" שבו השתתפו ארגוני טרור מארבע מדינות: אורוגוואי, צ'ילה, ארגנטינה וקולומביה. שיתוף הפעולה היה בעיקר בתחומי האידיאולוגיה, התעמולה והתקשורת, אך גם במתן מסתור לפעילי טרור

הלחימה בטרור? האם ייתכן שאלמלא ננקטו כל צעדי הדיכוי והחירום האלה, היו הטופמרוס מצליחים להפיל את השלטון ולהקים משטר טוטליטרי קומוניסטי? האם יכולה הייתה אורוגוואי למגר את הטרור באופן כה מהיר ומוחלט גם אלמלא נקטה את השיטות שנקטה? מדוע המשיך הצבא להחזיק בשלטון 12 שנה אחרי מיגור הטרור? לשאלות האלה אין כנראה תשובות פשוטות, אם בכלל.

מאז 1985, עם חזרתה של הדמוקרטיה לאורוגוואי, אין בה פעילות של טרור ושל גרילה נגד המשטר, וגם הצבא חזר להיות תחת מרותה המלאה של הממשלה האזרחית הנבחרת. גם היום מתאפיינת הדמוקרטיה באורוגוואי ביציבות רבה, וממשאלי דעת קהל הנערכים באופן קבוע במדינה עולה ששיעור גדול מאזרחי המדינה תומך בשיטת הממשל הקיימת. בשום מדינה אחרת בדרום-אמריקה אין שיעורי תמיכה כל כך גדולים של הציבור במשטר הקיים.

ארגון הטופמרוס ממשיך להתקיים, אך במתכונת של תנועה פוליטית לגיטימית במערכת הדמוקרטית של אורוגוואי. עם זאת, מרבית ותיקי הטופמרוס ששרדו חברים כיום ב"מפלגת ההשתתפות העממית" (MPP). מנהיג ה-MPP, חוסה מוחיקה, ממנהיגי הטופמרוס שישב שנים רבות בכלא בתקופת המשטר הצבאי, היה נשיא אורוגוואי מ-2010 ועד 1 במרס השנה, אז הסתיימה כהונתו. בחירתו לנשיא מסמלת את האבולוציה שעברה תנועת הטרור המחתרנית מארגון שבחר להוציא את עצמו אל מחוץ לחוק ושנקט דרכים אלימות כדי להפיל את השלטון למפלגה לגיטימית בחיים הפוליטיים הדמוקרטיים של המדינה.

עם זאת עומדת בעינה השאלה האם אורוגוואי הייתה בכלל מדינה דמוקרטית כיום, אילו הצליחו הטופמרוס להשיג את יעדיהם בסוף שנות ה-60 ובתחילת שנות ה-70 של המאה הקודמת, והאם עצם העובדה שהמדינה נקטה אמצעים לא דמוקרטיים למיגור הטרור היא שאיפשרה לה להישאר בסופו של דבר דמוקרטיה למופת.

**ההערות למאמר הזה מתפרסמות באתר הוצאת מערכות.**

נגד הטרור - צעדים שכללו, בין היתר, שינויי חקיקה, הגבלת זכויות האזרחים, פרסום תקנות לשעת חירום והפעלת צנזורה נוקשה. היו אלה צעדים שלמעשה פגעו בציונה הדמוקרטי של המדינה, ובמקביל התחזק מעמדם של המשטרה ושל הצבא אל מול מוסדות השלטון האזרחיים הדמוקרטיים.

ב-1971 הכריזה אורוגוואי על מצב של מלחמה פנימית, מה שאיפשר להפעיל חוקים ותקנות חירום השמורים לזמן מלחמה. החוקים והתקנות האלה הקנו למשטרה ולצבא יד חופשית במלחמתם נגד הטרור. אולם הצבא לא הסתפק בכך וב-1972, לאחר שישה חודשים של פעולות טרור מסיביות ואינטנסיביות, הוא תפס את השלטון בתיאום שקט עם הנשיא בורדברי. לאחר מכן, באמצעות סדרה של מהלכים דרסטיים שאינם עומדים בקריטריונים של שום מדינה דמוקרטית, הוא הצליח למגר לחלוטין את הטרור של הטופמרוס. יש לציין שבקרב תושבי אורוגוואי לא הייתה מחאה על שהצבא תפס את השלטון, ורבים אף תמכו בכך.

הצבא, שזכה לקרדיט רב על מיגור הטרור, החליט להמשיך להחזיק בשלטון ואף המשיך באותן פעולות הדיכוי שנקט כשהטרור היה בשיאו. כתוצאה מכך הפך הצבא ממושא להערצה על מיגור הטרור לגורם שנוא. עם זאת יש לציין שהצבא איפשר לערוך משאל עם ב-1985 על עתיד השלטון במדינה, וכשהתברר שהעם רוצה בחזרה את הדמוקרטיה שנשללה ממנו, לא מנע זאת הצבא.

המשטר באורוגוואי עבר אפוא כמה שלבים במהלך אותן השנים: ממשטר דמוקרטי מלא, שהיה מופת להרבה משטרים דמוקרטיים אחרים ביבשת ומחוצה לה, למשטר צבאי שביטל את הדמוקרטיה ובחזרה למשטר דמוקרטי מלא.

בפרקים הקודמים הועלו כמה שאלות פתוחות בנוגע לטרור באורוגוואי ובנוגע למאבק בו עד למיגורו: האם נכון ומוסרי שמדינה דמוקרטית תפחית את רמת הדמוקרטיה ותפגע בחלק מזכויות הפרט במסגרת של מאבק בארגון טרור (שאחת ממטרותיו היא חיסול הדמוקרטיה)? האם אורוגוואי לא הרחיקה לכת בהגבלת זכויות הפרט במסגרת