

מבט על, גיליון 451, 25 ביולי 2013

ההכרזה על חיזבאללה כארגון טרור: השפעה פוליטית, כלכלית וצבאית

בנדטה ברטי, יורם שוייצר

ב-22 ביולי 2013, במהלך פגישת השרים בנושא מדיניות הביטחון והחוץ המשותפת (CFSP), החליטה מועצת האיחוד האירופי להכיר בזרוע הצבאית של חיזבאללה כארגון טרור. משמעות הדבר ש-28 מדינות האיחוד הסכימו פה אחד להוסיף את הזרוע הצבאית של חיזבאללה לרשימת "הארגונים והישויות" שמסווגים כטרוריסטים, וזאת על פי עמדה משותפת 2001/931/CFSP (CP931) של המועצה, "שעניינה יישום אמצעים ספציפים למאבק בטרור", המבוססת על החלטת מועצת הביטחון של האו"ם מספר 1373 (2001).

המהלך הפוליטי שהוביל לכך שהאיחוד האירופי יאמץ עמדה זו היה מפותל למדי, וכרוך בוויכוחים פנימיים רבים: מתקפת הטרור בבורגס (בולגריה) ביולי 2012 הביאה להתלהטות הוויכוח בתוך האיחוד האירופי סביב השאלה האם יש עדות נחרצת לכך שהארגון השיעי לבנוני הוא שעומד מאחורי המתקפה, ואם כן, כיצד יש להגיב למעורבותו זו. לאחר שממשלת בולגריה הצהירה בפברואר 2013, כי חיזבאללה הוא שעומד מאחורי הפיגוע בבורגס, צבר המהלך להכריז על חיזבאללה כארגון טרור - שהובילו מדינות כמו בריטניה והולנד בגיבוי ארצות הברית - תאוצה.

למרות שממשלת בולגריה הנוכחית חזרה בה חלקית מטענה זו, היא ללא ספק השפיעה על החלטת האיחוד האירופי לשנות את מדיניותו כלפי חיזבאללה. תרמו לכך גם גורמים נוספים: דיווחים מצטברים בדבר פעילות הארגון באירופה, הרשעתו במאוס 2013 של אדם בעל אזרחות כפולה, לבנונית-שבדית, שנעצר בקפריסין ביולי 2012 והואשם באיסוף מידע על טיסות ותיירים מישראל עבור ארגון חיזבאללה, מעורבותו הצבאית הגוברת של חיזבאללה בסוריה, ההחלטה שהתקבלה לאחרונה במועצת שיתוף הפעולה של מדינות המפרץ, וכן הלחץ האמריקני והישראלי החזק. גורמים מאיצים אלה סייעו להתגבר על ההססנות האירופית סביב סוגיה זו ותרמו לכך שהאיחוד האירופי הצליח לבסוף לגשר על המחלוקות הפנימיות ולהכיר בחיזבאללה כ'ארגון טרור'.

הוויכוח בנושא היה נמרץ ביותר, שכן עד יולי 2013 האיחוד האירופי מעולם לא כלל את חיזבאללה ברשימת ארגוני הטרור שלו, וכך גם אף אחת מהמדינות החברות בו, למעט הולנד, שבה חיזבאללה סווג כארגון טרור מאז 2004 (מחוץ לאיחוד האירופי, בחריין, קנדה, ישראל וארצות הברית נקטו גישה דומה).

עם זאת, אימוץ גישה כזו נתפש כפעולה מאיימת מדי בעיני חלק מהמדינות החברות. מומחים אירופאים חששו מההשלכות הצפויות על לבנון בעקבות תיוג חיזבאללה כארגון טרור, ובייחוד מהסיכון לערעור היציבות בה. יתר על כן, מדינות כמו איטליה, ספרד או אירלנד, שחיילים שלהן משרתים בכוח יוניפי"ל, הביעו גם הן דאגה שצעד עויין כלפי חיזבאללה יגביר את הסיכון הישיר על כוחותיהן הפרושים בלבנון. לבסוף, הכרה בחיזבאללה כארגון טרור עלולה גם לעורר בעיות בהתמודדות מול ממשלת לבנון, שהארגון מיוצג בה כמפלגה.

על מנת להסיר חששות אלה ולהתקדם להשגת ההסכמה הנחוצה למהלך ההכרזה על חיזבאללה כארגון טרור, החליט האיחוד האירופי לאמץ את גישת בריטניה (כמו גם את זו של אוסטרליה וניו זילנד). בריטניה עושה הבחנה בין הזרוע הצבאית לזרוע הפוליטית של חיזבאללה, כאשר את הראשונה היא מחרימה ואילו בשנייה היא מכירה. כשהוא מתבסס על מודל זה, החליט גם

האיחוד האירופי לייחס לחזבאללה שתי זרועות, זו הפוליטית וזו הצבאית, שבעיקרה היא דמונית אולם מבחינה פוליטית – היא נוחה.

מנקודת מבט ארגונית, אין הגיון רב בניסיון להפריד בין הצבא לליבה הפוליטית בארגון כל כך משולב ואחיד, ובעל מנגנון פיקוד ובקרה פנימי כה מובהק כמו בחזבאללה. ובכל זאת, מנקודת מבט פוליטית, הדרך היחידה להביא את 28 מדינות האיחוד להסכים להכרזה על חזבאללה הייתה "לרכך את המכה" ולאמץ את הגישה הבריטית. הרצון למצוא פשרה בין הצורך בשליחת מסר פוליטי חזק נגד חזבאללה לבין הקושי להביא לשינוי רדיקלי במדיניות האיחוד האירופי כלפי לבנון, קיבל ביטוי ברור בדברי [שרת החוץ של האיחוד, קת'רין אשטון](#).

"בעקבות דאגה מהתפקיד שממלא חזבאללה, הסכמנו על הכללת הזרוע הצבאית שלו ברשימת ארגוני הטרור. אין בכך כדי למנוע את המשך הדיאלוג בין כל המפלגות הפוליטיות בלבנון". לנוכח הניסוח הזהיר של ההכרזה, מן הראוי לשאול מה אמורות להיות ההשלכות המעשיות של החלטת האיחוד האירופי.

ההכרזה על חזבאללה כארגון טרור אמורה להתפרש כמסר פוליטי תקיף נגד מעורבותו הגוברת של הארגון באזור, ובייחוד נגד תפקידו בסוריה. במובן זה, תיגו חזבאללה כארגון טרור יתרום להחלשה בלגיטימיות הפוליטית ובמעמדו הבינלאומי, שני תחומים היקרים מאוד לארגון השיעי לבנוני.

ואכן, אין זה מפתיע שתגובת חזבאללה הייתה עוינת ביותר: לאורך השנים ציין הארגון בהזדמנויות שונות שהוא רואה עצמו כשונה לחלוטין מארגוני טרור דוגמת אל-קאעדה, כשהוא שב ומדגיש שפעילויותיו הצבאיות מתמקדות רק נגד ישראל, ובמקביל מכחיש מעורבות בטרור בינלאומי, [לרבות במתקפה האחרונה בבורגס](#). חזבאללה הצהיר שהוא "[דוחה בתוקף](#)" את המהלך להכריז על הזרוע הצבאית שלו כארגון טרור, והוסיף שהוא רואה בכך "[עוול ו'יתוקפנות'](#)", ותוצאה של [כניעת](#) האיחוד האירופי לחץ ישראלי ואמריקני. בחודשים שקדמו להצבעת האיחוד בנושא, השקיע גם החזבאללה מאמצי שתדלנות והון פוליטי ניכר כנגד המהלך. לדוגמה, בהצהרה הדרמטית הידועה מאוגוסט 2012, הכריז מזכ"ל חזבאללה חסן נסראללה שההכרזה על חזבאללה: "תייבש את מקורות המימון ותשים קץ לתמיכה החומרית, הפוליטית והמוסרית".

אולם האם אפשר לראות בהחלטה דבר מה מעבר למהלך שמסתכם ב'פרסום והטלת דופי' בחזבאללה? כאן התשובה מעורבת: טכנית, האיחוד האירופי יהיה מסוגל לאכוף [הקפאת נכסים](#) [והטלת איסורים על העברות כספים ליחידים](#), לארגונים ולישויות שמוערך כי הם מסונפים לזרוע הצבאית של חזבאללה. כמו כן, על פי העמדה המשותפת CP931, יחויבו המדינות החברות לקיים שיתופי פעולה [לצורכי משפט ומאסר](#) שילכדו יחידים וישויות המקושרים למערך הצבאי של הארגון, ובנקים ומוסדות פיננסים אחרים יהיו מחויבים לשתף פעולה באופן דומה. עם זאת, כאן השטן הוא בפרטים: על מנת שהאיחוד האירופי יקפיא נכסים של העברות אסורות, יהיה צורך להוכיח שהכספים החשודים מועברים במפורש לזרוע הצבאית של חזבאללה, ולא, נניח, לשירותים החברתיים של הארגון. אין צורך לומר שהוכחה כזו מערימה מכשולים מעשיים ניכרים בפני יישום ההחלטה בפועל. יתרה מכך, ההכרזה על הזרוע הצבאית של חזבאללה כארגון טרור לא אמורה לפגוע ביכולת של חברי האיחוד האירופי להיפגש או לבוא במגע עם מי מחברי הארגון (העמדה המשותפת CP931 אינה אוסרת על מגעים מסוג זה), והיא גם אינה צפויה להשפיע על היכולת של חברי הארגון לנוע בחופשיות באירופה.

למרות שחסרים עדיין פרטים (למשל, לא פורסם עדיין מה היו המניעים הרשמיים של האיחוד האירופי להכרזה על חזבאללה כארגון טרור), יהיה זה סביר להעריך שמבחינה מעשית, סיווג הזרוע הצבאית של חזבאללה כארגון טרור אינו מהווה חציית קו אדום עבור חזבאללה או עבור האיחוד האירופי. עם זאת, עבור ארגונו של נסראללה ועבור שותפיו האיראנים, החלטה זו שולחת איתות פוליטי ברור בדבר קוצר הרוח הגובר של האיחוד כלפי פעילות הטרור הבינלאומי שהארגון חידש בשנים האחרונות, ויותר מכך, כלפי המעורבות הבוטה שלו בסוריה, ותמיכתו במשטר אסד ובפעולותיו האכזריות נגד אזרחיו.