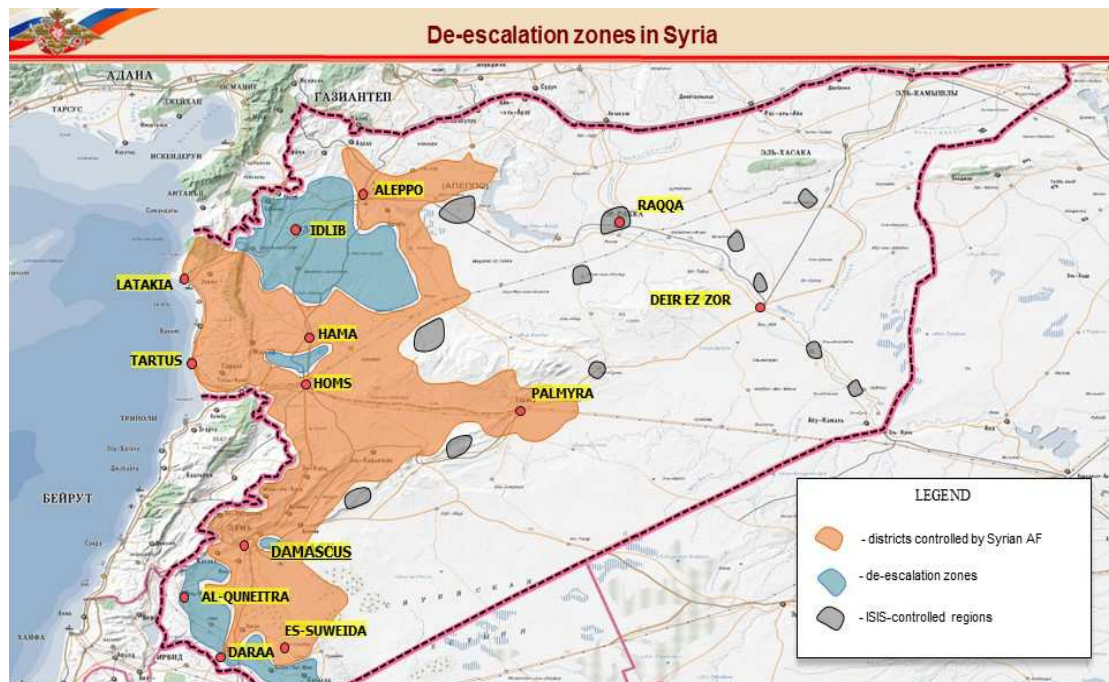


מבט על, גיליון 929, 14 במאי 2017

הסכם "אזורי ההרגעה" בסוריה: סיכונים לישראל והזדמנויות להשפעה

אופק רימר וכרמית ולנסי

"מזכר ההבנות ליצירת אזורי הרגעה (de-escalation zones) בסוריה", עליו חתמו כערכות למימושו רוסיה, איראן וטורקיה, הנו ניסיון רביעי לכונן בסוריה הפסקת אש בת קיימא, בתוך מעט למעלה משנה. מטרת-העל שלו היא להניח את היסודות לפתרון כולל למשבר, תוך שמירה על שלמותה של סוריה (ובראיית רוסיה, להכשיר את הקרקע למבנה מדינתי פדרטיבי). הסכם אזורי ההרגעה מהווה ניסיון לעצב מציאות עתידית בסוריה בכלל ובאזורי עניין מובהקים של ישראל וירדן בפרט, ללא התחשבות באינטרסים שלהן, תוך יצירת פוטנציאל להיווצרות איומים חדשים. לפיכך, על ישראל לחתור למיצוי הפוטנציאל החיובי ביוזמה הרוסית - פתרון מקומי והדרגתי; שילוב של משטר מרכזי ואוטונומיה מקומית; ייצוב וסיוע הומניטארי - ולהשתלב בתהליך באופן אשר יביא לידי ביטוי את האינטרסים שלה.



מפת אזורי ההרגעה בסוריה שפרסם משרד ההגנה הרוסי (משרד ההגנה הרוסי, CC BY 4.0)

ב-5 במאי, בצל הייאוש והפסימיות האופפים את הניסיונות החוזרים ונשנים לפתור את המשבר בן שש השנים בסוריה, נחתם באסטנה, בירת קזחסטן, "מזכר ההבנות ליצירת אזורי הרגעה (de-escalation zones) בסוריה". ההסכם, שעליו חתמו כערכות למימושו רוסיה, איראן וטורקיה, הנו ניסיון רביעי לכוון בסוריה הפסקת אש בת קיימא, בתוך מעט למעלה משנה. החידוש הפעם הוא בכינונם של ארבעה אזורי הרגעה ברחבי המדינה: האזור הראשון והגדול ביותר מקיף את מחוז אדליב וחלקים מהמחוזות השכנים בצפון המדינה, בסמיכות לגבול עם טורקיה, ובו מרוכזים ארגוני אופוזיציה רבים וכמיליון אזרחים. השני הוא המובלעת שבין הערים חמאה וחומס, שבה חיים כמאתיים אלף תושבים. השלישי הוא מובלעת ממזרח לבירה דמשק, ובה כ-700 אלף תושבים. האזור הרביעי, בדרום סוריה, מקיף חלקים ממחוזות דרעא וקניטרה, הסמוכים לגבולות ישראל וירדן, ובהם כ-800 אלף תושבים.

המטרות המוצהרות של ההסכם, שנכנס לתוקף למחרת חתימתו, הן להפחית את עצימות הלחימה והיקפה; להקל ככל הניתן את המצוקה ההומניטארית; ולאפשר את תחילת חזרתם של פליטים למדינה. מטרת-העל היא להניח את היסודות לפתרון כולל למשבר, תוך שמירה על שלמותה של סוריה (ובראית רוסיה, להכשיר את הקרקע למבנה מדינתי פדרטיבי). כך, על פי ההסכם ולמשך חצי שנה עם אפשרות להארכה, בארבעה אזורי ההרגעה תיאסר הלחימה בין המשטר לבין האופוזיציה החמושה, לרבות פעילות מטוסי חיל-האוויר הסורי. עם זאת, בהתאם להסכם, באזורי ההרגעה, כבכל רחבי סוריה, תימשך הלחימה ב'מדינה האסלאמית', בהיאת תחריר א-שאם (לשעבר ג'בהת אל-נצרה) ובגורמי טרור נוספים, המזוהים עם האסלאם הסוני-ג'יהאדיסטי. בנוסף, יוכנס סיוע הומניטארי ויחודשו שירותים ציבוריים מידי המשטר, כגון אספקת מים וחשמל, וכן ייווצרו תנאים לחזרתם מרצון של פליטים ועקורים. כוחות צבאיים מטעם שלוש המדינות הערביות ייפרסו בנקודות מעבר וביקורת ובנקודות תצפית לאורך תחומי האזורים הבטוחים, כדי לפקח על יישום ההסכם ולאוכפו.

מי שאינם צד בהסכם הם הסורים עצמם: משטר אסד, אשר אף שהודיע שייאות לפעול על פי תנאי ההסכם (למעט פיקוח חיצוני של צד שלישי), אין ערובה לכך שיעמוד בהבטחתו; וכן האופוזיציה הסורית, אשר הביעה התנגדות להחלתה של הפסקת-האש רק על חלק מהאזורים ברחבי המדינה ושללה בנחרצות את ההכרה הרשמית בתפקידה של איראן, בבחינת "לתת לזאב לשמור על הכבשים". בנוסף, האופוזיציה קראה למעורבותן ההכרחית של ארצות הברית והמדינות הסוניות, ובראשן ערב הסעודית, אשר בלטו בהיעדרן מהתהליך באסטנה (נציג ארצות הברית נכח בשיחות אך לא נטל חלק פעיל בהן). אפשר שהמפגש שנערך ב-10 במאי בווינגטון בין הנשיא טראמפ לשר החוץ הרוסי, סרגיי לברוב, מסמן השתלבותה של ארצות-הברית בהמשך.

עד כה, ישראל נקטה לאורך שנות המלחמה בסוריה מדיניות אי-התערבות, למעט כדי למנוע התקפות עליה והעברת אמצעי לחימה מתקדמים לחזבאללה, אולם היוזמה הרוסית מגבירה את הצורך להעריך מחדש מדיניות זו, משום שהמהלך האחרון שלב נוסף בעיצוב עתידה של סוריה ומגלם עבודה אתגרים וסיכונים בכמה רמות.

ברמה המעצמתית והאזורית, היעדרה של ארצות הברית ממסגרת ההסכם מותירה את הובלת עיצובה העתידי של סוריה בידי רוסיה, איראן והציר הרדיקלי, וכן בידי טורקיה (אשר עמדותיה בעייתיות לישראל), ולפיכך את האינטרסים הביטחוניים של ישראל ללא ייצוג הולם.

ברמה הצבאית-אסטרטגית, ההסכם מספק לאיראן, ככל שהדברים תלויים ברוסיה, מעמד רשמי ומוכר בסוריה העתידית ולגיטימציה להתבססות צבאית במדינה. זאת, בניגוד חריף הן לעמדת האופוזיציה הסורית והן לקווים האדומים שהציבו ארצות הברית וישראל בנושא. על פי ההסכם, כוחות איראניים צפויים לקחת חלק במשימות הפיקוח והאכיפה, ובתוך כך ניתן תוקף נוסף לאיראן לפרוס כוחות על אדמת סוריה ולהפעיל את "כל האמצעים הדרושים" לביצוע המשימה. בשלב זה, הפרטים אינם ברורים לגמרי, כמו גם האם ישתתפו בפיקוח על האזור הסמוך לגבול ישראל.

ברמה המקומית, סיכון נוסף הגלום בהסכם הוא האפשרות לחזרה הדרגתית של כוחות משטר אסד לאזורים שאינם בשליטתו כיום, באמצעות החזרת השירותים הבסיסיים שיסופקו על ידי המשטר לאזורי ההרגעה. התפתחות בכיוון זה תגביר את תלותם של האזורים השונים בו ותחזק את השפעתו בהם ועליהם. בזמן שהמשטר יזכה לאתנחתא לטובת שיקום הצבא וצבירת כוח, ובהיעדר סיוע חיצוני לחיזוק יכולות ההגנה העצמית של הכוחות המקומיים, ובנוסף ללא שיפור של יכולת העמידה הכלכלית והחברתית של האוכלוסייה, אזורי ההרגעה עלולים למצוא עצמם עד מהרה בעמדת נחיתות, חשופים לניסיונות החזרה של המשטר, ואתו גם בעלי הברית העוינים לישראל.

סוגיית השיבה של פליטים ועקורים לאזורים הבטוחים היא סוגיה מורכבת ומאתגרת נוספת. ללא מענה ראוי, חזרתם של פליטים ועקורים לאזורים החרבים, שאינם ערוכים לקליטתם, יכולה להידרדר לכדי משבר הומניטארי כבד, אשר ישוב ותקרין בדרכים שונות הן על המצב הפנימי בסוריה והן על המדינות השכנות, בהן ישראל וירדן.

ברמה הטקטית, ההכרזה על הפסקת לחימה בין המשטר למורדים תוך המשך הלחימה בארגוני הטרור צפויה להביא, כפי שקרה בהסכמים קודמים לרגיעה, להמשך תקיפת מורדים ואוכלוסייה בידי כוחות משטר אסד ורוסיה, באצטלה של מאבק בגורמי טרור.

כדי להימנע מהתפתחויות שליליות ומעיצוב חד צדדי של סוריה העתידית על ידי הציר הרוסי-איראני, יהיה זה נכון מצדה של ישראל, לפעול בשני צירים מקבילים: האחד, הפגנת נחישות מול רוסיה והמשך הקרנת העוצמה וכוח ההיזק של ישראל למאמצים הרוסיים באזור על מנת לשפר עמדת מיקוח; והשני, עידוד ארה"ב, ירדן וערב הסעודית, לגלות מעורבות רבה יותר בדיונים האסטרטגיים העוסקים בפתרון המשבר בסוריה, ולקדם את העקרונות הבאים:

- לא יושג הסכם ללא מעורבות ארצות הברית והמפרציות, הנדרשת לאיזון תמונת האינטרסים בסוריה.
- יכובדו 'הקווים האדומים' של ישראל, ובבסיסם מניעת התבססות של כוחות איראן וחזבאללה בדרום מערב סוריה, ובפרט ברמת הגולן, וכן איסור על השימוש בתווך הסורי להעברת אמצעי-לחימה לידי חזבאללה.
- הסדרים הנוגעים לאזורים הסמוכים לגבול יגובשו בתיאום המדינות הגובלות. כשם שטורקיה היא צד להסדרים הנוגעים לצפון סוריה, אינטרסים של ירדן וישראל חייבים לקבל מענה בדרום סוריה.

- תיבחן הרחבת המנדט של אנדו"ף כגורם האחראי על פיקוח וייצוב השטח ברמת הגולן הסורית וכן על הסיוע לאוכלוסייה האזרחית.
- כוחות מקומיים פרגמטיים יאורגנו בתמיכה אזורית ובינלאומית למסגרות צבאיות אפקטיביות, ויזכו לתכניות אימון, ציוד וחימוש, הן למטרות הגנה על הקהילות והן למטרות לחימה משותפת בארגוני ג'האד במרחב.
- מדינות המערב וארגונים בינלאומיים, בתמיכת המדינות הסמוכות, לרבות ישראל, יפעלו לחיזוק הקשרים עם האוכלוסייה המקומית בדרום סוריה, להעברת סיוע הומניטארי ולתמיכה במאמצי שיקום ופיתוח של אזורי ההרגעה, במטרה להעניק להם מידה של עצמאות בתחומי האנרגיה, השיכון, המזון, החקלאות, החינוך והבריאות.
- ייקבעו מכסות ומדרגות לקליטת פליטים ועקורים בהלימה לקצב השיקום, ויוקמו מנגנוני שליטה ובקרה.
- יגובש מנגנון תיאום משותף לישראל, ירדן וארה"ב, במסגרתו תגובש אסטרטגיה משותפת, הן לשיחות ההסדרה בנושא סוריה והן לניהול המאמצים הצבאיים והאזרחיים בדרום סוריה.

הסכם אזורי ההרגעה מהווה ניסיון לעצב מציאות עתידית בסוריה ובכלל זה באזורי עניין מובהקים של ישראל וירדן, בשלב זה ללא התחשבות באינטרסים שלהן, תוך יצירת פוטנציאל להיווצרות איומים ומציאות ביטחונית חדשה בדרום סוריה. זה איתות נוסף לישראל לשקול מחדש את מדיניות אי-ההתערבות במשבר בסוריה ולגלות נחישות בהגנה על האינטרסים החיוניים לה.