

שיקום סוריה - הדילמה של ישראל

ענת בן חיים ואודי דקל

בשנים הקרובות סוריה תתמקד בטיפול בפצעי המלחמה ובד בבד תמשיך להיות פלטפורמה לאיומים אסטרטגיים מצד איראן ושלוחיה כלפי ישראל. לישראל אינטרס במהלך שיקום כלכלי ותשתיתי, שירכז את התשומות הסוריות והאחרות בבניית המדינה מחדש ובייצובה, עם כתובת שלטונית מרכזית ואחראית. עם זאת, קיים מתח פנימי בגישת ישראל לפרויקט השיקום: מחד גיסא, היא יכולה לתמוך במאמצי שיקומה של סוריה שיובילו מדינות מערביות וערביות, ואף לסייע להם בעקיפין, זאת בתנאי שתורחק משטח המדינה ההשפעה האיראנית. מאידך גיסא, ללא סיוע של מדינות ערב ו/או המערב, תתערער היציבות בסוריה ותעלה הסבירות להתפרצות חוזרת של האלימות ולצמיחתם של גורמי סלפיה-ג'האדיה, מצב שינוצל על ידי איראן להעמקת התבססותה במדינה - ותלותו של המשטר באיראן אף תגדל.

שנת 2018 בסוריה עמדה בסימן השלמת הניצחון של משטר אסד ומעבר ממוקוד בלחימה לתכנויות לעיצוב המדינה ולשיקומה ביום שאחרי המלחמה. המוסדות הבינלאומיים אומדים את הנזק שנגרם בסוריה בשנות המלחמה בכ-350-400 מיליארד דולר. האומדן כולל נזק פיזי קשה לתשתיות, קריסת הכלכלה ואובדן הכנסות. את הנזק הפיזי ניתן יהיה לתקן בכפוף לסיוע חיצוני, גם אם תהליך השיקום יימשך שנים רבות. אך זמן רב יותר, עשרות שנים אם בכלל, יחלוף בטרם ישוקמו שאר רכיבי הנזק - פגיעה בפריון ובתוצר עתידיים, בריחת מעמד הביניים והמעמד הגבוה מהמדינה והפגיעה בהשכלת הדור הצעיר. יתר על כן, בפני סוריה ניצבים אתגרים חברתיים משמעותיים, בראשם מתחים עדתיים וחוסר סולידריות חברתית, שחיתות, נפוטיזם והתבססות אליטה כלכלית חדשה, המקורבת לנשיא אסד ומתנהלת כמאפיה.

אתגרי פנים

כיום שולטים הנשיא אסד והכוחות המסייעים לו על כשבעים אחוזים משטח סוריה, הכוללים את מרבית השטחים העירוניים ומעל מחצית מהאוכלוסייה. במרכזים העירוניים לאורך עמוד השדרה של המדינה - דמשק, חומס וחמאה - רמת המשילות גבוהה יחסית. במזרח סוריה ובחלב (שאיבדה לחלוטין את מעמדה כמרכז הכלכלי טרום-2011), המשטר אמנם שולט צבאית, אך מתקשה לממש משילות אזרחית. במרחב אדליב, מעוז המורדים האחרון, אין למשטר אחיזה. המרחב הכורדי ממזרח לנהר הפרת נהנה ממאפייני שלטון עצמי, אך אלו נתונים בסכנה לאור החלטת נשיא ארצות הברית דונלד טראמפ להוציא מסוריה את הכוחות האמריקאים, המסייעים לכורדים, וכן הנחישות הטורקית למנוע אוטונומיה כורדית במרחב זה.

דומה כי למרות לקחי המלחמה, משטר אסד לא החל בתהליך שיקום מקיף שייטיב עם אזרחי סוריה. המשטר מתמקד בשיפור המצב במרכזים העירוניים שבשליטתו, אך פעילותו מחוץ להם מוגבלת ומצומצמת. אף נטען שאסד מגביר את השפעתו באמצעות קשרים עם ראשי מאפיה מקומיים. סביר להניח כי השלטון ימשיך להשתמש בכוח נגד האזרחים במטרה לבסס שליטה

ולמנוע התקוממות. עוד נראה כי למרות מגבלת המשאבים, המשטר יוותר על סיוע ותמיכה מערבית בפרויקט השיקום, אם יידרש בתמורה לאמץ דפוסי משטר מערביים (ודמוקרטיים). בשלב זה מנסה המשטר לגייס כספים והשקעות חיצוניות, בעיקר ממקורות פרטיים.

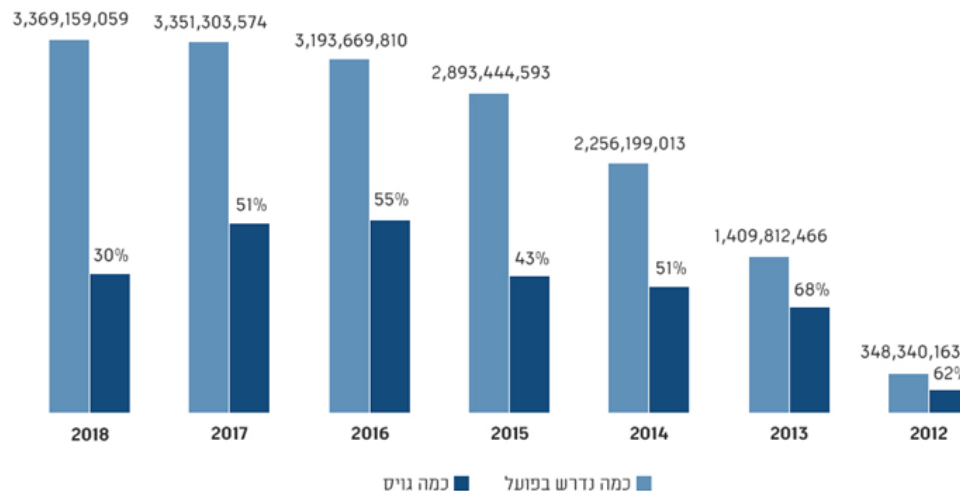
גישת המשטר לחזרת הפליטים מושפעת משני שיקולים, שמתח ביניהם. מחד גיסא, המשטר מבין כי חזרתם קריטית לשיקום סוריה, שכן מיועד להם תפקיד חשוב בפיתוח הכלכלי והחברתי לאחר המלחמה. הישאותם של הפליטים מחוץ לסוריה, בפרט האליטות בעלות ההון והנכסים החיוניים, תעכב במידה ניכרת את השיקום. מאידך גיסא, המשטר חושש מאוכלוסייה המעוניינת בהחלפתו. עזיבתה את סוריה בתהליך טיהור פוליטי ודמוגרפי לאורך שנות המלחמה משרתת לכן בראייתו את יציבות המשטר, וזה מצדו מערים קשיים על חזרתה, או פועל במטרה לצמצם את השפעתה - אם תחזור.

אי-סיוע מערבי - הגדלת התלות המשטרית באיראן

התנהלותו של הנשיא אסד מעידה כי בעקבות המלחמה הוא חותר לחזק את הדפוס הדיקטטורי של משטרו, תוך שמירה על קשר הדוק עם בעלי הברית שתמכו בו במהלכה, בפרט איראן ורוסיה. בשלב זה, המשטר מתמרן בין רוסיה לבין איראן, בעדיפות לרוסיה, שכן הוא חושש מהתערבות-יתר איראנית בניהול המדינה. כך, למשל, תשתיות הנפט הופקדו בידי רוסיה. דוגמה אחרת היא תעשיית הפוספטים, שניתנה תחילה לאיראן, אך בהדרגה גוברת בה המעורבות הרוסית. איראן מצדה עדיין מובילה בשיקום תשתיות החשמל בסוריה והיא מעוניינת כמובן לרתום את תהליך השיקום להמשך התבססותה במדינה במספר היבטים - צבאי, כלכלי, חברתי, חינוכי ומדיני.

רוסיה מנסה לבסס את השפעתה בסוריה תוך קידום אינטרסים אסטרטגיים וכלכליים, שיאפשרו לה להשפיע על המשטר בעתיד. זאת היא עושה באמצעות סיוע בבנייה מחודשת של הצבא הסורי וחימושו; קיום מאמצים לעיצוב והובלת התהליכים המדיניים הרלוונטיים; השגת שליטה על משאבי טבע ודרכי שינועם - בניית צינורות גז, הרחבת נמל טרטוס, הנחת מסילות רכבת משדות פוספטים לנמל והקמת ציר סחר ימי לנמל נובוסיבירסק. המגבלה הרוסית העיקרית היא בעצם היותה נעדרת יכולת פיננסית עצמאית מתאימה, ועל רקע זה חברות רוסיות עסקיות מתנות את מעורבותן בתהליך השיקום בכך שיזכו ליתרונות תחרותיים ולרווחים מידיים.

הקהילה הבינלאומית מצידה מוכנה לסייע לשיקום סוריה בתנאי שהמשטר יוביל רפורמות שלטוניות, כלכליות וחברתיות, אולם אלה אינן מקובלות עליו. לכן, לא צפוי סיוע משמעותי (למעט הומניטרי, מוגבל) מצד מדינות המערב. האיחוד האירופי אשרר ביוני 2018 את הסנקציות על סיוע למשטר אסד והוא נדרש לדון בהארכתן מדי שנה. סנקציות אלה מעכבות ומגבילות השתתפות מערבית במיזמי שיקום, ולמעשה מנציחות ואף מגדילות את התלות המשטרית באיראן וברוסיה. מדינות ערב אמנם משלימות עם הישאות אסד בשלטון ונוקטות קו פרגמטי יותר תוך חידוש הקשרים הדיפלומטיים עם סוריה, אך מתנות סיוע כלכלי בהפחתת ההשפעה והנוכחות האיראניות במדינה. מדינות המפרץ הסוניות מצדן חוששות שאם ידירו ידיהן משיקום סוריה, איראן תשתלט על המדינה כפי, שקרה בעיראק.



סיוע הומניטארי לסוריה לאורך השנים (<https://fts.unocha.org/appeals/629/summary>)

משמעויות לישראל

למרות שהמשטר מעדיף לטפל בפצעי המלחמה ומתקשה לגייס משאבים לבניית הצבא הסורי, על ישראל להיות ערה לאפשרות כי תהליך השיקום הצבאי בסוריה יהיה מהיר, גם ללא תהליך שיקום אזרחי או ביסוס משילות משטרית מלאה. זאת, עקב סיוע החוץ לבניין הכוח הצבאי שמקבל משטר אסד מרוסיה ומאיראן וכן הצורך לבסס מענה צבאי לתקיפות החוזרות של ישראל בשטח סוריה. לפיכך, גם אם סוריה והחברה הסורית יוותרו בהריסותיהן, לא יהיה בכך כדי למנוע בניית מערך הגנה אווירית משופר, מערך טילי קרקע-קרקע וצבא יבשה בעל סדר כוחות גדול. בד בבד, סוריה תמשיך להוות פלטפורמה לאיומים אסטרטגיים, ביניהם פריסת מערכות טילי קרקע-קרקע מדויקות ומערכי איסוף איראניים, לצד נוכחות של כוחות שלוחים איראניים - כוח קדס, חזבאללה ומליציות שיעיות - בשטחה, כולל בקרבת הגבול עם ישראל. חולשתה של סוריה יוצרת מבחינתה תלות באותן משענות חיצוניות, העוינות את ישראל, במיוחד איראן. וככל שחלקה של איראן בשיקום יגדל, היא עלולה להשתמש במרחב הסורי לביסוס תשתיותיה הצבאיות לטווח הרחוק, תוך ניצול עמדתו המוחלשת של המשטר והחובות לאיראן, שנצברו במהלך המלחמה. עם זאת, החולשה הכלכלית של איראן (שתושפע גם מאפקטיביות הסנקציות האמריקאיות נגדה) תגביל את יכולתה לתרום לשיקום.

לישראל אינטרס ביישום מהלך שיקום שירכו את התשומות הסוריות והאחרות פנימה ובצרכים האזרחיים, בבניית המדינה מחדש ובייצובה. ככל שהזירה הסורית תהיה יציבה יותר ותתמקד בתהליכי השיקום, כך צפוי להצטמצם חופש הפעולה של איראן במסגרת מאמציה להגביר את השפעתה ולבסס את נוכחותה הצבאית בסוריה. כן תצטמצם האפשרות לעלייה מחודשת של גורמי גיהאדיה-סלפיה בשטח המדינה. מבחינת ישראל, עדיף שבסוריה ייכון משטר מרכזי ואפקטיבי, שיהיה כתובת אחראית לתהליכי השיקום וגם לכל הנוגע לפעילות צבאית או טרוריסטית מתחומי סוריה.

ישראל יכולה לנצל את האינטרסים המשותפים לה ולמדינות ערב הפרגמטיות בבלימת ההשפעה האיראנית במרחב ולסייע בהקמת כוח משימה בין-ערבי ובינלאומי לשיקום סוריה. באמצעות מדינות המפרץ יכולה ישראל להציע חבילות סיוע ייחודיות, שיתבססו על משאביהן, יחד עם טכנולוגיה וידע ישראלים (לדוגמה בנושאי טכנולוגיה אזרחית, טיהור מים וחקלאות מתקדמת), בתנאי שתורחק מעורבותה של איראן בשיקום והשפעתה על התהליך. זאת, בכפוף לארבע התניות: בלימת כל יוזמה אזרחית ובינלאומית הדנה בהחזרת רמת הגולן לסוריה; הקצאת משאבי שיקום גם לדרום סוריה ולרמת הגולן הסורית - אזור שצפוי שייזנח כלכלית על ידי המשטר; צמצום ההשפעה האיראנית ודחיקת שלוחיה מהגבול ברמת הגולן; מתן עדיפות לרוסיה בפרויקטים כלכליים שיקומיים, תוך התחייבות לא לערב בהם את איראן.

ממשל טראמפ הצהיר כי בין היעדים האמריקאים בסוריה יציאת כוחות איראן ושלוחיה משטח המדינה וצמצום השפעתה בה. מכאן, שעל ישראל לפעול בתיאום עם ארצות הברית במסגרת התניית השיקום במימוש יעדים אלו. יוזכר כי ארצות הברית היא גורם משפיע בגופים הפיננסיים החשובים בעולם - קרן המטבע, הבנק העולמי ודומיהם. סביר כי מוסדות אלה ישפיעו בצורה זו אחרת על נושא השיקום.

לסיכום, סוגיית שיקום סוריה מעלה דילמה עבור ישראל. מחד גיסא, לישראל אינטרס לתמוך במאמצי השיקום שיובילו מדינות מערביות וערביות ולסייע להם, בתנאי שההשפעה האיראנית תורחק משטח המדינה. עם זאת, אם יעד זה לא יושג ומדינות המערב וערב לא תסייענה בשיקום, המשטר יתקשה לכוון סדר חדש, לבסס את משילותו ולהתחיל תהליך שיקום פיזי, כלכלי וחברתי. בתנאים אלו תעלה הסבירות להתפרצות חוזרת של האלימות ולצמיחתם של גורמי סלפיה-גיהאדיה, שיערערו את היציבות בסוריה, מצב שינוצל על ידי איראן להרחבת השפעתה. מכאן, שעל ישראל לאמץ תפיסה של מעורבות עקיפה בתהליך שיקומי עם מדינות ערב הסוניות או עם מדינות מערביות, גם בלי הבטחה לדחיקת ההשפעה האיראנית בסוריה, קרי לזנוח את תפיסת ה"משחק סכום אפס" מול איראן בנוגע להשפעתה בסוריה.

המאמר נכתב על בסיס פרויקט מחקר משותף בין המכון למחקרי ביטחון לאומי וחטיבת המחקר באמ"ן.