

התהליך המדיני לפתרון המלחמה בסוריה: עלה תאנה למימוש אינטרסים, או הנחת היסודות למדינה הסורית העתידית?

ענת בן־חיים ורוב גייסט פינפולד

לאורך שנות מלחמת האזרחים בסוריה יזמו שחקנים אזוריים ועולמיים שונים מספר תהליכים בינלאומיים לפתרון מדיני לסכסוך. תהליכים אלו נבדלו זה מזה בצורה ברורה למדי במטרותיהם, בהיקפם ובזהות השחקנים שהובילו אותם. מאמר זה יציג את התהליכים הבינלאומיים הבולטים שנרקמו, ישווה ביניהם, יעריך את מידת יעילותו של כל תהליך ויעמוד על המכשולים הקיימים לפתרון מדיני. רבות נכתב על מעלותיה של 'העוצמה הרכה', כאשר אחד מכליה הבולטים הוא הדיפלומטיה. אולם, מאמר זה יטען כי בזירה הסורית העובדות נקבעות ראשית בשטח, וחלוקת 'העוצמה הקשה' בין השחקנים המעורבים בסוריה היא שמניחה את היסודות לסוריה העתידית, ולא תהליכי שלום בינלאומיים.

מלות מפתח: סוריה, דיפלומטיה, רוסיה, ארצות־הברית, ישראל ושכנותיה, האו"ם

מבוא

המצב הנוכחי בסוריה מתאפיין במעבר מלחימה בשדה הקרב לניסיונות מדיניים לעיצוב ולשיקום המדינה. כבר עתה ברור כי משטרו של אסד יצא מהקרב כשידו על העליונה, ויותר ויותר גורמים, הן בתוך סוריה והן מחוצה לה, רואים בניצחונו עובדה מוגמרת. כך גם ישראל, אשר הכירה בפועל בשליטתו המיוחדת של אסד

ענת בן־חיים היא עוזרת מחקר בפרויקט סוריה במכון למחקרי ביטחון לאומי.
ד"ר רוב גייסט פינפולד שימש כחוקר (מלגאי ניובאואר) במכון למחקרי ביטחון לאומי.

בגולן הסורי. האופוזיציה וארגוני המורדים נמצאים בנקודת שפל, והשפעתם בזירה נשחקת בהתמדה. דרך מועילה להעריך את הכיוונים העתידיים האפשריים לתהליכים המדיניים היא לבחון את ערוצי השיחות המרכזיים שהתפתחו במהלך שנות מלחמת האזרחים בסוריה, ולשאל מדוע לא הביאו לפריצת דרך עד כה. לאור זאת ישרט המאמר הנוכחי את היוזמות הדיפלומטיות המרכזיות שהתגבשו במטרה לעצור את המשך האלימות. בתחילה יובא הרקע לתהליכים המדיניים השונים, ולאחר מכן ניתוח השוואתי של האפקטיביות שלהם. בסיום תוצגנה ההשלכות הנוגעות לישראל.

הדיפלומטיה הבינלאומית סביב סוריה: שיחות ז'נבה והסכם וינה

זמן קצר לאחר פרוץ מלחמת האזרחים בסוריה ב־2011 החלו להירקם שורה של מהלכים דיפלומטיים בינלאומיים שונים, במטרה להפסיק את הלחימה ולמצוא פתרון מדיני. אולם תהליכים אלה שהתנהלו במקביל ללחימה לא הובילו לשינויים משמעותיים בשטח. חרף הכוונות הכנות שהציגו חלק מהשחקנים הבינלאומיים בעת כינון הערוצים המדיניים השונים, ניכר כי במרוצת הזמן אלו נעשו רלוונטיים פחות ופחות, והחלו לתפקד בתור עלה תאנה עבור השחקניות החזקות בשדה הקרב, לשם מימוש שאיפותיהן בלחימה ובעיצוב פני המדינה. אחד התהליכים הדיפלומטיים הבולטים היה ערוץ השיחות בז'נבה, שנערכו בחסות האו"ם והחלו ב־2012 בהנהגתו של מזכ"ל האו"ם לשעבר קופי אנאן, בתפקידו כשליח האו"ם והליגה הערבית דאז. עם זאת, באוגוסט אותה שנה החליט אנאן להתפטר מתפקידו כמתווך, לאחר שהגיע למסקנה כי לא ניתן לגשר על הפערים בין הצדדים. במאי 2014 התפטר גם מחליפו, הדיפלומט האלג'ירי אל־חאדר אל־איברהימי, שתלה את האשמה בחוסר מעורבות בינלאומית מלוכדת בסכסוך. למרות חוסר האפקטיביות של האו"ם מונה הדיפלומט האיטלקי סטפן דה מיסטורה לתפקיד שליח מיוחד לסוריה מטעם האו"ם והליגה הערבית בקיץ 2014. מאז ועד סוף דצמבר 2018 הוביל דה מיסטורה את ערוץ השיחות בז'נבה.¹ הדיפלומט הנורווגי גייר פדרסן צפוי להחליפו החל משנת 2019.²

בשנת 2015 חתמו שרי החוץ של 20 מדינות על 'הסכם וינה', שכלל התחייבות להביא את הממשלה הסורית ואת האופוזיציה לשולחן המשא ומתן בחסות האו"ם. הביקורות על שיחות וינה טענו שהן לא הכלילו את כל הארגונים הסוריים, וכי הן נשענו על גורמים חיצוניים. אף על פי כן, ההסכם סלל את הדרך לאימוץ החלטת מועצת הביטחון 2254 בדצמבר 2015 הקוראת להפסקת אש, להקמת ממשלת מעבר בסוריה, להנהגת חוקה חדשה, לקיום בחירות תוך 18 חודשים ולהקמת ממשלה דמוקרטית שאינה אתנית. ההחלטה התקבלה על ידי המעצמות לרבות

רוסיה, אך נדחתה על ידי משטר אסד. יתרה מכך, בשאר אל־ג'עפרי, ראש משלחת המשטר הסורי לז'נבה, הצהיר כי לא תחול כל התקדמות מדינית לסיום הלחימה, כל עוד האופוזיציה תמשיך לדרוש את סילוקו של אסד. שתי המשלחות סירבו לדבר זו עם זו ישירות, והשיחות התנהלו בתיווכו של דה מיסטורה.³

היזמות בהובלת הרוסים: אסטנה וסוצ'י

במקביל לתהליך ז'נבה, מתקיימות מאז ינואר 2017 שיחות באסטנה (בירת קזחסטן) בין ראשי שלוש המדינות בעלות ההשפעה הצבאית והמדינית הגדולה על המהלכים בסוריה – רוסיה, איראן וטורקיה. בתחילה התמקד תהליך אסטנה בקידום הפסקת אש ובפיקוח על שמירתה באזורים שבהם התפתחו משברים הומניטריים. רוסיה ניצלה את חוסר הרצון של ארצות־הברית למלא תפקיד מרכזי בתהליך המדיני בסוריה כדי לבסס את מעמדה של מוסקבה כמובילה, גם במסגרת התהליכים הבינלאומיים.⁴

ב־5 במאי 2017 נחתם מזכר בין המשלחות שנפגשו באסטנה בנושא הגדרת אזורי רגיעה בסוריה. רוסיה, איראן וטורקיה היו ערבות להסכם, שהיה ניסיון נוסף להשיג הפסקה ממושכת בפעולות האיבה בסוריה. החידוש היה הקמתם של ארבעה אזורי רגיעה: באדליב, במובלעת שבין הערים חמה וחומס, במובלעת ממזרח לדמשק ובדרום סוריה באזור דרעא וקניטרה, סמוך לגבולות עם ישראל וירדן. המטרות המוצהרות של ההסכם היו לרסן את עוצמת הלחימה ואת היקפה, להקל את המצוקה ההומניטרית ולאפשר לפליטים לחזור לבתיהם. המטרה הכללית הייתה להניח את היסודות לפתרון המשבר תוך הקפאת המצב באזורים הרגשים והפחות יציבים, מבלי לוותר על אחדותה של סוריה בעתיד.⁵

ערוץ נוסף לפתרון הסכסוך הסורי ביוזמת רוסיה היה אירוח 'הקונגרס הסורי לדיאלוג לאומי' בסוצ'י בסוף ינואר 2018. הקונגרס היה ניסיון ליצור דיאלוג לאומי בחסות רוסית במקום שיחות בין המעצמות. הרוסים רצו שבקונגרס ייוצגו כל המחנות הפוליטיים המעורבים בסכסוך ובכלל זה ארגוני אופוזיציה בולטים, משטר אסד, הכורדים ונציגים של קבוצות אתניות ושבטיות שונות. הוועידה נועדה לגבש הצעה לחוקה חדשה כבסיס לקידום הסדר. מטרות נוספות שעליהן הכריזו הרוסים כללו הכנסת רפורמות חוקתיות, הקמת ממשלת מעבר (שלמעשה תבטיח שאסד יישאר נשיא), החלטה על קיום בחירות מקומיות, פרלמנטריות ונשיאותיות בסוריה לפני שנת 2021, ואפילו הצעה לכורדים לדון בסוג של הסדר פדרלי שיעניק להם אוטונומיה חלקית, בתמורה לתמיכה רחבה יותר במשטר אסד.

השוואה בין הערוצים השונים

הן התהליך המדיני שהובילו הרוסים והן התהליכים המדיניים שהובילה הקהילה הבינלאומית נתפסו כבלתי אפקטיביים. קונגרס סוצ'י נתקל בקשיים רבים, ובכלל זה הזמנת הנציגים הכורדים שעוררה את כעסם של הטורקים, וכן סירובם של נציגי האופוזיציה הסורית לעזוב את נמל התעופה ולהצטרף לשיחות (אם כי אחדים מהם שוכנעו לבסוף על ידי הנציג הטורקי לעשות כן). חרף הבעיות הצליח קונגרס סוצ'י להביא מגוון של קבוצות פוליטיות, אתניות ודתיות מהחברה הסורית לשבת סביב שולחן אחד, כולל תומכי המשטר ומתנגדיו, כדי למצוא פתרון מדיני למשבר. מסמך הסיכום הכריז על הקמת ועדה בת 150 נציגים שתנסח חוקה סורית עתידית על בסיס הבנות הדדיות. גם מהלך זה נתקל בבעיות רבות, ובין היתר באי־הסכמה לגבי המבנה הפוליטי העתידי של סוריה; בהתנגדות כללית של ממשלת סוריה לכתיבת חוקה חדשה, בטענה שאפשר לתקן את החוקה הקיימת; ובשאלת מעמדן של המדינות הערביות וזהות המשתתפים בתהליך הכתיבה. במהלך ועידת סוצ'י רוסיה אומנם קראה לשים קץ לאלומות בסוריה, אך ההפצצות האוויריות תחת חסותה המשיכו להרוג אזרחים.⁶ עבור גורמי האופוזיציה והמדינות המערביות היה בכך משום הוכחה לחששותיהם מפני תהליך מדיני בהובלה רוסית, ולכך שמדובר בלא יותר מאשר מסך עשן שנועד לקנות זמן לכוחות הקואליציה הפרואסדית (רוסיה, איראן ושלוחיה) להביא לתבוסה צבאית של כוחות האופוזיציה.

במונחים מדיניים, דומה ששיחות אסטנה היו יעילות יותר משיחות ז'נבה, בעיקר הודות לעובדה שנוהלו על ידי המדינות המעורבות בלחימה עצמה, ואשר יש להן השפעה על השחקנים השונים בסוריה: רוסיה ואיראן פועלות כפטרונות של משטר אסד, וטורקיה היא בעלת הברית של ארגוני המורדים שאינם נמנים עם הג'האדיה־סלפיה. זאת ועוד, שיחות אסטנה קבעו תקדים בכמה מובנים: הן הביאו לשיתוף פעולה בין מוסקבה לאנקרה; העניקו לאיראן דריסת רגל מדינית לגיטימית לצד פעילותה הצבאית; והובילו לשינוי באופי ובמבנה של משלחת האופוזיציה לתהליך המדיני, שלראשונה הורכבה מכוחות אופוזיציה הנוכחים בפועל בסוריה, ולא מנציגים חסרי השפעה השוהים מחוץ למדינה. משטר אסד התנגד לתהליך ז'נבה, אך בשל לחץ רוסי נטה לשתף פעולה באסטנה ובקונגרס סוצ'י. הרוסים חזרו וטענו כי הם הזמינו את ארצות־הברית להצטרף לשיחות

במונחים מדיניים, דומה ששיחות אסטנה היו יעילות יותר משיחות ז'נבה, בעיקר הודות לעובדה שנוהלו על ידי המדינות המעורבות בלחימה עצמה, ואשר יש להן השפעה על השחקנים השונים בסוריה.

(נשלח נציג כצופה בדיונים), ובמהלך הוועידה הכלכלית של ה־G20 בהמבורג ביולי 2017 הציג הנשיא פוטין את המתווה לנשיא טראמפ וזכה לתמיכתו בכינון אזור רגיעה בדרום סוריה. ביוני 2018 נפגשו בז'נבה נציגי שלוש המדינות שהשתתפו

בשיחות אסטנה, כדי להניח את היסודות לוועדה חוקתית לסוריה. גם דה מיסטורה נכח בפגישה זו והכריז על הרכבת רשימת המועמדים לוועדה ועל השגת הבנות ראשוניות. ניתן ללמוד מכך שהמאמצים המתואמים של רוסיה בגיוס שחקנים נוספים ובהשפעה על האירועים בשטח הצליחו באסטנה יותר מאשר בשיחות סוצ'י.⁷ עד כה לא מומשו המטרות המקוריות של שיחות ז'נבה, כולל ניסוח חוקה חדשה ובחירות. עיכוב תהליך ז'נבה אינו רק תוצאה של חולשה מערבית מול רוסיה ואיראן בזירה הסורית, אלא גם של חוסר אונים מצד האו"ם ושל פערים ניכרים בעמדות השחקנים השונים. האופוזיציה מאופיינת במספר רב של שחקנים בעלי אינטרסים וסדר יום שונים, והמחלוקות בין נציגי האופוזיציה לבין הממשלה התמקדו באופייה העתידי של סוריה.

לעומת זאת, ההחלטות שהתקבלו באסטנה השפיעו על האירועים בשטח כגון כינון אזורי הרגיעה, הקמת נקודות הפיקוח של המשטרה הצבאית הרוסית, המחסומים הטורקיים סביב אדליב וקיום 'הקונגרס לחוקה סורית'. אולם גם החלטות אלה פעלו בתקופות מסוימות במידה רבה כאצטלה למילוי רצונותיה של קואליציית תומכי אסד בהובלת רוסיה ואיראן, ונטו להשתנות בהתאם לצרכים המבצעיים בשטח. כך למשל, כשהעיתוי להתקפה בדרום סוריה היה נוח לרוסיה היא הודיעה כי אזור הרגיעה שהוכרז אינו תקף עוד. לכן, למרות שניתן לטעון כי ערוצים אלה יעילים יותר משיחות ז'נבה או וינה, ספק אם הערוצים בהובלת רוסיה ישיגו פתרון מדיני לסכסוך. במקום זאת נראה שתהליכים אלה נוטים להתמקד בהשגת לגיטימציה להישגים הצבאיים של שלטון אסד בשטח במסווה של חותמת דיפלומטית ורב־לאומית, וכי הפעולות הצבאיות של הקואליציה הפרו־אסדית הן למעשה אלו שממשיכות לקבוע את סדר היום, ולא המשא ומתן.

נקודת חיכוך מכריעה בהקשר המדיני היא אופיו של הפורום שיוביל את תהליך זה. בעוד המערב תמך בתהליך ז'נבה בהובלת האו"ם, רוסיה ניסתה לדחוף את תהליך אסטנה ואת קונגרס סוצ'י כערוץ חלופי הנתון לשליטתה המלאה, חרף היותה חלק מתהליך ז'נבה. רוסיה ביקשה לשמור לעצמה את חלק הארי של ההשפעה על האירועים בשטח, ולהביא את כל הקבוצות הסוריות לדיאלוג אפקטיבי. האופוזיציה הסורית נחלקה סביב נכונותה לשתף פעולה עם רוסיה, וטענה כי רצונה היחידי של מוסקבה הוא לדאוג לעתידו של משטר אסד. יותר מכך, הממשלה ונציגי המורדים מעולם לא דיברו ישירות אלה עם אלה בפגישות. משטר אסד אינו מרגיש מחויב לשיחות ז'נבה ונוטה יותר לתמוך באסטנה ובסוצ'י. יצוין כי במהלך שנות הלחימה נפגעה עבודת האו"ם, בין היתר בשל המאמצים הרוסיים לבלום את פעילותו והשימוש החוזר שעשו הרוסים בזכות הווטו שלהם כדי לסכל את החלטות מועצת הביטחון הנוגעות לסוריה. ניתן לראות במפגש בחסות האו"ם בז'נבה בחודש דצמבר 2018 בין סטפן דה מיסטורה לשרי החוץ

של רוסיה, איראן וטורקיה ניצחון סמלי לתהליך אסטנה, בשל העובדה שקברניטי תהליך ז'נבה של האו"ם הפנימו כי גם התהליכים בניצוחו יוכרעו במידה רבה על ידי המדינות שהובילו את אסטנה ואשר להן ההשפעה המכרעת בשטח, ומכאן גם בשולחן הדיונים.⁸

המכשולים הקיימים לפתרון מדיני

מספר נושאים מסכלים את המאמצים להגיע להסכמה. ראשית, השאלה איזה ארגון מורדים הוא לגיטימי ומי נחשב לארגון טרור (ג'האדיסלפי) שאין לאפשר לו חלק בתהליך המדיני בסוריה. אי־ההסכמות בסוגיה זו הביאו לכך שטורקיה חיזקה את קשריה עם ארגונים שרוסיה והמערב הגדירו כטרוריסטיים, ולמקרים שבהם אסד ורוסיה הפציצו מטרות טרור בעודם חותמים על הסכמי הפסקת אש. יתרה מכך, לכל אורך מלחמת האזרחים, ארגוני המורדים התאחדו והתפרקו על פי אינטרסים צרים, ואילו גורמי ג'האדיסלפייה דווקא התחזקו על רקע חולשתם של ארגוני המורדים הקיצוניים פחות, דוגמת צבא סוריה החופשי. שנית, שאלת עתידו של בשאר אסד: עד להתאוששות של משטרו דרשו רוב גורמי האופוזיציה הסורית וכן טורקיה, מדינות ערב הסוניות לרבות ערב הסעודית ומרבית מדינות המערב את סילוקו של אסד מהנשיאות כתנאי להסדר עתידי בסוריה – דבר שהממשלה הסורית (בגיבוי רוסי ואיראני) לא הייתה מוכנה להתפשר עליו.⁹

עם זאת, האופוזיציה מיתנה לאחרונה את עמדתה בנושא זה עקב שינויים בנסיבות ובמאזן הכוחות. תוך כך, טורקיה הפגינה קו מתון יותר כלפי משטר אסד, ושר החוץ הטורקי הצהיר כי ארצו תהיה מוכנה לעבוד עם אסד אם ייבחר בבחירות דמוקרטיות; מדינות ערב, אשר השהו את חברותה של סוריה בליגה הערבית בשנת 2011, הפגינו רצון להחזיר את הנשיא אסד למעגל המדינות הערביות בשורת צעדים בוני אמון. בספטמבר האחרון התקיימה בשולי עצרת האו"ם פגישה בין שר החוץ הסורי ושר החוץ של בחריין, שכללה חיבוקים והרעפת מחמאות הדדיות. מאז בחריין כבר הספיקה להודיע כי גם היא, בדומה לאיחוד האמירויות הערביות, פועלת לפתיחה מחודשת של שגרירותה בבירה הסורית; משלחת ירדנית רמת דרג ביקרה בדמשק; ולאחרונה התקיים ביקור ראשון של מנהיג מדינה ערבית בסוריה מאז תחילת המלחמה, עומר אל־בשיר הסודאני, ושל משלחת סורית בקהיר.¹⁰ אלו אומנם מרככים את סוגיית עתידו של משטר אסד כמכשול לתהליך המדיני, אולם עדיין קיימת חוסר מוכנות של מדינות ערב, ובראשן ערב הסעודית, לסייע בשיקום סוריה ובייצוב המשטר, כל עוד איראן ממשיכה להתבסס במדינה.¹¹

מכשול שלישי הוא המחלוקת לגבי אופייה העתידי של המדינה הסורית: ארצות־הברית ורוסיה תומכות במדינה מאוחדת בעלת שלטון מבוזר ובהענקת אוטונומיה לקהילות מסוימות כגון הכורדים בצפון מזרח סוריה. אסד ואיראן,

לעומת זאת, מעוניינים במשטר אפקטיבי ומרכזי אף יותר מאשר היה לפני פרוץ מלחמת האזרחים. טורקיה תומכת במתן אוטונומיה לסונים בצפון סוריה אך מתנגדת לאוטונומיה של הכורדים באזור זה, ואף כבשה במאוס 2018 את מחוז עפרין הכורדי. משטר אסד אינו מסכים להצעות ז'נבה וסוצ'י בדבר חלוקת סמכויות של השלטון, הקמת ממשלת מעבר, הענקת סמכויות לאופוזיציה, זכויות הצבעה לפליטים הסורים, רפורמות במערכת הביטחון, הפסקת אש ובחירות חופשיות. ולבסוף, מחלוקת מרכזית שעצרה את התהליך המדיני היא שאלת הכוחות הזרים בסוריה. רוסיה שואפת לנסיגה מהירה למדי של הכוחות הזרים, ואילו איראן רוצה להמשיך בהתבססות צבאית ומדינית בסוריה, לשמר היערכות של שלוחיה – המיליציות השיעיות וחזבאללה – באזורים אסטרטגיים, ולקדם את צעדיה לשינוי המצב הדמוגרפי באזורים החיוניים לה כמו גבול סוריה-לבנון. במקביל, טורקיה מתבססת בצפון סוריה ופועלת להגבלת השטחים שבשליטת הכורדים ולכינון אוטונומיה סונית בחסות טורקית באזורים חיוניים לה כמו עפרין, וייתכן שבהמשך גם באדליב. בשל הנסיגה האמריקאית הצפויה מסוריה ונטישתה את בעלי בריתה הכורדים, סביר להניח כי טורקיה אף תחזק את אחיזתה בצפון סוריה, ולא צפויה נסיגה מצידה בקרוב.

למה אפשר לצפות עתה? עוד מאותו דבר

ככל שמשטר אסד ממשיך בהשתלטות המחודשת על שטחי המורדים בסוריה, סביר להניח שיאמץ עמדה נוקשה יותר כדי למנוע מהאופוזיציה כל הישג של כוח פוליטי והשפעה במידה ניכרת. אסד הצליח אפילו ליצור פילוג בין ארגוני המורדים, על ידי שילוב הארגונים הקיצוניים פחות בכוחות המשטר, אם כי נראה שמדובר

בפרקטיקה לתקופה מוגבלת, עד שיבסס את שלטונו ויסגור חשבון עם המורדים. מבחינת הפוליטיקה הפנימית, הלחץ העיקרי שאסד הפיק הוא שעליו לחזק את כוחות ביטחון הפנים שלו ולהקים מיליציות מקומיות תומכות משטר בסיוע והכוונה איראניים, כדי למנוע אפשרות של התקוממויות עתידיות. במילים אחרות, הוא צפוי להדק את שליטתו ולדחות ניסיונות דיפלומטיים הקוראים להגברת הפתיחות ולהשתתפות פעילה של אזרחי סוריה במערכת הפוליטית. סביר להניח כי משטר אסד בסיוע בעלות בריתו ינצל את החלל שתותיר הנסיגה האמריקאית מסוריה

ככל שמשטר אסד ממשיך בהשתלטות המחודשת על שטחי המורדים בסוריה, סביר להניח שיאמץ עמדה נוקשה יותר כדי למנוע מהאופוזיציה כל הישג של כוח פוליטי והשפעה במידה ניכרת.

וימשיך להשתלט על אזורים במדבר הסורי ובמעבר הגבול בין סוריה ועיראק, בסיוע מיליציות בהכוונה איראנית. הדבר יחזק את אחיזתו בשטח ויפחית את הנחיצות ואת מידת נכונותו להתפשרות פוליטית או לקיום רפורמות עתידיות.

גם שינוי המדיניות של מדינות ערב כלפי משטר אסד ממצב אותו בעמדה נוחה בין שני מחנות ניצים (בראשות ערב הסעודית מצד אחד ואיראן מהצד השני), שמעוניינים בקרבתו באופן שיגביר את הביטחון העצמי של המשטר.

כשל נוסף בתהליך המדיני מצוי בעובדה כי שלוש המדינות המתערבות בסוריה, חברות פורום אסטנה, הולכות ומתרחקות זו מזו בעמדותיהן לגבי הסדר העתידי בסוריה. טורקיה, שעומדת לאבד את השפעתה באדליב (המעוז האחרון של גורמים סוניים) מרגישה נבגדת על ידי רוסיה ואיראן, שלא אפשרו לה להפיק את המרב מהשיחות בין ארגון הגג של המורדים המצויים תחת השפעתה בשם 'חזית השחרור הלאומית', לבין ארגון הגג של המורדים הג'האדים־סלפ'ים 'היאת תחריר אל־שאם'. סביר להניח כי בשל הנסיגה האמריקאית מסוריה שתביא להסרת הכוח המגן על הכורדים, טורקיה תחזק אחיזתה בצפון ותחרף את צעדיה נגד הכורדים, בעיקר לאחר שהנשיא טראמפ הכריז על הנשיא ארדואן כמי שיוכל להמשיך את המאבק בארגון 'המדינה האסלאמית'. בנסיבות אלו, שאיפותיה של טורקיה בדבר כינון אזור ביטחוני בשליטתה לאורך הצד הסורי של הגבול נראות ישימות מתמיד. לפיכך, לא ברור אם, מתי וכיצד תסיג טורקיה את כוחותיה מצפון סוריה – דבר שיעכב ויסבך עוד יותר את התהליך המדיני ויתרום לריחוק התפיסתי בנוגע לסוריה העתידית, הקיים בין מדינות אסטנה.¹² גם רוסיה ואיראן אינן רואות עין בעין את עתיד סוריה. האיראנים רוצים להגביר את השפעתם ארוכת הטווח בסוריה ולעשות זאת בעזרת ממשלה חזקה וריכוזית בראשות אסד, שתאפשר להם לשמר מאחזים איראניים בסוריה, וסביר להניח כי אף ירחיבו השתלטותם באזורי המדבר הסורי וגבול סוריה־עיראק כאשר הכוחות האמריקאיים ייסוגו מבסיס אל־תנף. רוסיה, לעומת זאת, מאמינה כי לשם השגת יציבות, כל הכוחות הזרים חייבים להתפנות מסוריה (למעט רוסיה, שיש לה חוזה עם השלטון למאחזים בחוף). נוסף על כך, רוסיה גורסת כי חיוני לשקול את מאזן הכוחות בתוך המדינה ולתת יותר סמכויות למועצות אזוריות ומקומיות שמנהלות את חיי היום־יום של התושבים. לכן, סביר להניח שברגע שמשטר אסד ישתלט על אזור אדליב בגיבוי קואליציה רוסית־איראנית, יגיע הקץ לתפקידו של פורום אסטנה בניהול המלחמה.

ערוץ ז'נבה ימשיך להתמקד בארגון מחדש של המערכת הפוליטית הסורית ובמציאת נוסחה לקונצנזוס לאומי ולהרחבת ההשתתפות במשחק הפוליטי. במקביל יעסוק ערוץ זה בתהליך השיקום הסורי ובחזרת הפליטים. גם בערוץ זה צפויות בעיות בשל חוסר נכונותו של אסד לחלוק את הכוח הפוליטי או לפעול להשבת מרב הפליטים הסונים, ובשל הקושי לגייס תמיכה חיצונית לשיקום סוריה, ערבית ומערבית גם יחד, כל עוד אסד שולט במדינה ואיראן מחזיקה בהשפעה גוברת, כך שלא צפויים שינויים בערוץ זה, שמלכתחילה לא היה מאוד יעיל. השליח האמריקאי המיוחד לארצות־הברית ג'יימס ג'פרי אומנם הספיד את תהליך

אסטנה בראשית דצמבר 2018, אולם שלוש המדינות המובילות אותו מוזמנות להגיע לדיונים הבינלאומיים באו"ם הנוגעים לעתיד סוריה, בעוד ארצו נסוגה מהזירה. בשל הקיטוב בין הצדדים, בפגישתו של דה מיסטורה עם שרי החוץ של איראן, טורקיה ורוסיה בדצמבר 2018, שני הצדדים לא הצליחו להגיע להסכמות בנוגע להרכבת ועדת חוקה סורית. ההזדמנות האמיתית היחידה לשיקום סוריה תתאפשר אם רוסיה וארצות־הברית ימצאו דרך לשתף פעולה בעיצוב עתידה של המדינה, ויחתרו להגברת הפתיחות בה באמצעות שילוב גורמי אופוזיציה במערכת הפוליטית. אולם למרות הפוטנציאל לבסיס משותף – שכן הן רוסיה והן ארצות־הברית מעוניינות במדינה מבוזרת יותר מבחינת חלוקה של כוח פוליטי, ושתייהן מעוניינות לראות נסיגה של הכוחות הזרים מהר ככל האפשר – דומה שהסיכויים לכך אפסו. ההתחייבויות הבסיסית של כל אחת מהן כלפי שחקנים אזוריים שונים בעלי מטרות מנוגדות מונעות מהן לפעול על סמך הבסיס המשותף הזה, והתוצאה היא הפחתת הסיכוי של התהליך המדיני. מגמה זו מתחזקת בשל הנסיגה האמריקאית מסוריה, שהביאה להמשך השחיקה במעמדה האזורי ולנטישת בעלי הברית המקומיים שלה בסוריה.

השלכות על ישראל

ישראל הודיעה זה מכבר שלא תתערב במלחמת האזרחים בסוריה כל עוד אין כלפיה איום ממשי ישיר, וכי אין לה כוונה לנסות להשפיע על כל משטר עתידי. למעשה היא נמנעת מכל ניסיון לעצב את עתידה של סוריה, ובפועל קיבלה את אסד

וממשלתו כמי שיושב בכס השלטון. ישראל לא הצליחה להתנות את אי־התערבותה בהכרה בהמשך שליטתה על רמת הגולן או בהקמת מנגנון לתיאום ביטחוני. ישראל גם לא ניסתה להשפיע בעקיפין על עמדתו של משטר אסד בנוגע למעורבות האיראנית בסוריה. גם אילו הייתה מוזמנת, ישראל אינה מעוניינת להיות חלק מפורום ז'נבה מחשש ששאלת החזרת רמת הגולן לסוריה תעלה, לאור דברי שליח האו"ם דה מיסטורה על סוגיית "נסיגת כלל הכוחות הזרים מסוריה".

האתגר הישראלי המרכזי בעת הזו הוא בלימת ההתבססות של איראן ושלוחיה בסוריה, תוך מניעת פיתוח והעברת יכולות אסטרטגיות ותשתיות צבאיות

מתקדמות לסוריה. על ישראל להמשיך לקבל הלכה למעשה את משטר אסד כמי שזכה בסוריה, לפחות לעתיד הקרוב, בהיותו כתובת ברורה אחת שתחתור ליציבות ותפחית את הסיכוי לעלייה מחודשת של ארגוני ג'האדיה־סלפיה בגבול הצפון.

על ישראל להמשיך לקבל
הלכה למעשה את משטר
אסד כמי שזכה בסוריה,
לפחות לעתיד הקרוב,
בהיותו כתובת ברורה
אחת שתחתור ליציבות
ותפחית את הסיכוי
לעלייה מחודשת של
ארגוני ג'האדיה־סלפיה
בגבול הצפון.

בעניין שיקום סוריה, מדינות המפרץ מתנות את סיוען למדינה הסורית בנסיגה איראנית מהמדינה, אולם, בשל הנסיבות בשטח ומשום שהתהליך המדיני מונהג הלכה למעשה על ידי רוסיה, איראן וטורקיה, דרישה זו אינה מציאותית. במקביל, המערב מתנה את סיועו בקיום רפורמות פוליטיות שמשטר אסד לא יהיה מוכן לממש. ישראל מבינה כי נותרה לבדה בזירה מול המאמצים האיראניים (וביתר שאת בשל הנסיגה האמריקאית מסוריה), ולכן עליה להמשיך לפעול ככל האפשר במישור הצבאי־הרתעתי, במקביל לקידום שיחות דו־צדדיות להשגת מטרותיה מול רוסיה ומול ארצות־הברית.

לסיכום, נראה כי התהליך המדיני בסוריה נוטה להיות מושפע מהמתרחש בשטח יותר מאשר הוא משפיע עליו, וכי הוא מתפקד בעיקר כמכשיר המסווה פעולות עצמאיות שנוקטות השחקניות המעורבות מבחינה צבאית מאחורי הקלעים, בניסיון לייצר מראית עין של השתתפות בתהליכים בינלאומיים לשם השגת לגיטימציה למשטר אסד ולבעלי בריתו. נראה כי התהליך ימשיך להיות חסר שיניים וכורך בקשיים, וכי בסופו של דבר העובדות תיקבענה בשטח במהלכים צבאיים. לאור זאת, כל עוד קיימים תהליכים הפוגעים באינטרסים של ישראל, עליה להמשיך בפעולות צבאיות לצורך הגנה על ביטחונה, מבלי לתלות את יהבה בתהליך בינלאומי שיביא לעיצוב פניה של סוריה באופן שיהלום את האינטרסים שלה.

הערות

- 1 Karin Von Hippel, "Syria – It's Time to Launch a Diplomatic War", *Prospect Magazine*, April 18, 2018, <https://www.prospectmagazine.co.uk/world/syria-its-time-to-launch-a-diplomatic-war>
- 2 Michelle Nichols, "U.N. Syria envoy Stefan de Mistura to step down at end of November", *Reuters*, October 17 2018, <https://uk.reuters.com/article/uk-syria-un/u-n-syria-envoy-staffan-de-mistura-to-step-down-at-end-of-november-idUKKCNI1MR2KC>
- 3 "Security Council Unanimously Adopts Resolution 2254 (2015), Endorsing Road Map for Peace Process in Syria, Setting Timetable for Talks", *The United Nations*, December 18, 2015, <https://www.un.org/press/en/2015/sc12171.doc.htm>; James Bays, "Syria's Jaafari quits Geneva talks over Assad's future", *Aljazeera*, December 3 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/12/syrias-jaafari-quits-geneva-talks-assads-future-171203061728864.html>; Tom Miles, "U.S., France urge Russia to 'deliver' Assad delegation to Syria peace talk", *Reuters*, December 6, 2017, <https://uk.reuters.com/article/uk-mideast-crisis-syria-talks/u-s-france-urge-russia-to-%20deliver-assad-delegation-to-syria-peace-talks-idUKKBN1E01ET>; "De Mistura reaffirms that intra-Syrian talks in Geneva must be without preconditions", *SANA*, December 7, 2017, <https://www.sana.sy/en/?p=120457>

- “Geneva and Astana: How do the Syrian Peace Talks differ?”, CGTN, November 29, 2017, https://news.cgtn.com/news/336b444f79637a6333566d54/share_p.html; “Between Astana and Geneva: The outlook of conflicting agendas in the Syrian crisis,” Al Jazeera Centre for Studies, March 1, 2017, <http://studies.aljazeera.net/en/positionpapers/2017/03/astana-geneva-outlook-conflicting-agendas-syrian-crisis-170301083844891.html> 4
- Denis Pinchuk, “Russia plans to create ‘de-escalation zone’ in Syria’s Idlib province: agencies”, Business Insider, July 24, 2017, <http://www.businessinsider.com/r-russia-plans-to-create-de-escalation-zone-in-syrias-idlib-province-agencies-2017-7> 5
- Bryant Harris, “US touts military buildup against Iran in Syria”, Al-Monitor, January 12, 2008, <https://www.al-monitor.com/pulse/originals/2018/01/us-touts-military-build-up-against-iran-syria.html> 6
- Mustafa al-Miqdad, “Syrian Analyst reveals the Main Difference Between Geneva and Sochi Talks”, Sputnik, January 30, 2018, <https://sputniknews.com/analysis/201801301061200777-syria-sochi-geneva/> 7
- Stephanie Nebehay and Ali Kucukgocmen, “Russia, Iran Turkey back new Syrian constitutional body but fail to agree makeup,” Reuters, December 17 2018, <https://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-syria-un/russia-iran-turkey-back-new-syria-constitution-body-but-fail-to-agree-makeup-idUSKBN1OG2D8>; Patrick Wintour, “Russia, Turkey and Iran reach agreement on Syria committee,” *The Guardian*, December 18, 2018, <https://www.theguardian.com/world/2018/dec/18/russia-turkey-and-iran-reach-agreement-on-syria-committee> 8
- Satoru Nakamura, “Saudi Arabian diplomacy during the Syrian humanitarian crisis: Domestic pressure, multilateralism and regional rivalry for an Islamic state”, in: Hitoshi Suzuki (Ed.), *The Middle East Turmoil and Japanese Response*, Chiba, Institute of Developing Economies, 2013, pp. 14-15, http://www.ide.go.jp/library/Japanese/Publish/Download/Seisaku/pdf/201307_mide_13.pdf 9
- Menekse Toykay, “Turkey may work with Syria’s Assad if elected fairly”, *Arab News*, December 17, 2018, <http://www.arabnews.com/node/1422256/middle-east>; “Bahrain, Syria regime foreign ministers hug, kiss at UN”, *Al Arabiya*, October 1, 2018, <https://www.alaraby.co.uk/english/news/2018/10/1/bahrain-syria-regime-foreign-ministers-hug-kiss-at-un>; “Bahrain Says Embassy Work in Syria Continues After UAE Move”, Bloomberg, December 28, 2018, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2018-12-28/bahrain-to-resume-work-at-embassy-in-syria-after-uae-move>; “Jordanian Delegation in Damascus in First Visit in 7 Seven Years”, *Asharq Al-Awsat*, November 20, 2018, <https://aawsat.com/english/home/article/1470956/jordanian-delegation-damascus-first-visit-7-seven-years>; “Syrian National Security Chief visits Cairo, meets Egypt’s Head of General Intelligence”, *Daily News Egypt*, December 24, 2018, <https://dailynewssegyp.com/2018/12/24/syrian-national-security-chief-visits-cairo-meets-egypts-head-of-general-intelligence-sana-/>; Kamal Alam, “Bashir in Damascus: The Arab League’s message to Assad - welcome back”, *Middle East Eye*, December 18 10

- 2018, <https://www.middleeasteye.net/columns/omar-al-bashir-damascus-arab-league-s-message-assad-welcome-back-454658910>
- Tom O'Connor, "U.S and Saudi Arabia race against Russia and Iran to rebuild Syria, but effort may come too little, too late", *Newsweek*, August 17, 2018, <https://www.newsweek.com/us-saudi-arabia-race-against-russia-iran-rebuild-syria-too-little-late-1078641> 11
- Leslie Eastman, "Saudi Arabia and UAE sending troops to help Kurds in Syria", *Legal Insurrection*, December 23, 2018, <https://legalinsurrection.com/2018/12/saudi-arabia-and-uae-sending-troops-to-help-kurds-in-syria/> 12