

מבט על, גיליון 854, 15 בספטמבר 2016

הסכם רוסי-אמריקאי להפסקת אש בסוריה

עודד ערן, צבי מגן, ורה מיכלין-שפיר

ההסכם בין רוסיה לארצות הברית על הפסקת אש בסוריה, שאמור להיכנס לתוקפו ב-12 בספטמבר, הוא פשרה בין שתי מעצמות יריבות בעלות סדר יום שונה. לא בכדי נמשך המאמץ להגיע אליו מספר חודשים והתנהל בשורת פגישות, בכללן זו שהתקיימה בין הנשיאים ברק אובמה ו-ולדימיר פוטין בשולי ועידת ה-G-20 שהתקיימה בסין, וכן פגישות בין שרי החוץ ג'ון קרי וסרגיי לברוב. המאמץ לגבש הסכמה לווח בהפעלת לחצים הדדיים קשים. ההכרזה על אודות ההסכם הגיעה לאחר אולטימטום פומבי שהציבה ארצות הברית לרוסיה: קרי הכריז כי "הסבלנות האמריקנית אינה אינסופית". האמריקנים אף הרחיבו בתקופה האחרונה את הסנקציות שהוטלו על רוסיה בשל מדיניותה והתנהלותה באוקראינה. מנגד, רוסיה ערכה תרגיל צבאי רחב היקף בגבולה הדרומי – בקרבת הגבול עם נאט"ו, וכן הרחיבה את פעילותה בים התיכון והעמיקה את הלחץ הצבאי בשטח סוריה. יצוין שאי פרסום פרטי ההסכם נראה כמדיניות מכוונת, שתאפשר לצדדים להציגו כהישג, מבלי שיהיה עליהם להידרש לווייתורים שעשה כל אחד מהם כדי להגיע להסכמה. יש להניח שאי הפרסום נבע גם משיקולים מבצעיים הקשורים לפעילות צבאית משותפת אפשרית.

לשני הצדדים יעדים מדיניים שונים, אשר אותם הביאו לשולחן המשא ומתן, ובה בעת הקשו עליהם להגיע להסכמה. יעדים שונים אלה אף עלולים להקשות על יישום ההסכם. היעד המדיני הראשי של רוסיה הוא להיחלץ ממשטר הסנקציות שהוטל עליה בעקבות סיפוח חצי-האי קרים ומעורבותה במשבר באוקראינה. היעד הרוסי השני נוגע ישירות לסוגיית סוריה ובפרט להסדר אשר לעתידה. רוסיה מעוניינת בשימור שלטון נאמן לה בסוריה, שיבטיח את מעמדה במדינה ואת נכסיה הצבאיים בשטחה – הבסיסים הצבאיים והנמל בטרטוס, שלאורך רצועת החוף של הים התיכון. שני יעדים אלה קשורים בחתירתה של רוסיה לשדרוג מעמדה המעצמתי על ידי מיצוב עצמה כגורם פרו-אקטיבי וקונסטרוקטיבי הראוי ליחס חיובי יותר מצד הקהילה הבינלאומית.

במסיבת העיתונאים המשותפת שקיימו שני שרי החוץ (עם שליח האו"ם לנושא סוריה) הציג לברוב את ארצו כנוהגת באחריות ובשיתוף הפעולה עם ארצות הברית והקהילה הבינלאומית בנושאים שונים, ביניהם תכנית הגרעין של איראן, הסכם פירוק הנשק הכימי של סוריה והניסויים הגרעיניים של צפון קוריאה. שתוף הפעולה עם ארצות הברית בהפסקת הטבח המתרחש בסוריה, פתיחת המעבר לעיר חלב לסיוע הומניטרי ולחימה בארגון "ג'בהת פתח א-שאם". שיתוף הפעולה של רוסיה בהקשרים אלה אמור לשקף את שאיפתה לשפר את תדמיתה הבינלאומית. מעבר לכך, רוסיה מעוניינת לשבור את בידודה הבינלאומי ולשם כך היא מוכנה להצטרף לקואליציה בינלאומית הנאבקת בגורמי טרור בסוריה. לעומת זאת, ארצות הברית חותרת לסיים את הלחימה בסוריה בהכרעת גורמים אסלאמיים רדיקלים הפועלים במדינה ומניעת פגיעה מאסיבית באזרחים. בנוסף, ארצות הברית אף היא שואפת לשמר את תדמיתה כמעצמה מובילה במזרח התיכון ולבסס את מעמדה כשחקן שביכולתו לעצב את הסדר העתידי באזור.

לשם השגת מטרות אלו, שני הצדדים היו זקוקים להסכם שאליו הגיעו בסוף השבוע האחרון. הווייתורים שעשו לכאורה ארצות הברית ורוסיה נראים משמעותיים, אבל השפעתם על התהליכים ארוכי הטווח שיהיה בהם הכרח לייצב את סוריה מוטלת בספק. שאלה חשובה בהקשר זה ובתחום יחסי רוסיה והקהילה הבינלאומית היא, האם ארצות הברית הביעה לפחות נכונות לבחון את הקלת הסנקציות שהטילה על רוסיה בגין המשבר באוקראינה. זאת, כאשר האסטרטגיה הרוסית נהירה לקהילה הבינלאומית, היינו דילול הסנקציות וההערכה הרווחת היא כי משטר

הסנקציות יעיל. ארצות הברית עצמה הכריזה באחרונה על רענון הסנקציות נגד גורמים ברוסיה - החלטה שגרמה תרעומת קשה בצד הרוסי. יש להניח, שהנושא עלה בשיחות הרבות שנערכו בין רוסיה לארצות הברית, אלא שהנציגים האמריקאים לשיחות לא היו יכולים להתחייב ליותר מ"מאמץ" לבחון את הנושא, גם בשל מסע הבחירות לנשיאות בארצות הברית המתנהל ברקע, וגם משום שהסנקציות שאומצו על ידי האירופאים אינן בתחום שיקוליה הבינלאומיים של ארצות הברית. ייתכן שבשלב זה, ארצות הברית הבטיחה לרוסיה כי הסנקציות ירוכזו בעתיד (מהלך שממילא יתבצע על ידי הנשיא הבא). בשלב זה לא נראה שווינגטון התחייבה לשתף את הרוסים בקואליציה הבינלאומית, הפועלת בהובלתה בסוריה, אך על פי ההסכם ארצות הברית ורוסיה יקיימו תיאום מודיעיני ואולי אף תקיפות מתואמות. כנראה שעל רוסיה היה להסתפק בתנאים אלה, בין היתר משום שההסכם לא פגע בנכס האסטרטגי שלה בסוריה - המשטר הנוכחי - וכפועל יוצא לא נפגע גם הבסיס האסטרטגי הרוסי בשטח המדינה.

בטווח הארוך רוסיה וארצות הברית וכן גורמים אזוריים ובינלאומיים יצטרכו לפעול להחלפתו של המשטר הסורי הנוכחי, וזאת במסגרת מפת הדרכים ומתווה ג'נבה לסיום הסכסוך בסוריה (הגורסים תקופת מעבר של 18 חודשים שבמהלכה יישאר אסד בשלטון). ככל הנראה, סוגיית עתידה של סוריה, ובמיוחד האפשרות לפדרליזציה של המדינה, נותרה פתוחה גם בתום סבב השיחות הנוכחי. בכל מקרה, ניתן להעריך כי הן ארצות הברית והן רוסיה תומכות בהחלפת המשטר בסוריה - כל אחת מסיבותיה שלה ובמילוי התנאים שהיא תעמיד בבוא העת בהקשר זה. שאלה פתוחה היא מה האינטרס של אסד למלא את חלקו בהסכם על הפסקת האש והאם נכונותו למלא את חלקו אינה תלויה בנכונות רוסית לעמוד לצדו גם בדיון עתידי על הסדר קבע בסוריה. במסגרת ההסכם עם ארצות הברית, רוסיה נטלה על עצמה מחויבות כפולה - להפסיק את הטיסות באזורים שבהם אין מתנהלת לחימה נגד 'המדינה האסלאמית' וג'בהאת פתח א-שאמס, וכן את השימוש שעושה צבא אסד בחביות נפץ/דלק. האם אסד יכול לסמוך על כך שרוסיה, שבעבר שכנעה אותו לוותר על מאגר הנשק הכימי ועתה לחצה עליו לקבל את פרטי ההסכם עם ארצות הברית, תעמוד לצדו לאורך כל הדרך? בשלב זה, האפשרויות העומדות בפניו אינן רבות, אך אשר לטווח הארוך יש להניח כי יוכל להסתמך על גיבוי מצדה של איראן.

לאור כל זאת, נראה כי למרות שההסכם משרת את מטרות ארצות הברית ורוסיה כאחת, עדיין אין בו כל ערובה להפסקת הלחימה, שתמיד תוכל להתפרץ במקום או סביב נושא זה או אחר. מדובר בהסכם המבטא את הצורך של שתי המעצמות לקדם את יעדיהן, הגם שבעת הנוכחית במידה מוגבלת בלבד. אין בהסכם נוסחה לפתרון מלא לבעיות העיקריות בסוריה - אופי המשטר העתידי בה, מעמדם של אסד והעדה העלאוית במסגרת הסדר קבע, או סוגיית מיליוני הפליטים והעקורים. פתרון לסוגיות אלה צפוי להימצא רק אם תיושם מפת הדרכים להפסקת הלחימה ולייצוב הזירה, ולכן אין ההסכם הנוכחי מהווה בסיס ליציבות ושני הצדדים להסכם יידרשו שוב לנושא הלחימה בסוריה והאתגרים המגוונים שהיא מציבה בפני שניהם - לא רק בשל הפרות צפויות של התנאים להפסקת אש. פרט למורכבותן של סוגיות אלה, חילופי הנשיאים בארצות הברית ושינויים פוליטיים אפשריים בגרמניה ובצרפת גם הם עשויים להצטרף למסכת הגורמים שישפיעו על יכולתה של המערכת הבינלאומית, ובראשה ארצות הברית ורוסיה, להשיג הסדר מדיני של קבע בסוריה.