

מבט על, גיליון 786, 12 בינואר 2016

האם יש (סוף סוף) סיכוי לשלום בסוריה?

בנדטה ברטי

ב-18 בדצמבר 2015, אימצה מועצת הביטחון של האו"ם פה אחד את החלטה 2254, שניסחה מפת דרכים לפתרון פוליטי למלחמת האזרחים בסוריה. פרשנים בתחום מברכים על התפתחות זו ורואים בה איתנות חשובה לכך שהקהילה הבינלאומית, סוף כל סוף, מתאחדת מתוך מחויבות לשים קץ לשפיכות הדמים הממושכת השוטפת את סוריה, ומאיימת לערער את האזור כולו.

האם האופטימיות מוצדקת? כדי לענות על השאלה יש לבחון מה קובעת החלטה 2254, וחשוב מכך – להצביע על הסוגיות שלא זוכות בה להתייחסות מפורשת.

במונחים של תוכן, אין בהחלטה הרבה חדש. החלטה שבה ומאשרת את העיקרון, שלפיו רק פתרון פוליטי ביוזמה סורית ובתמיכה בינלאומית יוכל לשים קץ למלחמת האזרחים. כן מאשרת ההחלטה את ההודעה הרשמית של 'קבוצת הפעולה למען סוריה' מיוני 2012, כבסיס לתהליך פוליטי. המסגרת של 'ועידת ז'נבה 1' - שכבר אומצה בהחלטה 2128 של מועצת הביטחון של האו"ם (2012) – קוראת להקמת "גוף ממשלת מעבר", שייבחר על בסיס "הסכמה הדדית". החלטה 2254 מתבססת על תבנית קיימת זו וקוראת לחידוש השיחות בין משטר אסד לאופוזיציה, בתקווה לקיים שיחות שידונו הן ביישום הפסקת אש כוללת והן בפתיחת תהליך מעבר פוליטי. השיחות בין הממשלה לאופוזיציה נקבעו לינואר 2016, והן מגדירות יעד שאפתני של הקמת "ממשל אמין, כולל ועל-עדתי" בתוך שישה חודשים, ולאחר מכן, בתוך שמונה חודשים, ניסוח חוקה חדשה וקיום בחירות.

גם אם תוכן החלטת 2254 אינו פורץ דרך, עצם קבלתה עדיין נחגג כהתפתחות חיובית, המשקפת את הרצון הגובר ותחושת הדחיפות של הקהילה הבינלאומית בעניין סוריה. במיוחד ניתן לראות זאת באופן שבו ההחלטה מהווה הד לשיחות וינה, שנערכו באוקטובר-נובמבר 2015. גם בשיחות אלה, 'קבוצת התמיכה הבינלאומית של סוריה', שכללה שחקניות מפתח וביניהן איראן, רוסיה, ערב הסעודית, טורקיה וארצות הברית, התאגדה סביב הרעיון שיש לדחוף למשא ומתן חדש, להפסקת אש ולתהליך שינוי פוליטי.

ואולם, למרות מה שנראה כתנופה בינלאומית מתגברת, הדרך לשלום בסוריה נותרה קשה ומייגעת. ההשקפות בהחלטה 2254 מספקות רמזים לסיבות לכך שהשיחות העתידיות עלולות להגיע למבוי סתום, ולעיתוי של שלב זה.

ראשית, ובאופן לא מפתיע, מפת הדרכים לסוריה נותרת אילמת בכל הנוגע לתפקידו של בשאר אל-אסד, הן בממשלת הביניים והן בזירה הפוליטית הסורית בעידן שלאחר ההסכם. השארת סוגיה זו לדיון בין הצדדים הלוחמים סביב שולחן המשא ומתן אינה לוקחת בחשבון את עומקה של המחלוקת המהותית לגביה. כל ההצהרות והפעולות של המשטר הסורי מעידות על כך שהשארת אסד בשלטון נמצאת בעדיפות עליונה, ולא בשל תפקידו הפוליטי והסימבולי בלבד, אלא גם משום שהוא נותר המפתח לשמירת מערכת המשטר מפני קריסה. ועדיין, עבור הרוב המכריע של הפלגים הצבאיים והפוליטיים, שנמנים על מתנגדי המשטר וזוכים למידה כלשהי של לגיטימיות או שליטה בשטח, כל הסכם הפסקת אש ארוך טווח שיכלול את השארת אסד בשלטון, היה ונותר קו אדום. הסיבה אינה רק התנגדות אידיאולוגית, אלא גם הערכה שלא ניתן יהיה לאכוף הפסקת אש בשטח, ובתהליך הניסיון לעשות כן תסתכן האופוזיציה באיבוד הלגיטימיות שלה בעיני הציבור התומך בה.

הגישור על פער זה מצריך פשרה עצומה, כמו, למשל, וויתור מצד כוחות האופוזיציה על הדחת אסד כתנאי מוקדם והסכמתם ליציאה הדרגתית שלו מהזירה הפוליטית כחלק מתהליך השינוי המוסכם. אך אין סימן שהמשטר כלל מעוניין באפשרות זו, או שכוחות האופוזיציה יהיו מוכנים (ובצדק) לשים את מבטחם ברצונו הטוב של המשטר לעזוב את השלטון בבוא העת. כך גם בזירה הבינלאומית. למרות שעמדות רוסיה וארצות הברית בעניין אסד הן כנראה פחות

אנטגוניסטיות כיום מכפי שהיו לפני שנה, עדיין לא ברור אם אלה הן גם עמדותיהן של טורקיה, ערב הסעודית ואיראן, שבכל מקרה נותרו – לגבי רוב הסוגיות שעל הפרק – לא מתואמות. כתוצאה מכך, הלחץ הבינלאומי המתואם, שניתן להפעיל על הצדדים בנושא זה נותר בסימן שאלה.

שנית, השאלה מי מדבר בשמה של האופוזיציה הסורית נותרה לא פתורה ומעוררת מחלוקת לא פחותה. משא ומתן מועיל מחייב ייצוג של הפלגים הצבאיים והפוליטיים המרכזיים של האופוזיציה, ובנוסף יהיה עליהם לדבר בקול אחד, מתואם. אולם, המשטר הסורי עקבי בנכונותו המוצהרת לשאת ולתת עם האופוזיציה, אך לא עם 'טרוריסטים'. עיקרון זה אולי אינו נראה בעיני במיוחד, אך הכרזותיו האחרונות של אסד על כך ש'עבורנו בסוריה, כל מי שמחזיק במכונת ירייה הוא טרוריסט', מסייעות להסביר מדוע גישתו אינה עולה בקנה אחד עם שיחות שלום אמיתיות.

לאור טבעה המפוצל ביותר והצבאי עד מאוד של מלחמת האזרחים בסוריה, לא ניתן יהיה לדון בהסכם אמין (לא כל שכן ליישם אותו) בלי לערב את הארגונים הלוחמים המרכזיים. הקהילה הבינלאומית מכירה במציאות זו בדרך כלל, וזו הסיבה לכך שהחלטה 2254 משבחת את שיחות האופוזיציה הסורית, שארגנה ערב הסעודית ושנערכו לאחרונה בריאד במטרה לגבש משלחת מייצגת ורחבה שתנסח את האינטרסים השונים של האופוזיציה בשיחות שלום עתידיות. אך תנאי התחלתי לשיחות אלה יהיה שינוי בעמדתו של המשטר הסורי לגבי משא ומתן עם ארגונים חמושים והריגתו באחרונה של זהראן עלוש, מנהיג 'צבא האסלאם' החמוש, מחזקת את השאלה האם למשטר יש כוונה כלשהיא לשנות את גישתו. זאת ועוד, להתפתחות זו תהיה השפעה שלילית על המשא ומתן העתידי, הן על שום הכרסום הנוסף באמון בין הצדדים והן משום סילוקו מן הזירה של מנהיג רב-עוצמה, שהאופוזיציה זקוקה לו על מנת לאחד שורות.

על רקע מורכב זה תתקשה הקהילה הבינלאומית להגיע להסכמה בשאלה הפוליטית כבדת המשקל, לגבי אלו פלגים לוחמים יסווגו כארגוני טרור. ההסכמה סביב תיוג 'המדינה האסלאמית' או ג'בהת אל-נוסרה כארגוני טרור תהיה קלה, אולם ההסכמה על סיווגם של כ-160 פלגים, שירדן כוללת ברשימת ארגוני הטרור שלה ופועלים בסוריה, צפויה להיות משימה קשה הרבה יותר – כזו שלאחרונה הביאה את קטר לדחות את רעיון הרשימה מכל וכל.

אין ספק שעל מנת ששיחות שלום עתידיות יצלחו, הארגונים הפוליטיים השונים שנלחמים בסוריה נגד משטר אסד יידרשו להגביר את שיתוף הפעולה והתיאום ביניהם, אולם גם על הקהילה הבינלאומית מוטל להבטיח שאלה שיישבו סביב השולחן ייצגו את מערך האינטרסים הרחב ביותר בתוך כוחות האופוזיציה. שאם לא כן, סבבי משא ומתן עתידיים צפויים להיות לא יותר מעלה תאנה עבור המשטר המבקש להקרין כוח, והם יסתכמו בכשל נוסף לקדם את קץ מלחמת האזרחים. יתרה מכך, שיחות שלום כושלות עלולות להצית אלימות נוספת, וכך להביא בסופו של דבר לתוצאה ההפוכה. חשוב לא פחות – הגדרת הפלגים הנמנים על 'אופוזיציה לגיטימית', היא עקרונית להשגת הפסקת אש אמينة. כאשר אזורים שבשליטת ג'בהת אל-נוסרה ו'המדינה האסלאמית' אינם חלק מהפסקת האש המתוכננת, הגדרת הפלגים שייכללו בה תהיה מפתח להקלת סבלה של האוכלוסייה האזרחית בסוריה.

כל הנושאים האלו מהווים מכשול מרכזי להתקדמות התהליך הפוליטי, שהחלטה 2254 קוראת לקיומו. ניתן להעריך, כי הם ימנעו את תחילתו של משא ומתן לשלום בינואר 2016, למרות דחיפותו הגוברת עקב משבר הפליטים הטרגי, ההבנה שאין דרך לנצח את 'המדינה האסלאמית' לטווח הארוך כל עוד המלחמה נמשכת, וחשש מהמשך ערעור היציבות האזורית – זה האמור להיות בסיס לתאום הבינלאומי סביב סוריה. החלטה 2254 משקפת התפתחות חיובית, אולם כל עוד לא תתגבש פשרה בציר איראן-ערב הסעודית-טורקיה – התרחשות שסבירותה פחותה עקב ההסלמה בין ערב הסעודית לאיראן, שהובילה לנתק ביחסים ביניהן – התפתחות זו עלולה להתגלות כמעטה מכדי לשנות מהותית את דרכה הטרגית של סוריה.