

מבט על, גיליון 480, 29 באוקטובר 2013

לקראת ז'נבה 2 האתגרים בדרך לפתרון מדיני מוסכם בסוריה

בנדטה ברטי

הסכסוך בסוריה התדרדר מזמן והפך למלחמת אזרחים מתמשכת ועקובה מדם, שבה המשטר והקבוצות השונות שנמנות עם המתנגדים לו מוצאים עצמם כלואים במבוי סתום והרסני, בלי שצד כלשהו יצליח להטות את מאזן הכוחות הצבאי לטובתו. האירוניה במצב זה היא שלנוכח הקיטוב הפנימי התהומי, קשה יהיה עד מאוד לתרגם ניצחון צבאי חמקמק (אם וכאשר יושג) שכל הצדדים הלוחמים מבקשים להשיגו – לפתרון מדיני. ניצחון משמעותי שיבטיח את הפסקת האלימות, ישמר את השלמות הטריטוריאלית של סוריה ויכונן מחדש מנגנון שליטה מרכזי, מחייב את הצדדים להגיע להסכם מדיני. הסכם כזה יצטרך, לכל הפחות, לספק ערבויות ביטחון הדדיות לצדדים הנוגעים בדבר, ובמקביל להבטיח רמה מסוימת של השתתפות בהסדר מדיני חדש.

על רקע דברים אלה, יש לראות את ההכרזה על שיחות 'ז'נבה 2' כמשקפת את המציאות בשטח, ואת החשיבות שיש להשגת סיום הסכסוך באמצעות הסכם מדיני. על פי הדיווחים נקבעו השיחות לסוף נובמבר 2013, ומטרתן היא לקרב את ממשלת סוריה ואת כוחות האופוזיציה למימוש ההודעה הרשמית מיוני 2012 של 'קבוצת הפעולה למען סוריה', שפעלה נמרצות ליישום מלא של 'תוכנית השלום בת ששת הסעיפים של ענאן' – תוכנית שהתמקדה בהשגת הפסקת אש יציבה. נוסף לכך, 'ז'נבה 1' קראה גם לכינון "ממשלת מעבר" שתיבחר על בסיס "הסכמה הדדית".

הרעיון של חידוש המאמצים, שהחלו בז'נבה ביוני 2012, זכה לתמיכה נוספת בשבועות שלאחר ההבנה שהושגה בין ארצות-הברית לרוסיה בנושא הנשק הכימי בסוריה, ולאחר שמועצת הביטחון של האו"ם אישרה את יישום תוכנית יוני 2012 בהחלטה 2128 בנושא מאגר הנשק הכימי בסוריה.

למרות חידוש המאמצים הבינלאומיים הללו, האתגרים עדיין עצומים: ראשית, כל עוד הצדדים אינם רוחשים אמון זה לזה ותופסים את תוצאות העימות במונחים של 'משחק סכום אפס', מציאת מכנה משותף עתידה להתגלות כמשימה קשה ביותר. נכון להיום, גם התביעה הבסיסית של כוחות האופוזיציה – שבשאר אסד לא יהיה חלק מממשלת המעבר – חורגת מהיקף הוויתורים שהמשטר מוכן לעשות.

תוכנית ז'נבה 2012 נותרה בכוונה תחילה עמומה לגבי סוגיה מכרעת זו, כשהיא קוראת להסדר המבוסס על "הסכמה הדדית", אולם נמנעת מאזכור מפורש של הדרישה להחלפת בשאר אסד, לא כתנאי מקדים ולא כתוצאה נגזרת מראש של השיחות. ניסוח עמום זה היה פרי עסקה דיפלומטית בין ארצות-הברית לרוסיה. חרף זאת, בעקבות הפגישה שהתקיימה ב-22 באוקטובר 2013 בין 'הקואליציה הלאומית' לבין "London 11"¹, הביעו השחקנים הבינלאומיים המרכזיים, שתומכים באופוזיציה בגלוי, תמיכה בבקשה של הכוחות המתנגדים לאסד, שלא אסד ולא בעלי-בריתו הקרובים יהיו מעורבים בממשלת המעבר.

שלא במפתיע, פרשנות זו מתנגשת עם עמדתה של ממשלת סוריה. סגן ראש ממשלת סוריה, קדרי ג'מיל, הגיב על יוזמת ז'נבה 2 וסיפק רמז לעמדת המשטר על 'סעיף ממשלת המעבר', ותוך כך

¹ קבוצה זו כוללת את התומכים המרכזיים "ידידי סוריה": בריטניה, מצרים, צרפת, גרמניה, איטליה, ירדן, קטר, ערב-הסעודית, טורקיה, איחוד האמירויות הערביות וארצות-הברית.

הדגיש כי "הרעיון המרכזי של ועידת ז'נבה 2 הוא לכוון ממשלת קואליציה רחבה, שמייצגת את כל מעגלי החברה".

שנית, העוצמה שהמשטר הסורי מייחס לעצמו תורמת למורכבות הניסיונות להשיג הסכם. מעמדו של אסד השתפר בשבועות החולפים, והוא זוכה לקבלה בינלאומית גוברת, ואולי אף לגיטימיות, בעקבות שיתוף הפעולה שלו עם הארגון לאיסור על נשק כימי (OPCW). מנקודת המבט הפנים-סורית, המשטר התחזק מבחינה פוליטית לאחר שמנע את הפעולה הצבאית האמריקאית, והוא נהנה הן מניצחונות צבאיים בשטח והן מהיריבות הפנימית המתמשכת בשורות האופוזיציה. כמו כן, המשטר הסורי יכול עדיין לסמוך על התמיכה הנאמנה של חסידיו בזירה הבינלאומית – מוסקווה וטהראן. על רקע זה, אסד אינו צפוי לרכך את אסטרטגיית המיקוח הקשיחה שלו מול האופוזיציה. אכן, לאחר ששמע על שיחות השלום המתקרבות, מיהר נשיא סוריה להצהיר שהוא אינו רואה כיצד הוועידה תצליח, ואף הוסיף שאינו רואה "כול מכשול" לשוב ולהתמודד על כס הנשיאות בבחירות שיתקיימו בחודש מאי 2014.

שלישית, האופוזיציה מפגינה רמה דומה של חוסר אמון כלפי המשטר: ג'ורג' סברה, נשיא 'המועצה הלאומית הסורית' (SNC) – אחד הפלגים המרכזיים בקואליציה הלאומית – הצהיר, כי המועצה הלאומית הסורית אינה מוכנה להשתתף בשיחות ז'נבה 2 ואיים לפרוש מהקואליציה. מפקד צבא סוריה החופשי, הגנרל סלים אידריס, אף הצהיר ברוב רושם: "אנחנו תומכים בכל פתרון מדיני, אולם בתנאי אחד: אסד חייב לעמוד למשפט (...)" – תנאי מקדים שגם הוא אינו צפוי להתקבל בז'נבה. התוצאה היא אווירה כללית של ספקנות והססנות באופוזיציה – שכבר "יצאה לה הרוח מהמפרשים" אחרי שהוסר האיום בפעולה צבאית בינלאומית ובעקבותיו הצטמצמה תמיכת האו"ם – התורמת גם היא למורכבות התהליך המדיני.

מצב זה התחדד במיוחד עקב העובדה שהקואליציה הלאומית – למרות היותה הגוף הפוליטי המרכזי שזכה להכרה בינלאומית כנציג אופוזיציה הסורית – חווה מתחים פנימיים ואף צמצום התמיכה מבית. בתוך סוריה גברו הסכסוכים הפנימיים בין קבוצות האופוזיציה, כאשר בשבועות האחרונים, קבוצות מהמחנה הסלפי שבלטו בהתנגדותן לאסד גינו בגלוי את הקואליציה, והתכחשו לתפקידה כנציגה לגיטימית של העם הסורי. יתרה מכך, צבא סוריה החופשי אינו מאתגר את צבא אסד בשדה הקרב זה מכבר, ובמקומו קמו ארגונים מתחרים מהמחנה הג'יהאדי והסלפי, התופסים תאוצה, הן במונחים של ניצחונות צבאיים והן מבחינת שליטה פוליטית וטריטוריאלית באזורים המשוחררים. המחלוקות הנוכחיות פוגעות בסיכוי להגיע לפתרון מדיני, משום שהן הופכות את האופוזיציה לחשדנית אף יותר לכל ויתור, ובמקביל מעלות ספקות באשר לקואליציה הלאומית, והאם יהיה בכוחה ליישם הסכם מדיני באופן שגם פלגים אחרים ישתפו עמה פעולה.

רביעית – על מנת ששיחות ז'נבה 2 יצליחו, נדרשת הקהילה הבינלאומית לתאם את המדיניות. פירוש הדבר קהילה בינלאומית מאוחדת, שתחייב הן את איראן והן את ערב-הסעודית להסכים לתהליך המדיני ולמלא תפקיד חיובי בדחיפת שני הצדדים לביצוע ויתורים. נכון לעכשיו, למרות שרוסיה ושליח האו"ם בסוריה, לחדר ברהימי, הזמינו את נציגי איראן לז'נבה - הסעודים מתלבטים באשר לרעיון שאיראן תשב ליד השולחן בז'נבה. תיאום ואחדות מטרה חסרים גם כאשר מדובר בשחקנים חיצוניים, התומכים באופוזיציה הסורית, והדבר בולט אף יותר בהתחשב בהשלכות של חוסר ההסכמה בין ארצות-הברית לערב-הסעודית ביחס לסוריה.

כאשר משקללים יחד אתגרים כבדי משקל אלה, נראה שהסיכויים אינם לטובת ז'נבה 2. יתרה מכך, בשבועות שלפני המשא-ומתן תיתכן הסלמה ברמת האלימות בתוך סוריה, כאשר שני הצדדים ינסו לשפר עמדות צבאיות, במטרה להגביר את כוח המיקוח שלהם בכינוס בז'נבה. לנוכח תחזית קודרת זו, על הקהילה הבינלאומית להתאחד ולהפעיל לחצים דיפלומטיים ומדיניים משמעותיים על כל הצדדים, כדי להגיע לפשרה מדינית. יחד עם זאת, ככל שאפשרות זו היא הרצויה, כך היא נראית בלתי-סבירה.