

Aron Lund: Vapenvila i Syrien?

[*Ur Syria in Crisis, 13 februari 2016. Översättning från engelska, Göran Källqvist.*]

Är detta början till slutet på kriget i Syrien? Om man läser uttalandet som USA och Ryssland utfärdade i München på torsdagskvällen är man förlåten om man tror det. Men konflikten är lika svårhanterlig som någonsin.

Skapandet av ISSG

Det har sedan länge varit uppenbart att alla meningsfulla förhandlingar mellan de syriska parterna måste föregås av någon sorts internationell överenskommelse, eftersom alla parter är beroende av utländsk stöd för att föra krig mot sina landsmän. Under lång tid har en sådan samsyn visat sig vara omöjlig att uppnå. Men sedan 2014 har tre faktorer sammanfallit och förändrat parternas kalkyler angående ett begränsat avtal: uppkomsten av en gemensam fiende i form av den självutnämnda Islamiska staten, islossningen i relationerna mellan USA och Iran, och Rysslands militära invasion i Syrien den 30 september 2015, som rubbade det välbekanta krigsmönstret och skakade om det internationella samfundet så att det skred till handling.

Strax efter att det ryska flygvapnet började bomba den syriska presidenten Bashar al-Assads fiender samlades regeringar från USA, Ryssland, Saudiarabien, Iran, Turkiet, Qatar och flera andra länder, liksom internationella organisationer som FN och Arabförbundet, till ett möte i Wien. Tillsammans bildade de Internationella stödgruppen för Syrien (ISSG, International Syria Support Group), en internationell kontaktgrupp som är tänkt att underlätta en diplomatisk lösning på konflikten.

ISSG:s möte i Wien den 14 november skisserade utkastet till en ny fredsprocess i Syrien. Enligt denna modell skulle FN och ISSG leda samtal mellan den syriska regimen och olika oppositionsgrupper med målet att uppnå vapenvila och fria val. Det följdes av en mängd oppositionskonferenser – särskilt en i Riyadh i december 2015 – och slutligen samlades fredskonferensen Genève III i slutet av januari 2016.

Men Genève III-samtalen hade knappt inletts förrän de avbröts. Orsaken var att oppositionen lämnade, provocerade av en regeringsoffensiv med rysk-iranskt stöd i regionen Aleppo mot det allt svagare upproret. I början av februari hade offensiven lyckats skära av Azaz-korridoren, en livsviktig försörjningslinje i norra Syrien, vilket ger Assad och hans allierade en avgörande fördel över sina rivaler. Det var en sådan katastrof för oppositionen att observatörer till och med har spekulerat om Ankara kanske skulle intervensera militärt för att rädda sina rebellallierade, trots risken att utlösa en regional storbrand. (En militär källa sa nyligen till Hürriyet att Turkiet inte skulle gå in i Syrien utom på begäran från FN:s säkerhetsråd.)

Fredsprocessen verkade vara i spillror tills ISSG samlades på nytt i München på torsdagen och utfärdade ett långt uttalande som lovade att ”försöka få slut på fientligheterna”.

Varför nu?

Vad som pågick i den internationella diplomatins mörka skrymslen kanske vi aldrig får veta, men det verkar troligt att två faktorer var avgörande för att säkerställa överenskommelsen den 11 februari: rysk tillfredsställelse och amerikansk förlägenhet.

Assads framgångar i Aleppo, Latakia och Daraa har förbättrat hans ställning avsevärt och undergrävt upproret. Även om Kreml utan tvekan skulle ha föredragit att gå ännu lite längre – enligt *Washington Post* försökte ryska diplomater nyligen övertyga sina amerikanska motparter att skjuta

upp ett eldupphör till slutet av denna månad – har de redan uppnått en hel del. För Assad och ryssarna kanske en vapenvila som gör det möjligt för dem att hämta andan och säkra sina erövringar inte är en så dålig idé.

Och vice versa skulle det kunnat bli kostsamt att fortsätta mot USA:s motstånd och turkisk och saudisk ilska. Intrycket att USA hade blivit utmanövrerat av Moskva under Genève III-samtalen kan ha bidragit till en hårdare linje i München. Vissa deltagare vid mötet sa att de ”hade konstaterat en ny villighet från USA:s sida att stå upp mot ryssarna.”

Vad säger ISSG:s uttalande?

Även om det gör läpparnas bekännelse till tanken på en politisk övergång, och någon gång i framtiden fria val, så handlar uttalandet från München i huvudsak om att hitta en utväg ur det nuvarande farliga dödläget. De viktigaste och rubrikskapande styckena var givetvis de som handlade om hur och när våldet skulle upphöra:

ISSG:s medlemmar enades om att brådskande verkställa ett landsomfattande eldupphör, som ska gälla alla parter som för närvarande är indragna i militära eller paramilitära fientligheter mot alla andra parter utom Daesh [dvs. Islamiska staten], Jabhat al-Nusra [dvs. Nusrafronten/al Qaida], eller andra grupper som utnämns till terroristorganisationer av FN:s säkerhetsråd. ISSG:s medlemmar förbinder sig att utöva inflytande för att omedelbart och avsevärt minska våldet för att leda fram till ett landsomfattande eldupphör.

ISSG:s medlemmar beslutade att omedelbart vidta åtgärder för att säkra ett fullständigt stöd från konfliktens samtliga parter för att få slut på fientligheterna, och för att främja det har ISSG inrättat en insatsstyrka för eldupphör under FN:s beskydd, och under gemensam rysk och amerikansk ledning, och inrymmande politiska och militära tjänstemän, med deltagande av ISSG-medlemmar som har inflytande över de väpnade oppositionsgrupperna eller de trupper som strider till stöd för den syriska regeringen. FN ska fungera som sekretariat för denna insatsstyrka för eldupphör.

Upphörandet av fientligheterna kommer att inledas om en vecka, sedan den syriska regeringen och oppositionen har bekräftat det och efter lämpliga konsultationer i Syrien. Under den veckan kommer ISSG:s insatsstyrka att utveckla villkor för fientligheternas upphörande.

ISSG:s insatsstyrka ska ”lösa anklagelser om att [reglerna för eldupphör] inte efterlevs” och ”hänvisa upprepad icke-efterlevnad från någon av parterna till ISSG:s ministrar, eller av ministrarna utsedda personer, för att avgöra lämpliga handlingar, inklusive att utesluta sådana parter från åtgärderna för eldupphör och det skydd som dessa ger dem.”

Med andra ord kommer den amerikansk-ryska insatsstyrkan att vara ansvarig för att förklara någon för fredlös och kan också själva ta på sig att ge ett passande straff med hjälp av luftangrepp.

En kommentar: man kan inte hjälpa att notera likheterna med det fredsförslag som nyligen publicerades av RAND Corporation, och som skrivits tillsammans med president Barack Obamas tidigare samordnare för Mellanöstern, Nordafrika och Persiska viken, Philip H Gordon. Rapporten, som verkar ha cirkulerat allmänt i Vita huset, föreslog en vapenvila på basis av de befintliga frontlinjerna, som skulle upprätthållas av internationella stormakter som skulle övervaka sina egna syriska skyddslinggruppers aktioner från luften eller med inbäddade trupper.

Dispyten om terroristlistan

Insatsstyrkan kommer också att vara ansvarig för att kartlägga de territorier som ockuperas av Nusrafronten, Islamiska staten och ”andra grupper som utnämns till terroristorganisationer av FN:s

säkerhetsråd.” När det kommer till dessa fraktioner och det territorium de kontrollerar skulle inte eldupphöret gälla. Alla parter skulle i själva verket uppmuntras att fortsätta sina angrepp. Säkerhetsrådets resolution nr 2254, från december 2015, som återopas i ISSG:s nya uttalande, uppmanar faktiskt FN:s medlemsländer att ”utplåna den skyddade zonen de har upprättat över stora delar av Syrien.”

Sedan mötet i Wien i november har Ryssland försökt övertala säkerhetsrådet att lägga till två sunnimuslimska grupper till listan av terrorister: Islamska armén och Ahrar al-Sham. Ingen av dessa grupper har varit inblandade i internationella terroristhandlingar, men de är klart fundamentalistiska, fientligt inställda till ett demokratiskt styre, och en del ledande medlemmar har band till jihadismen i Irak och på andra ställen före 2011.

Om rollerna vore omvända skulle USA kanske inte ha varit så kräsna. Under nästan ett decennium vägrade USA:s armé att skilja mellan al Qaida i Irak och andra väpnade sunnitiska grupper, och kallade dem alla för ”terrorister” och bombade dem utan att bry sig särskilt mycket om skillnaderna mellan dem. Men i Syrien har Vita huset plötsligt blivit en samvetsgrann förespråkare för nyanser. Det beror givetvis på att amerikanerna inser, att om Islamska armén och Ahrar al-Sham skulle förpassas till det jihadistiska lägret, så skulle det inte finnas mycket kvar av den moderata opposition som de försöker stöda mot både Assad och Islamiska staten.

USA har därför föredragit att beskriva dessa grupper som problematiska men legitima medlemmar av den syriska oppositionen, och de har gått mot att de ska tas med på terroristlistan. Enligt en källa från USA:s regering som *Syria in Crisis* talade med i fredags innebär ISSG:s hänvisning till ”andra grupper” därför inte att USA har förändrat sin ståndpunkt om terroristlistan. Tvärtom fortsatte de amerikanska diplomaterna att gå mot de ryska kraven i München, och säkerställde att Islamska armén och Ahrar al-Sham kommer att stå utanför FN:s terroristlista för överskådlig framtid.

Leveranser av humanitär hjälp

En annan del av ISSG:s uttalande riktar in sig på humanitära frågor, och utlovar att ”långvariga hjälpleveranser ska inledas denna vecka med flyg till Deir Ezzour, och samtidigt via marken till Fouah, Kafrayah, de belägrade delarna av landsbygden runt Damaskus, Madaya, Moadhamiya och Kafr Batna, och fortsätta så länge de humanitära behoven kvarstår.”

Den första av dessa platser belägras av Islamiska staten, de två andra av al Qaida och rebeller som stöds av väst och Gulfstaterna, och de tre sista är belägrade av regeringen Assad och dess allierade, inklusive Hizbollah. Dödsfallen på grund av svält i Madaya nyligen riktade världens blickar mot frågan om belägring i Syrien, och den syriska regeringen, Hizbollah och Ryssland fördömdes allmänt för att uppenbarligen vägra pressa Assad att efterfölja FN:s resolutioner i frågan.

Den ökande sannolikheten att den syriska regeringen kommer att kunna belägra det rebellkontrollerade östra Aleppo, och kanske beröva bortemot 300.000 civila mat och livsförnödenheter, var troligen ännu ett skäl att ta med dessa stycken.

Fred i vår tid?

Kan detta fungera? Fredsöverenskommelser i München har historiskt sett haft en mager meritlista. USA:s utrikesminister John Kerry har satsat en hel del personlig prestige på att övertala Ryssland angående Syrien, men till och med han lät osäker under en gemensam presskonferens med sin ryska motsvarighet Sergej Lavrov. ”Det vi har är ord på papper”, sa Kerry. ”Det vi behöver se under de närmaste dagarna är handlingar på marken.”

Det är som alltid detaljerna som räknas. Det finns förvisso en hel del olösta tvistefrågor som skulle kunna försena, undergräva och i slutändan förhindra ett genomförande av Münchenvtalet.

Den mest uppenbara är att två av Syriens mäktigaste väpnade grupper, Islamiska staten och Nusrafronten, inte täcks av vapenvilan. Islamiska statens territorium är ganska väl avgränsat, eftersom gruppen befinner sig i krig med alla andra i Syrien, men Nusrafronten kommer att bli en svårare nöt att knäcka. Gruppen har integrerat sig djupt i den bredare syriska oppositionen, och är en av grundpelarna i oppositionens trupper i regionen Idlib-Hama och vissa områden kring Aleppo. Om Nusrafronten fortsätter att strida och de syriska och ryska regeringarna fortsätter att angripa ställen där Nusrajihadister sägs vara närvarande, hur ska då en vapenvila kunna hålla? Det är här USA:s satsning på att en moderat opposition ska kunna ta över den dag striderna upphör blir problematisk. Till och med de bästa alternativen ser dåliga ut.

Om fientligheterna upphör helt eller delvis skulle Nusrafronten kunna bestämma sig för att ligga lågt och undvika att störa freden för att inte göra bort sig inför civilbefolkningen eller sina rebellallierade. En del personer som har kontakter med gruppen har hävdade att de skulle göra så. Men en sådan åtgärd skulle med lätthet kunna splittra gruppen, som redan har problem med legitimiteten gentemot Islamiska staten, och det bästa skulle vara att skjuta upp problemet.

Andra rebellgrupper skulle också kunna bestämma sig för att konfrontera Nusrafronten militärt. Men för att det ska lyckas måste både Ahrar al-Sham och Islamska armén ta ställning mot gruppen, och kanske splittra sina egna led. De efterföljande interna striderna skulle sannolikt destabilisera rebellrörelsen ännu mer än under upprorsmakarnas splittring med Islamiska staten 2014, och ge träskallar på alla sidor utmärkta skäl att starta om kriget.

Hur trovärdiga är Moskvas ord nu för tiden?

Ett annat problem är den utomordentliga svekfullhet som den ryska ledningen har uppvisat under denna konflikt. Ända sedan den ryska regeringen intervenerade i september 2015 har den spytt ut desinformation i enorma mängder via statligt ägda TV-stationer som *RT* och *Sputnik News*.

Officiella ryska källor har konsekvent och medvetet felbetecknat mål i Syrien, och det ryska flygvapnet har påstått att det har bombat soldater från Islamiska staten i områden i västra Syrien där det mycket väl känner till att gruppen inte finns. När den ryska regeringen ställts inför sådana felaktigheter har svaret i typfallet varit att upprepa den ursprungliga lögnen och sedan säga en till.

Ett nyligt exempel är talande. Den 10 februari hade den statligt ägda nyhetsbyrån *TASS* ett inlägg där utrikesministerns talesperson Maria Zacharova förnekade påståenden att Ryssland använder ”fritt fallande bomber” istället för målstyrda precisionsbomber i Syrien. Indignerat kritiserade hon sådana påståenden som ”oansvariga” och ”absolut otillåtna”. *TASS* valde att illustrera Zacharovas uttalande med ett fotografi från det ryska försvarsministeriet på ett ryskt jetplan som släppte en icke målstyrd, fritt fallande bomb mot Syrien.

Som regeringspropaganda betraktad är det inte särskilt sofistikerat, men det behöver det inte vara. Det verkar inte vara avsikten att övertyga eller vinna en ny publiks förtroende. Snarare är det en målmedveten strävan att samla den Putinvänliga basen och förvirra och överväldiga internationella media med hjälp av en obarmhärtig spärrelid av falska ledtrådar. Om det bara vore statliga media så vore det en sak: problemet är att dessa påståenden upprepas på allvar med pokeransikte på högsta regeringsnivå, och förvirrar och frustrerar diplomater som försöker övertala ryssarna om Syrien.

Det sätt på vilket Münchenavtalet är uppbyggt gör att genomförandet är beroende av ett minimum av rent spel från både Ryssland och USA. Eller som ISSG:s uttalande uttrycker det, ”alla medlemmar kommer att göra sitt bästa i god tro för att upprätthålla eldupphör.” Det är långt ifrån garanterat att Washington själv kommer att efterleva överenskommelsens bokstav och anda – och att döma av de senaste månaderna kommer alla som hoppas att Moskva ska hålla sitt ord att bli överraskade.

Således kommer det planerade upphörandet av fientligheterna sannolikt inte att vara länge, om den

ryska regeringen bara beslutar sig för att fortsätta som hittills, och beteckna varje Assadfientlig grupp som en del av Islamiska staten eller al Qaida och fortsätta att bomba i strid mot överenskommelsen.