

# Vorbij IS en Assad: een 'derde weg' in Syrië

*Willem Staes*

De Syrische oorlog raast onverminderd voort. De vluchtelingen crisis en het toenemende terreurgevaar zorgen ervoor dat Syrië opnieuw bovenaan de agenda van Europese beleidsmakers staat. Op internationaal niveau worden pogingen ondernomen om een nieuw vredesproces op gang te brengen. Dit heeft echter geen enkele kans op slagen als de veiligheidssituatie op het terrein niet onmiddellijk verbetert. De EU moet daarnaast geen valse keuze maken tussen IS of het Assadregime, maar veel meer inspanningen leveren om lokale vredeskrachten en lokale besturen te ondersteunen. Een 'derde weg' bestaat al, maar moet dringend structureel ondersteund worden.

In maart 2016 is het vijf jaar geleden dat in heel Syrië vreedzame protesten uitbraken, die al snel op brutale wijze de kop werden ingedrukt. De wrede repressie door het Assadregime en het openzetten van de gevangenispoorten voor extremistische jihadi's leidden tot een militarisering van de Syrische revolutie en creëerden de ideale voedingsbodem voor de opkomst van extremistische groepen als Islamitische Staat (IS).

## **Hernieuwd diplomatiek momentum?**

Bijna vijf jaar later staat de oorlog in Syrië opnieuw bovenaan de agenda van Europese beleidsmakers. De vluchtelingen crisis deed het besef rijpen dat de Syrische oorlog geen ver-van-ons-bed-show is. Ondertussen beweegt er ook heel wat op diplomatiek vlak. De *International Syria Support Group* (ISSG), die alle betrokken internationale actoren verenigt, bereikte op 14 november 2015 in Wenen een overeenkomst over de parameters van een politieke oplossing voor het Syrische conflict.

Die werden op 18 december verankerd in VN-veiligheidsraadsresolutie 2254. Hierdoor moeten begin 2016 onderhandelingen starten tussen de Syrische regering en de oppositie in Genève. Die moeten binnen de zes maanden leiden tot de vorming van een transitie regering en het opstellen van een tijdschema om tot een nieuwe Syrische grondwet te komen. Binnen de 18 maanden (midden 2017) moeten vrije en eerlijke verkiezingen onder VN-toezicht plaatsvinden.

Wenen werkt ook toe naar een nationaal staakt-het-vuren. Dat is evenwel niet van toepassing op IS, het Nusrafront of andere terroristische groeperingen. De verklaring van Wenen benadrukt voorts het belang van grotere humanitaire toegang en de beëindiging van het gebruik van willekeurige wapens.

De verklaring repte echter met geen woord over het stopzetten van de belegering en uithongering van Syrische gebieden. Recent onderzoek van PAX Nederland en het *Syria Institute* toont nochtans dat meer dan een miljoen Syriërs onder belegering leven: bijna drie keer zoveel als de officiële data van de Verenigde Naties hierover<sup>2</sup>. Zowel het regime, IS als de rebellen maken zich hieraan schuldig, maar het is het Assadregime dat

verantwoordelijk is voor het blokkeren van humanitaire hulp aan de burgerbevolking in 99 procent van de gedocumenteerde gevallen. De belegering en uithongering van hele gebieden zijn oorlogsmisdaden<sup>3</sup>.

Het akkoord van Wenen blijft daarnaast vaag over het lot van de Syrische president Assad en de wijze waarop het nationaal staakt-het-vuren geïmplementeerd moet worden.

Een ander knelpunt blijft de samenstelling van de onderhandelingsdelegaties. Midden december 2015 vond in de Saudische hoofdstad Riyad een conferentie plaats van de Syrische oppositie die een verenigde oppositiedelegatie (*High Negotiations Committee*, HNC) samenstelde. De Syrische Koerden waren niet uitgenodigd, en hielden hun eigen conferentie. Turkije wil niet dat deze laatsten aanwezig zijn in Genève, terwijl het Syrische regime en zijn bondgenoten zich verzetten tegen de aanwezigheid van *Ahrar al Sham* en *Jaish al Islam*, twee dominante islamistische groepen uit de HNC. De andere leden van de HNC eisen op hun beurt dat er niet meer aan de samenstelling van de oppositiedelegatie wordt gemorrelt en dreigen zich anders terug te trekken.

VN-bemiddelaar de Mistura kondigde eind december 2015 aan dat de start van de onderhandelingen verschoven werd naar 25 januari 2016. De onenigheid over de samenstelling van de onderhandelingsdelegaties zorgde ervoor dat deze met nog eens een week werden uitgesteld. De HNC eist de implementatie van bestaande VN-resoluties rond humanitaire toegang, het stopzetten van aanvallen op burgers en de belegering van gebieden en de vrijlating van politieke gevangenen als voorwaarde om deel te nemen aan de onderhandelingen. Het regime wil echter niet weten van precondities.

Op het moment dat dit wordt geschreven (3 februari 2016) besliste de HNC wel naar Genève te trekken, maar houdt zij vast aan de bovenvermelde voorwaarden. Rusland gaat ondertussen onafgebroken door met het bestoken van oppositiegebied in Noordwest-Syrië.

### **Burgerbescherming cruciaal voor succes van Wenen**

De bovenvermelde eisen van de HNC kunnen enkel als gerechtvaardigd bestempeld worden. Humanitaire hulp en het stopzetten van doelbewuste aanvallen op burgers is niet iets waar onderhandeld over zou moeten worden. Vredesgesprekken hebben bovendien geen enkele kans op slagen als de veiligheidssituatie op het terrein niet onmiddellijk verbetert. De Syriërs hebben alle vertrouwen in de internationale gemeenschap verloren en verwachten weinig van nieuwe gesprekken. De enige manier om het vertrouwen van de Syrische burgers te heroveren, is hen het gevoel geven dat een politiek proces rechtstreeks leidt tot een verbeterde veiligheidssituatie op het terrein.

Het einde van het gebruik van willekeurige wapens (zoals de vatenbommen van het regime), de beëindiging van de belegering en uithongering van Syrische oppositiegebieden en het verzekeren van volledige toegang voor humanitaire konvooiën doorheen Syrië, en de vrijlating van politieke gevangenen zijn hiervoor essentieel. De ontwikkeling van een robuust monitoring- én sanctioneringsmechanisme voor het nationaal staakt-het-vuren en grotere druk op het Assadregime zijn daarom prioritair.

Ook het droppen van voedsel- en medicijnvoorraden boven belegerd gebied kan op zijn minst leiden tot een tijdelijke verlichting van het humanitaire leed in deze gebieden.

Om de vredesgesprekken te doen slagen, is het ook noodzakelijk om alle actoren die een rol van betekenis spelen op het terrein (exclusief IS en Jabhat al Nusra) een plaats te geven aan de onderhandelingstafel, zodat zij niet de rol van *spoiler* kunnen spelen. Gematigder islamitische groeperingen moeten dus ook een plaats krijgen aan de tafel<sup>4</sup>. Syrische middenveldgroepen en vluchtelingengemeenschappen moeten eveneens actiever betrokken worden.

### Vredesopbouw van onderuit

De schijnbare uitzichtloosheid van de Syrische oorlog mag immers niet doen vergeten dat zelfs nu nog talloze dappere burgeractivisten en middenveldorganisaties actief zijn in Syrië.

Een vergelijk tussen alle betrokken internationale actoren is essentieel om een einde te maken aan de Syrische oorlog, maar vrede zal uiteindelijk op lokaal niveau bereikt moeten worden. Duurzame vredesopbouw komt altijd van onderuit. De Europese Unie moet daarom nu al starten met de ontwikkeling van een langetermijnstrategie voor vredesopbouw gericht op de versterking van lokale vredesactoren. Deze laatste bestaan al, maar hebben dringend nood aan meer structurele ondersteuning.

Tal van Syrische individuen en groepen bouwen nog steeds, in uiterst moeilijke omstandigheden, aan vrede. Ze zijn actief op het vlak van conflictresolutie en bemiddelingsinitiatieven, zijn betrokken in onderhandelingen over de vrijlating van gevangengenomen burgers of in mensenrechtenactivisme, organiseren workshops en trainingen rond tolerantie en diversiteit, of voeren projecten uit inzake humanitaire hulp, ontwikkeling en onderwijs<sup>5</sup>. Zo werd in de provincie Hama een *civil peace committee* opgericht dat tussenbeide kwam nadat bewoners van een pro-oppositiedorp aanhangers van het regime gijzelden. Dankzij de bemiddeling van het comité werden de gijzelaars vrijgelaten en werd een verdere escalatie van wraakpogingen vermeden. In Hasakah is een *civil peace committee* actief dat dient als overlegplatform tussen de verschillende bevolkingsgroepen, om in geval van incidenten een verdere escalatie te vermijden<sup>6</sup>.

Een andere uitgebreide studie uit september 2015 van het onderzoekplatform *Citizens for Syria*, op basis van extensief terreinonderzoek, identificeert meer dan 900 middenveldorganisaties die doorheen heel Syrië actief zijn in tal van domeinen<sup>7</sup>.

Veel van deze initiatieven opereren echter los van elkaar in extreme humanitaire omstandigheden en hebben te kampen met een gebrek aan financiële en logistieke middelen. Het besluit van het gerenommeerde onderzoeksinstituut *Swisspeace*, op basis van maandenlang terreinonderzoek in Syrië in het voorjaar van 2015, luidt dan ook:

*‘These actors constitute rather small islands of temporary stability in the current context. Therefore, it is crucial that internationally-driven peace processes account for these local peace actors and support efforts to build stronger networks to link the different initiatives at all levels. This might help*

*to provide the context in which local peacebuilding can be done in a more sustained way and the small islands of stability can develop into larger zones of peace',*

Een ander recent voorbeeld van lokale vredesopbouw toont hoe onder begeleiding van het Amerikaanse *US Institute for Peace* veertien religieuze, tribale en maatschappelijke leiders uit al-Qahtaniya (Noordoost-Syrië) erin slaagden het gevaar van een gewelddadig lokaal conflict tussen Syrische Koerden en Arabieren af te wenden<sup>8</sup>. Na drie dagen van intensieve dialoog in het Noord-Irakese Erbil identificeerden ze twee projecten die volgens hen cruciaal waren om de lokale levensomstandigheden te verbeteren en toenadering tot stand te brengen tussen de verschillende bevolkingsgroepen. Het eerste project ging over de heropening van een lokale weg die cruciaal is voor de bevoorrading van omliggende Arabische dorpen, maar om 'veiligheidsredenen' werd afgesloten door Koerdische troepen. Het tweede project zorgde ervoor dat honderd families vreedzaam konden terugkeren naar hun woonplaats, nadat ze eerder op de vlucht moesten slaan voor het geweld.

### **Versterking van lokaal bestuur**

Momenteel bestaan in gebieden die onder controle staan van de Syrische oppositie ook meer dan vierhonderd lokale administratieve besturen en negen provinciale raden. Die staan in voor een minimum aan publieke voorzieningen en de handhaving van de openbare orde<sup>9</sup>. Ze houden zich bezig met humanitaire noodhulp, het herstellen van wegen, gebouwen en nutsvoorzieningen, onderwijs, medische voorzieningen, rechtspraak, transport en vuilnisophaling<sup>10</sup>.

Lokale Syrische besturen opereren in extreem moeilijke omstandigheden: ze werken in gebieden die constant onder vuur liggen van het Syrische regime of waarin extremistische groepen actief zijn. De kwaliteit van bestuur varieert ook van regio tot regio. Er is vaak een tekort aan gespecialiseerde expertise, financiële middelen en democratische procedures. Desalniettemin bieden deze besturen een beloftevolle opportuniteit voor de toekomstige heropbouw van Syrië.

De lokale besturen werpen bovendien een dam op tegen IS: in steden waar zo'n lokaal bestuur ontwikkeld werd, kreeg IS nooit echt voet aan de grond. De terreurgroep probeert immers zijn heerschappij te consolideren door een minimum aan basisvoorzieningen en een zekere vorm van 'stabieleit' aan te bieden aan de burgerbevolking. Lokale besturen bieden een alternatief bestuursmodel, waardoor de aantrekkingskracht van IS afneemt.

### **Niet kiezen tussen cholera en pest**

Internationale donoren kunnen een belangrijke rol spelen door institutionele steun en training aan te bieden en structurele financiële middelen vrij te maken. Op die manier kunnen ze ook de verdere ontwikkeling van samenwerkingsverbanden tussen lokale besturen en lokale middenveldorganisaties en individuele activisten aanmoedigen.

Onderwijs en psychosociale hulp voor Syrische jongeren verdienen eveneens bijzondere aandacht. Het vermijden van een 'verloren generatie' van Syriërs is essentieel. De EU moet daarnaast pleiten voor de planning van een VN-vredeshandhavingsmissie in Syrië. Deze kan bijdragen aan de effectieve implementatie van een vredesopbouwstrategie en een nationaal staakt-het-vuren, en kan de onbeperkte toegang van humanitaire konvooien doorheen Syrië verzekeren.

Het functioneren van lokale raden (hoe imperfect ook) en lokale vredesinitiatieven maakt duidelijk dat een keuze tussen de cholera (Assad) en de pest (IS) niet noodzakelijk is. Een 'derde weg' bestaat al: de ondersteuning van lokale vormen van inclusief bestuur en lokale vredeskrachten, de uitbouw van een sterk middenveld, en investeringen in Syrische jongeren. Dit zijn immers de actoren die een vreedzame toekomst voor Syrië mee vorm zullen moeten geven.

## Bio

Willem Staes is beleidsmedewerker Veiligheid en Ontwapening bij Pax Christi Vlaanderen.

## Noten

1. Voor een uitgebreide bespreking, zie Lister, C. (2015): 'The Syrian Jihad: Al-Qaeda, the Islamic State and the Evolution of an Insurgency.'
2. Zie siegewatch.org.
3. Zie in dit verband ook de Break the Sieges campagne van de Syria Campaign: [breakthesieges.org](http://breakthesieges.org).
4. Syriëkenner Charles Lister, die terreinonderzoek deed naar de Syrische gewapende oppositie, stelt dat er ongeveer 75.000 gematigde oppositiestrijders zijn in Syrië, verspreid over 105 tot 110 facties. Daarnaast identificeert hij twee 'conservatief-Islamitische supergroepen', *Jaish al Islam* en *Ahrar al-Sham*, die ongeveer 27.500 strijders tellen. Zie <http://blogs.new.spectator.co.uk/2015/11/yes-there-are-70000-moderate-opposition-fighters-in-syria-heres-what-we-know-about-them>.
5. Swisspeace et al (2016): 'Inside Syria: What Local Actors are Doing for Peace', <http://reliefweb.int/report/syrian-arab-republic/inside-syria-what-local-actors-are-doing-peace>. Zie ook Planet Syria (13 november 2015): 'Syrian activists are repairing the fabric of civil society, even as it comes undone', <http://on.planetsyria.org/syrian-activists-are-repairing-the-fabric-of-civil-society-even-as-it-comes-undone/>
6. Voor meer voorbeelden, zie Center for Civil Society and Democracy in Syria en Peaceful change Initiative (2014): 'Building peace within Syrian communities', [http://www.peacefulchange.org/uploads/1/2/2/7/12276601/2014\\_03\\_building\\_peace\\_within\\_syrian\\_communities\\_final\\_-\\_en.pdf](http://www.peacefulchange.org/uploads/1/2/2/7/12276601/2014_03_building_peace_within_syrian_communities_final_-_en.pdf)
7. Citizens for Syria (2015): 'Mapping the Syrian Civil Society Actors. Phase One', <https://citizensforsyria.org/mapping-syrian-cs/results/>.
8. US Institute for Peace (7 januari 2016): 'Syria Dialogue Gets Results in Push for Local Peace', <http://www.usip.org/olivebranch/2016/01/07/syria-dialogue-gets-results-in-push-local-peace>.
9. Serwer, D. (23 oktober 2015): 'Yes, Mr. Obama, There Is a Syrian Opposition', in Middle East Institute, <http://www.mei.edu/content/at/yes-mr-obama-there-syrian-opposition>; Hof, F.C. (26 juli 2015): 'The self-government revolution that's happening under the radar in Syria', in The Washington Post, [https://www.washingtonpost.com/opinions/the-self-government-revolution-thats-happening-under-the-radar-in-syria/2015/07/26/05cfffade-313e-11e5-8353-1215475949f4\\_story.html](https://www.washingtonpost.com/opinions/the-self-government-revolution-thats-happening-under-the-radar-in-syria/2015/07/26/05cfffade-313e-11e5-8353-1215475949f4_story.html)
10. Voor een uitgebreide bespreking van lokale raden, zie Institute for War and Peace Reporting (2014): 'Local Governance Inside Syria. Challenges, Opportunities and Recommendations', <http://www.refworld.org/pdfid/5416e7d14.pdf>.