

I colloqui di pace di Ginevra e la ricerca di una soluzione politica in Siria

Sull'argomento vedi anche le note [n. 8](#) "Siria: i più recenti sviluppi" (settembre 2015), [n. 10](#) "Chi e come è impegnato nel contrasto a DAESH/ISIS", [n. 13](#) "Vienna talks: riparte l'iniziativa internazionale sulla Siria" (novembre 2015) e [n. 18](#) "Offensiva di Aleppo: modifica degli equilibri militari e nuova battuta d'arresto nel processo negoziale" (febbraio 2016).

Si sono svolti a Ginevra dal 14 al 24 marzo i colloqui di pace sulla Siria, dopo che l'ultimo round negoziale, svoltosi dal 29 gennaio al 3 febbraio, era stato sospeso dall'Inviato speciale delle Nazioni Unite Staffan De Mistura a causa della continuazione delle violenze e dell'aggravarsi della crisi umanitaria sul terreno. I colloqui intra-siriani di prossimità si sono concentrati sui temi di un nuovo governo nazionale inclusivo, della nuova costituzione e dello svolgimento di elezioni.

La tregua e l'iniziativa internazionale. Lo sforzo per la soluzione politica della crisi ha avuto impulso dalla Conferenza internazionale sul supporto alla Siria dello scorso 4 febbraio a Londra, convocata con l'obiettivo di raccogliere fondi per fronteggiare la crisi umanitaria determinatasi a seguito della guerra civile. La Conferenza, co-presieduta da Nazioni Unite, Regno Unito, Germania, Norvegia e Kuwait, ha raccolto impegni economici per oltre 11 miliardi di dollari: 5,8 nel 2016 e 5,4 nel periodo 2017-2018.

Nella Conferenza di Monaco del successivo 11 febbraio scorso i membri del Gruppo internazionale di sostegno alla Siria (ISSG) hanno trovato l'accordo per la cessazione delle ostilità. Il 26 febbraio 2016 il Consiglio di sicurezza ha adottato la [Risoluzione 2268](#) in cui si esprime unanime consenso alla Dichiarazione congiunta di Russia e Stati Uniti, in quanto co-chairs dell'ISSG, che ha stabilito la sospensione delle ostilità in Siria a partire dal 27 febbraio. La tregua, annunciata dal Segretario di Stato degli Stati Uniti Kerry e dal ministro degli esteri russo Lavrov, non si applica né alle azioni di contrasto a DAESH, né a quelle contro il fronte al-Nusra che fa capo ad al-Qaida¹. Il Consiglio di Sicurezza ha invitato inoltre tutti i paesi membri dell'ONU, e in particolare quelli facenti parti del Gruppo sulla Siria, ad usare la loro influenza sulle parti in conflitto, al fine di mantenere gli impegni e creare le condizioni per un cessate il fuoco durevole e definitivo, e ha invitato tutte le parti a consentire agli aiuti umanitari di raggiungere tutte le persone che ne hanno bisogno, in particolare in tutte le aree assediate.

L'annuncio del ritiro russo. Nello stesso giorno della ripresa dei colloqui a Ginevra, il presidente russo Vladimir Putin ha annunciato l'inizio del ritiro delle truppe dalla Siria, dispiegate dal 30

¹ Il 20 novembre 2015 il Consiglio di Sicurezza ONU ha approvato all'unanimità la Risoluzione n. 2249 che, ribadendo la necessità di una soluzione politica per la Siria e sottolineando la necessità di attuare il Comunicato di Ginevra del 2012, la Dichiarazione Congiunta sugli esiti dei negoziati multilaterali sulla Siria di Vienna del 30 ottobre 2015 e la Dichiarazione del ISSG del 14 novembre 2015, condanna gli attacchi terroristici, la violazione sistematica dei diritti umani e la distruzione del patrimonio culturale perpetrati dall'ISIS e fa appello agli Stati membri perché prendano tutte le misure necessarie sul territorio controllato da ISIS in Siria e Iraq per raddoppiare e coordinare gli sforzi volti a prevenire e far cessare gli atti terroristici commessi da ISIS, al-Nusra, al-Qaeda e altri gruppi terroristici così qualificati dal Consiglio di Sicurezza.

settembre 2015, avendo la missione raggiunto gli obiettivi stabiliti e avendo posto le basi per una soluzione diplomatica del conflitto. Secondo il Ministro della difesa russo Serguei Shoigu l'intervento russo ha portato all'eliminazione di circa 2000 guerriglieri e ha consentito al governo siriano di liberare oltre 400 località e di riconquistare più di 10.000 km quadrati di territorio. Restano comunque operative le basi militari russe nel porto mediterraneo di Tartus e nell'aeroporto di Jmeimim a Latakia, le quali devono vigilare sul mantenimento del cessate il fuoco, e lo stesso Putin ha dichiarato che, in caso di necessità, la Russia può ricostituire in breve tempo la sua presenza militare in Siria.

La decisione di Putin è stata giudicata dagli analisti sotto diversi punti di vista. Da una parte l'annunciato ritiro russo dal teatro siriano è stato considerato come una presa di distanza e una forma di pressione nei confronti del regime di Assad che continua a mostrarsi non disponibile a fare concessioni alle opposizioni e a tenere bloccato il negoziato. L'intervento russo ha di certo rafforzato il governo siriano, ma l'appoggio non scontato di Mosca ad Assad potrebbe indurlo ad accettare compromessi con i ribelli. D'altra parte la mossa di Putin è stata considerata come un'azione di distensione nei confronti di Arabia Saudita e Turchia con cui la tensione era salita notevolmente dopo l'intervento. Più in generale l'intervento in Siria, il primo al di fuori dell'area dell'ex Unione sovietica dopo la fine del comunismo, ha riportato la Russia al centro dello scenario mediorientale, consentendole ora di avere un vantaggio diplomatico rilevante nei confronti dell'Occidente. L'apertura del fronte siriano ha inoltre consentito alla Russia di uscire dall'isolamento determinato dalla crisi ucraina e dalle sanzioni internazionali e di trattare paritariamente con gli Stati Uniti e le potenze occidentali.²

I negoziati e i 12 punti. I negoziati di Ginevra del 14-24 marzo sono stati guidati dalla [Risoluzione del Consiglio di sicurezza 2254](#), adottata il 18 dicembre 2015, che ha confermato la "Comunicazione di Ginevra del 2012" e le "Dichiarazioni di Vienna" per la transizione politica siriana per mettere fine al conflitto. La Risoluzione 2254 ha ribadito l'impegno a sostenere la sovranità, indipendenza, unità e integrità territoriale della repubblica siriana, ha rafforzato il ruolo delle Nazioni Unite nel coinvolgere tutte le parti del conflitto al tavolo dei negoziati, e ha definito la *Road map* del processo di pace in Siria, che ha come tappe fondamentali l'istituzione di un governo nazionale di transizione entro sei mesi, l'avvio del processo di elaborazione di una nuova Costituzione e lo svolgimento di libere elezioni sotto la supervisione delle Nazioni Unite entro 18 mesi. Due *task force* create dal Gruppo Internazionale di Supporto alla Siria³ sovrintendono alla situazione umanitaria siriana e al mantenimento del cessate il fuoco stabilito a partire del 27 febbraio.

Nei colloqui di pace, la delegazione del governo siriano in carica è stata guidata da Bachar el Jafari, rappresentante della Siria presso le Nazioni Unite, e ha sollevato inizialmente questioni di procedura e di rappresentatività della delegazione delle opposizioni. Le opposizioni da parte loro sono riunite nell'Alto Comitato per i negoziati (Hnc) nel quale non sono comprese le rappresentanze curde. I colloqui avvengono in forma di "prossimità", ovvero attraverso la mediazione dell'Inviato speciale dell' ONU che incontra separatamente le delegazioni.

L'andamento della prima delle due settimane di colloqui previsti è stata caratterizzata, secondo Staffan De Mistura, da un minore ricorso delle parti a modalità retoriche e, pur permanendo posizioni differenziate, da una maggiore volontà di dialogo. L'Inviato speciale delle Nazioni Unite ha preso atto positivamente della posizione negoziale avanzata dalle opposizioni che a suo giudizio hanno presentato punti sostanziali relativi alla transizione politica della Siria, mentre ha chiesto alla

² E. DACREMA, Il ritiro russo lascia Assad (e gli altri) senza alibi, *ISPI Commentary*, 15 marzo 2016

³ Il Gruppo internazionale di Supporto alla Siria è co-presiduto da Russia e Stati Uniti ed è composto dalle seguenti nazioni e organizzazioni internazionali: [Cina](#), [Egitto](#), [Francia](#), [Germania](#), [Iran](#), [Iraq](#), [Italia](#), [Giordania](#), [Libano](#), [Oman](#), [Qatar](#), [Russia](#), [Arabia Saudita](#), [Turchia](#), [Emirati Arabi Uniti](#), Regno Unito, Lega Araba, Unione europea, Nazioni Unite.

delegazione governativa di superare il richiamo alle questioni di principio per entrare più decisamente nel merito del negoziato. I colloqui sono inoltre coincisi con una significativa riduzione delle violenze sul terreno.

Al termine della seconda settimana De Mistura ha riferito che sia la delegazione governativa che quella dell'opposizione hanno preso "seriamente" i colloqui, evitando rotture e delegittimazioni reciproche. L'Inviato speciale ha presentato un documento di "punti comuni" che, sebbene non abbiano ancora il pieno consenso delle parti, costituiscono un terreno di convergenza sulla cui base i colloqui riprenderanno alla metà di aprile. Il [documento](#), che non entra nei dettagli della transizione politica, si articola nei seguenti 12 punti: sovranità, indipendenza, unità e integrità territoriale del Paese; principi di autodeterminazione e non ingerenza esterna; sistema istituzionale democratico e basato sullo stato di diritto; principio di tolleranza e convivenza religiosa, culturale ed etnica; pari opportunità per le donne; governo di transizione, elezioni e nuova Costituzione come stabilito dalla Risoluzione 2254 del Consiglio di sicurezza dell'ONU; pluralismo politico; rispetto dei diritti umani e lotta alla corruzione; rifiuto del terrorismo e contrasto ad esso; ricostituzione di un esercito siriano per la difesa della nazione sulla base del diritto; permettere a tutti i rifugiati e agli sfollati di far ritorno alle loro case e rilasciare tutte le persone detenute arbitrariamente; prevedere riparazioni e restituzioni di diritti e proprietà perse a causa del conflitto e convocare una Conferenza internazionale di donatori per la ricostruzione della Siria.

Secondo gli analisti, uno dei principali punti di discordia tra il governo e le opposizioni riguarda la figura del presidente Assad. Il comitato delle opposizioni esige una sua uscita di scena prima che si costituisca il governo provvisorio entro i sei mesi stabiliti dall'ONU; d'altro canto il governo considera ineludibile la permanenza di Assad al potere. Inoltre l'annuncio unilaterale del regime siriano di volere indire elezioni legislative il mese prossimo è in chiaro contrasto con la *Road map* dell'ONU e con il dichiarato obiettivo dei negoziati di portare le parti a intraprendere un percorso di transizione istituzionale.

Secondo alcuni osservatori, "**la questione curda**, più ancora che la tempistica dell'uscita di scena di Assad, si configura come il vero nodo della trattativa"⁴. Il 16 marzo i curdi del nord della Siria, che non partecipano al tavolo negoziale di Ginevra, hanno annunciato alla stampa la costituzione di una federazione autonoma da Damasco. Secondo un portavoce l'accordo è stato raggiunto in una conferenza tra responsabili curdi in corso nella località di Rmelan. La nuova "Federazione del nord della Siria" dovrebbe comprendere i tre cantoni di Al Jazira, Kobane e Afrin, controllati dalle milizie curde dell'YPG, il braccio armato dei curdi siriani, che combattono contro DAESH con il sostegno del regime siriano e degli USA. La Turchia ha reagito duramente, con una presa di posizione del Ministero degli esteri che ha definito la decisione curda priva di valore e validità e ritenendo fondamentale l'unità territoriale siriana e la ricerca di una soluzione che preservi l'integrità del Paese. Nella complessità dello scenario siriano, dove la Turchia avversa l'avanzata delle forze curde che sono invece sostenute dalla coalizione internazionale e dalla Russia, una regione curda unificata al proprio confine meridionale è considerata da Ankara come una minaccia alla sicurezza nazionale.

Situazione umanitaria. Negli ultimi giorni è migliorata anche la situazione umanitaria. L'Inviato speciale De Mistura ha annunciato il 23 marzo che alcuni convogli umanitari trasportanti forniture mediche e vaccini per i bambini hanno raggiunto, o hanno avuto il consenso per farlo dal governo siriano, circa 18 aree assediate, a eccezione di Darayya e Douma. Per la prima volta dal mese di ottobre un convoglio formato da Nazioni Unite, Croce Rossa Internazionale e Syrian Arab Red Crescent ha raggiunto Al Houla nella regione di Homs. E grazie all'azione delle agenzie UNICEF e WHO (*World Health Organization*) circa un milione di bambini siriani saranno vaccinati entro il

⁴ Fra tutti, vedi L. MIRICHIAN, Siria: il ritiro della Russia e i negoziati di Ginevra, in *Affari internazionali*, 29 marzo 2016.

mese di aprile. Il leader dell'opposizione Assad al-Zoubi ha tuttavia dichiarato a Ginevra durante i colloqui che vi sono in Siria ancora molte aree a cui il governo ha negato l'accesso umanitario. Da segnalare l'iniziativa italiana "corridoi umanitari", sostenuta dal Ministero degli Affari Esteri e promossa dalla Comunità di Sant'Egidio, dalla Tavola Valdese e dalla Federazione delle Chiese Evangeliche, finalizzata a un programma di solidarietà a favore di alcune famiglie siriane che hanno conosciuto l'orrore della guerra. Nell'ambito del programma il 29 febbraio sono giunti in Italia i primi 93 profughi, di cui 41 minori.

Situazione militare: aggiornamenti. Nello stesso giorno di conclusione dei colloqui di Ginevra l'esercito siriano, insieme alle milizie sciite iraniane e agli Hezbollah libanesi che affiancano il regime, hanno riconquistato, con l'appoggio decisivo dell'aviazione russa, la zona settentrionale della città storica di Palmira, famosa per la presenza di aree archeologiche di pregio e patrimonio mondiale dell'Unesco. Domenica 27 marzo Damasco ha annunciato che tutti i jihadisti sono stati allontanati dalla città, la quale era stata occupata da DAESH dal mese di maggio del 2015. Una vittoria militare di alto valore simbolico che ha prodotto un vantaggio di immagine per Assad e incide in maniera significativa sul processo negoziale in corso e sul dibattito che nei paesi occidentali si è sviluppato riguardo all'opportunità della permanenza al potere del presidente siriano. L'esercito di Damasco ha tratto vantaggio dalla tregua del 27 febbraio che gli ha permesso di concentrare contro DAESH forze militari che prima erano impiegate in altri fronti della ribellione siriana. Seguendo lo scenario più logico l'esercito siriano dovrebbe ora avanzare verso est in direzione Deir ez-Zor, città sul fiume Eufrate che è assediata dalle milizie di DAESH, e successivamente verso Raqqa, "capitale" siriana del sedicente califfato islamico. Sulla stessa città potrebbero contestualmente avanzare da nord le forze curdo-arabe sostenute dall'aviazione americana. In questo contesto si potrebbe profilare una collaborazione russo-americana per liberare la roccaforte di DAESH, tema che è stato oggetto dei recenti colloqui a Mosca tra il Segretario di Stato John Kerry, il presidente Putin e il Ministro degli esteri Lavrov.

FONTI: ONU, MAECI, IAI, ISPI, stampa internazionale

A cura di Federico Pommier

31 marzo 2016