servizio affari internazionali
Senato della Repubblica

N. 24

A che punto siamo in Siria? Lo stato dell'arte di un difficile negoziato.

La valutazione dello stato della crisi siriana offerta dal ministro degli esteri Paolo Gentiloni alle commissioni Esteri e Difesa congiunte nella seduta dell'8 giugno 2016 è che **militarmente**, dopo che l'offensiva del DAESH nel Siraq ha raggiunto il suo apice nell'autunno del 2014, oggi DAESH subisca molto pesantemente l'azione della Coalizione internazionale e la cosiddetta capitale di DAESH Raqqa è attualmente sotto pressione. Tuttavia l'eventuale liberazione di Raqqa da DAESH non segnerebbe la fine del conflitto siriano in quanto tale conflitto ha una propria dimensione intersiriana tutt'altro che conclusa e che è stata l'oggetto di tutto lo sforzo diplomatico di questi mesi. Uno sforzo diplomatico che ha sempre tenuto al di fuori il tema dello scontro con DAESH e ha sempre avuto l'obiettivo di costruire un processo di transizione tra le diverse componenti siriane volto al superamento del ruolo di Bashar Al Assad, senza però determinare un crollo del regime e creare così un pericoloso vuoto di potere.

Gentiloni ha ribadito che le soluzioni in Siria non possono che essere strategiche, politiche; e ha sottolineato come **sul piano diplomatico** si sia riusciti a cogliere qualche risultato.

In particolare, alla fine di febbraio, a Monaco, grazie al **Gruppo internazionale di sostegno alla Siria, si è riusciti a conseguire una "cessazione delle ostilità"** che ha comportato per diverse settimane una notevole riduzione della violenza: tale tregua non operava nei confronti di DAESH e al-Nusra. A fine aprile la situazione è tornata difficile sul terreno, anche per la tendenza del regime ad utilizzare la presenza diffusa sul territorio di al-Nusra[1] come pretesto per espansioni territoriali e violazioni della tregua[2].
Produttiva anche la ministeriale del Gruppo dello scorso 17 maggio a Vienna, dove fra le decisioni adottate si è conseguito soprattutto **l'impegno all'apertura di corridoi umanitari e la rottura dello stato d'assedio in alcune delle zone della Siria.** "La verità è che la situazione in Siria resta sul piano umanitario assolutamente drammatica", ha spiegato il Ministro: ci sono tuttora una ventina di città e di aree molto popolate sotto assedio, in cui non è consentito l'accesso a convogli e corridoi umanitari. Su questa ventina circa, sedici sono controllate dal regime, tre sono controllate da forze dell'opposizione che combatte il regime e una è sotto il controllo di DAESH.

Gentiloni ha anche rivendicato come si sia arrivati alla condivisione da parte della Comunità internazionale di quella che è da anni la linea italiana: per la Siria non ci può essere una soluzione se non attraverso una transizione e un processo diplomatico.

La situazione umanitaria in Siria è ancora molto difficile. Come si è anticipato, la tenuta della "cessazione delle ostilità" stabilita a Monaco a fine febbraio (lungo la direttrice Lattakia-Aleppo-Hama-Homs-Damasco) ha iniziato a degradarsi durante lo scorso aprile, fino a precipitare nella città di Aleppo, dove i civili sono stati le vittime principali dei bombardamenti. Permane particolarmente critica la situazione degli accessi umanitari.

---

[1] Al-Nusra è l'emanazione siriana di al-Qaeda, è autoctona, posizionata in territori nei quali la sua presenza è molto intrecciata a quella di forze dell'opposizione siriana. È qualificata come organizzazione terroristica dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU. Si ritiene che riceva finanziamenti da Qatar, Arabia Saudita e Turchia.
[2] Vedi anche intervento del Ministro Gentiloni al *question time* del 28 aprile in Assemblea del Senato.

Nel quadro della mobilitazione internazionale per Aleppo rientra anche l'adozione, all'unanimità, della Risoluzione del Consiglio di Sicurezza n. 2286 per la protezione delle strutture sanitarie nei conflitti armati (3 maggio 2016). Soprattutto nel nord della Siria (Idlib, Aleppo), ospedali, mercati e scuole nelle aree controllate dai ribelli sono stati bersaglio di attacchi aerei del regime. Sempre ad Aleppo, nelle ore precedenti all'adozione della Risoluzione, un gruppo terrorista (asseritamente legato a DAESH) ha messo a segno un attacco con autobomba, contro un ospedale nella zona controllata dal regime.

In tale clima, un **nuovo round di negoziati intra-siriani mediati dall'ONU - sotto forma di *proximity talks*[3] - si è svolto a Ginevra dal 13 al 27 aprile 2016.** Tuttavia, a seguito del peggioramento della situazione sul terreno, in particolare ad Aleppo, la High Negotiating Committee (HNC) ha annunciato il ritiro della delegazione ufficiale in anticipo rispetto alla conclusione del round negoziale (20 aprile). Alcuni esponenti dell'HNC sono rimasti a Ginevra per consultazioni "tecniche". Stati Uniti e Regno unito hanno auspicato un ricambio del *team* negoziale per impegnarsi in negoziati più articolati, al di là di dichiarazioni di principio.

Al termine del round negoziale, il **27 aprile**, l'Inviato Speciale dell'ONU **De Mistura ha presentato in Consiglio di Sicurezza dell'ONU il suo Mediator's Summary**, con cui individua i punti di convergenza (***points of commonalities***) sul delicato tema della ***governance* transitoria** e le aree su cui occorrerà lavorare in sede negoziale. I negoziati dovrebbero auspicabilmente proseguire entro agosto e concentrarsi prioritariamente su *governance* transitoria e riforma costituzionale.

Il documento di punti comuni (points of commonalities) *dell'Inviato speciale era già stato predisposto il 24 marzo, al termine di un precedente round di colloqui, quale terreno di convergenza sulla cui base riprendere i futuri colloqui intra-siriani. 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.*

In Siria la priorità è sempre di sostenere il processo politico, evitando quanto più possibile il ricorso a soluzioni militari: **il 17 maggio a Vienna la** ministeriale **del Gruppo di supporto per la Siria (ISSG)** ha avuto come principale risultato di **rilanciare il processo e la collaborazione russo-americana**, **in vista del rilancio del processo negoziale intra-siriano, mediato da Staffan De Mistura.**

De Mistura, auspicando di poter tenere al più presto il prossimo round negoziale e ribadendo la necessità, a tal fine, di conseguire miglioramenti sul piano umanitario - ha citato tra l'altro sia

[3] Le parti negoziali non dialogano direttamente, sedendosi attorno allo stesso tavolo, bensì sono in stanze diverse ed il Mediatore le incontra separatamente, facendo la spola tra le diverse parti.

l'assedio di Daraya ad opera del regime (città del tutto isolata da 4 anni, malgrado l'assenza di terroristi) che quello delle cittadine sciite di Fouah e Kefraya ad opera dei ribelli - e sul fronte della cessazione delle ostilità, ha criticato sia l'ambiguità di alcuni gruppi armati nei confronti di al-Nusra che la tendenza del regime ad utilizzare la presenza di al-Nusra come pretesto per espansioni territoriali e violazioni della tregua.

La riunione ha confermato **una certa sintonia** – anche in presenza di oggettive differenze – **nell'approccio e nella gestione della crisi siriana tra Kerry e Lavrov.** L'ipotesi a cui si sta lavorando con Mosca è quella di prevedere **forme di collaborazione militare fra la Coalizione globale e la Russia nel contrasto a DAESH e al-Nusra**.

Alcuni osservatori[4] segnalano che, sfruttando la sintonia Kerry-Lavrov e prima che si insedi una nuova Amministrazione degli Stati Uniti, **esiste attualmente una finestra di opportunità in cui Russia e Stati Uniti avrebbero la chiave della soluzione, tenendo insieme due pilastri**: **transizione politica controllata** - fino ad elezioni gestite dall'ONU[5] - e **contrasto a DAESH e al-Nusra**. La finestra durerà fino ad agosto-settembre, dopodiché si entrerebbe in una sorta di "semestre bianco" statunitense, ricco di incognite anche per la Russia.

Il leader dell' High Negotiating Committee (HNC), Hijab, ha ribadito la volontà dell'HNC di tornare ad impegnarsi nel processo politico sulla base del Comunicato di Ginevra e della Risoluzione n. 2254, pur reiterando che l'unica soluzione politica realistica in Siria passa attraverso la fuoriuscita del regime criminale di Assad.

Secondo gli analisti, uno dei **principali ostacoli nel dialogo intra-siriano** riguarda proprio la **figura del presidente Assad**. Il comitato delle opposizioni esige una sua uscita di scena prima che si costituisca il governo provvisorio; d'altro canto il governo considera ineludibile la permanenza di Assad al potere. Inoltre la decisione unilaterale del regime siriano di svolgere elezioni legislative il 13 aprile è apparsa 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. La mossa è stata accolta tiepidamente da Mosca, in quanto disallineata con gli sforzi per una transizione inclusiva in Siria. Anche l'annuncio del ritiro russo è stato letto come una presa di distanza nei confronti di Assad.

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"[6]. Il 16 marzo i curdi del nord della Siria, che non partecipano al tavolo negoziale di Ginevra, avevano annunciato alla stampa la costituzione di una federazione autonoma da Damasco. 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 l'iniziativa 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.

Il PYD curdo (partito di unità democratica, principale partito curdo in Siria), escluso dai colloqui a Ginevra, appare intento a rafforzare la propria posizione nei confronti di tutti gli altri attori (ribelli,

---

[4] Si veda, tra gli altri, E. SOLOMON, G. DYER, US and Russian officials locked in impasse over Assad's fate, in *Financial Times*, 5 maggio 2016.

[5] Un nodo cruciale è quello del voto ai rifugiati siriani.

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

regime, DAESH), e a consolidare la propria autonomia *de facto*. L'annuncio di una entità federata curda nel nord della Siria è stato rifiutato da regime e opposizione ed ha per il momento indotto ONU, Russia e USA a rinunciare a coinvolgere il PYD nel round negoziale (anche a prescindere dalla ferma opposizione turca).

Come ci siamo arrivati?

Coalizione internazionale per il contrasto a DAESH (ISIS)

A **margine del vertice NATO di Newport nel settembre 2014**, è stata decisa la formazione di una **coalizione guidata dagli Stati Uniti** e con la presenza di Regno Unito, Francia, Italia e di altri paesi, per giungere all'obiettivo di contrastare l'ISIS in Iraq e Siria **senza tuttavia l'utilizzazione di truppe di terra**, coinvolgendo altresì i vari attori regionali, in *primis* la Turchia. Si è tenuta una riunione ministeriale specifica per il contrasto a DAESH che ha coinvolto i Ministri degli esteri e della difesa di dieci Paesi tra cui anche l'Italia, il cui senso era quello di **creare una rete di Paesi più ampia anche al di fuori dell'Alleanza atlantica**, **a partire dai Paesi arabi e islamici**, **con una pluralità di strumenti**, non solo sul piano militare, ma anche sul versante dell'aiuto umanitario, del controllo dei flussi economici e finanziari, nella cornice delle Nazioni Unite.

La Coalizione anti-DAESH (composta da 61 Paesi), perseguendo un approccio multidimensionale, articola i propri sforzi secondo 5 principali linee di azione: contributo militare, contrasto al flusso dei *foreign fighters*, confronto sul terreno della narrativa jihadista, lotta alle fonti di finanziamento e assistenza umanitaria, rinnovo dell'impegno per l'Iraq (secondo quanto stabilito il 3 dicembre 2014, a margine della riunione ministeriale NATO).

Uno ***Small Group*, composto da 21 Paesi**, **tra cui l'Italia** ha il compito di **supervisione politicadella strategia collettiva**.

Diversi livelli di impegno militare degli Stati partecipanti alla Coalizione globale

La partecipazione italiana alla Coalizione prevede il seguente **impegno militare in Iraq (missione Prima Parthica)**[7]: fornitura di armi e munizioni alle forze curde irachene (Peshmerga)[8]; dispiegamento di assetti aerei configurati per la ricognizione (prima 4 *Tornado*, da giugno 4 *AMX*)[9] più un aereo da rifornimento in volo in Kuwait; contingente di addestratori con ruolo di *Lead Nation* nell'addestramento ad Erbil (al momento circa 7200 tra Peshmerga e forze armate irachene sono stati formati dal nostro contingente); dispositivo di *personnel recovery* e contingente di protezione della diga di Mosul: è autorizzata la partecipazione di **978 unità di personale militare comprese le 100 unità dei Carabinieri**).

---

[7] La presenza militare italiana in **Iraq**, denominata missione ***Prima Parthica*** (dal nome di una Legione romana creata da Settimio Severo che dopo la vittoriosa campagna Partica rimase lungamente in Mesopotamia a Singara oggi Sinjar), autorizzata per il 2016 dal **D.L. n. 67/2016 di proroga delle missioni internazionali** è di 978 militari appartenenti a tutte le Forze

[8] Il 20 agosto 2014, al termine delle comunicazioni del Governo alle Commissioni congiunte esteri e difesa di Camera e Senato "sui recenti sviluppi della situazione in Iraq", si registrava l'approvazione separata di risoluzioni da parte delle due Commissioni della Camera e delle due omologhe del Senato, con le quali il Governo otteneva il sostegno parlamentare per procedere alla fornitura di armi ai Peshmerga curdi impegnati sul terreno a contrastare l'avanzata delle milizie dell'ISIS.

[9] Il 20 novembre 2014, nel corso delle Comunicazioni del Governo sulle "Nuove misure di contrasto al terrorismo dell'ISIS, il ministro Pinotti, richiamando le precedenti comunicazioni del 20 agosto e del 16 ottobre 2014, comunicava la decisione di aggiungere agli attuali assetti *"una componente aerea pilotata con esclusivi compiti di ricognizione sul territorio iracheno, rappresentata da quattro velivoli Tornado, con la connessa cellula di supporto a terra".*

Il Governo italiano **non** ha finora autorizzato ulteriori ruoli operativi per i velivoli italiani presenti in teatro iracheno, pur valutando tale opzione per corrispondere alle esigenze del governo iracheno e della coalizione anti-DAESH, come riferito dal ministro Pinotti innanzi alle Commissioni esteri e difesa di Senato e Camera il 6 ottobre 2015. Si tratterebbe di modificare le regole di ingaggio dei veivoli (*Tornado* o *AMX)* per passare da azioni di ricognizione ad azioni offensive aeree (cosiddetti *raid*) e di montare i *pod* da combattimento sui velivoli.

L'Italia **non** è presente con personale militare in **Siria**.

Solo alcuni Stati della Coalizione sono impegnati nei bombardamenti aerei in Iraq ed in Siria.
Gli Stati impegnati nei *raid* **in Siria** sono: Stati Uniti, Arabia Saudita, Giordania, Emirati Arabi, Bahrain e Qatar. I paesi arabi della Coalizione - i cui governi sono sunniti - sono animati anche dall'obiettivo di rovesciare il regime sciita di Damasco.
Sono interventi (o sono pronti a farlo) nei *raid* **in Iraq** al fianco degli Stati Uniti: Francia, Olanda, Regno Unito, Danimarca e Belgio, Australia, Canada, Giordania.
La Francia da fine settembre 2015 è impegnata nei *raid* **in Siria,** così pure il Regno Unito, a seguito dell'autorizzazione del Parlamento di dicembre 2015. I paesi europei agiscono in legittima difesa, temendo che i loro cittadini arruolati dall'ISIS ritornino nel vecchio Continente per sferrare attentati.
La Turchia ha approvato recentemente l'intervento **in Iraq e Siria**. Inizialmente, la Turchia, antagonista del regime di Damasco, consentiva di rifornire armi ai ribelli. La minaccia dell'ISIS in prossimità dei suoi confini ha convinto Ankara a intervenire.
La Germania, dopo gli attentati di Parigi, ha autorizzato il dispiegamento **in Siria** di assetti aerei configurati per la ricognizione ma non per i bombardamenti, nonché degli assetti navali di sostegno.

Chi combatte l'ISIS/DAESH sul terreno in Siria

DAESH è in conflitto aperto con i tre maggiori attori della crisi siriana - cioè **forze governative, opposizione, milizie curde** - nonché sottoposto ai bombardamenti aerei della Coalizione anti-DAESH.
Iraniani e Hezbollah sono presenti sul terreno a sostegno di Assad. Anche la **Russia** è intervenuta con il supporto aereo in soccorso dell'alleato Assad in difficoltà. Infatti a fine settembre 2015 sono partiti i primi *raid* delle forze aeree russe in Siria, su richiesta del governo di Assad, con l'obiettivo dichiarato di contrastare DAESH. Tuttavia, tra gli obiettivi colpiti dagli aerei russi compaiono sin da subito le fazioni ribelli islamiste facendo sospettare che la strategia russa sia quella di colpire *tutti* i nemici di Assad e non solo DAESH. La Russia si è imposta sin da subito come attore capace di modificare le sorti del conflitto.
Complessivamente oggi DAESH subisce molto pesantemente la pressione della Coalizione internazionale. Oggi sono sotto pressione alcune città simbolo di DAESH, sia in Iraq che in Siria: in Iraq la città di Falluja, la ripresa di Ramadi, la conquista di Tikrit, mentre in Siria, dopo la riconquista di Palmira, c'è una pressione nei confronti della "capitale" di DAESH in Siria, e cioè di Raqqa che viene da parti diverse: sia dalle forze curde e americane, sia dalle forze del regime sostenute dalla Russia. Tuttavia l'eventuale liberazione di Raqqa da DAESH non segnerebbe la fine del conflitto siriano in quanto tale conflitto ha una propria dimensione intersiriana tutt'altro che conclusa e che è stata l'oggetto di tutto lo sforzo diplomatico di questi mesi.

Processo negoziale internazionale per la Siria

A fine **ottobre 2015, il riavvio a Vienna del processo negoziale internazionale** per la ricerca di una soluzione politica per la Siria aveva suscitato nuove speranze. Al tavolo negoziale di Vienna finalmente avevano partecipato i maggiori attori internazionali che hanno una influenza sulla crisi

siriana, innanzitutto Stati Uniti e Russia, ma contemporaneamente per la prima volta anche Iran, Turchia e Arabia Saudita.

Le nuove dinamiche erano rese possibili dal **reinserimento dell'Iran tra i partner internazionali "responsabili"** a seguito della chiusura del dossier nucleare, ma erano anche il frutto di un senso di urgenza causato da vari fattori, tra cui **l'attivismo diplomatico e militare russo** nel dossier siriano e la sua capacità di modificare le sorti del conflitto e la minaccia recata dai gravi episodi terroristici e la pressione sulla Comunità internazionale a rispondere con un'iniziativa più decisa alla crisi siriana.

Innanzitutto l'intervento militare russo ha modificato le sorti del conflitto e dello stesso regime siriano. La Russia, facendo leva sul fatto che la minaccia dell'ISIS/DAESH e di al-Qaeda costituisce per gli Occidentali una priorità di livello superiore a quella attribuita ad Assad, è intervenuta con raid aerei in soccorso dell'alleato Assad in crescente difficoltà - nonché in difesa dei propri interessi nazionali nell'area - contando di poter tornare al tavolo negoziale da una posizione di maggior forza.

Gli Stati Uniti, di fronte alla minaccia di ISIS, hanno modificato le proprie posizioni mostrandosi pronti a rinunciare alla precondizione che Assad lasci il potere per avviare la trattativa negoziale.

Anche i gravi episodi terroristici, tra cui da ultimo i **fatti di Parigi (13 novembre 2015)**, hanno impresso un'accelerazione ai negoziati di Vienna. Così, all'indomani dei fatti di Parigi**, il 14 novembre 2015 a Vienna, il Gruppo di sostegno internazionale alla Siria (ISSG)** aveva convenuto di sostenere e mettere in opera su scala nazionale un cessate-il-fuoco con effetto dal momento in cui i rappresentanti del governo siriano e dell'opposizione avessero avviato le tappe iniziali verso la transizione sotto gli auspici dell'ONU sulla base del Comunicato di Ginevra; aveva previsto l'avvio entro il 1° gennaio 2016 di negoziati ufficiali diretti tra il governo siriano e le forze di opposizione **(**prevedendo che la composizione della delegazione delle forze di opposizione sia stabilita dai Siriani di concerto con l'Inviato dell'ONU De Mistura); aveva stabilito altresì che le tappe successive consistano nella formazione di un esecutivo di transizione entro sei mesi e nella convocazione di nuove elezioni entro diciotto**.** Nessuna menzione compariva nella Dichiarazione finale sul futuro di Bashar al-Assad.

I gruppi dell'opposizione tranne i curdi, riuniti a Riad a inzi dicembre 2015 hanno designato una **High Negotiations Committee** e adottato un comunicato finale in cui: si impegnavano a preservare le istituzioni statali ma respingevano qualunque ruolo per Assad; chiedevano inoltre l'applicazione di confidence building measures da parte del governo siriano prima dell'inizio del processo negoziale.

Il 25 gennaio 2016 a Ginevra doveva aprirsi il nuovo round di negoziati diretti, poi derubricati a ***proximity talks*****, ma il deteriorarsi della situazione sul terreno** anche a causa dell'**attacco delle forze governative sferrato contro Aleppo a partire dal 1° febbraio** e tuttora in corso ha fatto sì che il 3 febbraio venissero sospesi i negoziati fino al 25 febbraio prossimo per dare il tempo agli attori internazionali di definire misure umanitarie.

Le Monde[10] ha affermato che l'offensiva su Aleppo conferma la **determinazione di Mosca** ad imporre sul terreno i termini della soluzione politica e che la logica sottintesa all'intervento russo in Siria fin dall'autunno è stata quella di rimettere in sella Assad per renderlo l'unica alternativa ai jihadisti dell'ISIS/DAESH, indebolendo l'opposizione e i suoi sostenitori stranieri[11]. Ciò sarebbe reso possibile dall'atteggiamento comprensivo mostrato dall'**amministrazione americana** che, ad otto mesi dalle elezioni presidenziali, non ha intenzione di impegnarsi di più sul dossier siriano. L'editoriale di *Le Monde*[12] la definisce complicità passiva. Il *Washington Post* definisce la posizione dell'amministrazione Obama "a study in passivity and

[10] S. KAUFFMANN, Barack Obama critiqué pour sa "passivité", in *Le Monde*, 13 febbraio 2016.
[11] L'assedio di Aleppo mira principalmente a tagliare ai ribelli i rifornimenti dalla Turchia.
[12] Syrie: le durs leçons d'Alep (éditorial), in *Le Monde*, 9 febbraio 2016.

moral confusion"[13]. Meno comprensiva la reazione dei partner regionali: Arabia Saudita e EAU hanno offerto di inviare truppe sul terreno contro DAESH; ma le minacce più serie di intervento sono venute dalla Turchia - che come membro della NATO non può agire da sola e che tuttavia scalpita nei confronti dell'Alleato americano-. Frattanto l'opposizione, fortemente demoralizzata, conosce numerose defezioni: molti emigrano in Germania, in Turchia, altrove; si teme che finiscano nelle braccia dell'ISIS/DAESH.

Il **Segretario Generale dell'ONU, Ban Ki-moon**, in un'intervista al *Financial Times*[14] del 5 febbraio ha affermato che i *raid* russi hanno impattato molto negativamente sui colloqui di pace di Ginevra e ha messo in guardia sulla necessità di un cessate il fuoco immediato per ridare speranza al fragile processo diplomatico. Inoltre ha rilevato che Russia e Siria non erano in buona fede nell'applicazione della Risoluzione n. 2254 che chiede la fine dei bombardamenti indiscriminati sui civili e misure di attuazione di un cessate il fuoco su scala nazionale. Anche il *Financial Times*, riportando quanto appreso da fonti diplomatiche occidentali, riferisce come l'offensiva di Aleppo supportata dai *raid* russi punti a spazzare via le posizioni ribelli fino al confine turco, così che al tavolo negoziale i ribelli si trovino indeboliti e l'Occidente sia costretto ad accettare Assad come l'unica alternativa possibile ai radicali jihadisti.

*La Risoluzione del Consiglio di sicurezza dell'ONU n. 2254, adottata il **18 dicembre 2015** all'unanimità - che non agisce sotto il capitolo VII della Carta - chiede agli Stati membri di accelerare gli sforzi per raggiungere un cessate il fuoco su scala nazionale perché possa avviarsi in parallelo il processo politico; chiede alle parti siriane di adottare misure di confidence building che contribuiscano ad un cessate il fuoco duraturo e alla percorribilità del processo politico; chiede altresì alle parti siriane di consentire alle agenzie un accesso umanitario immediato, nonché di cessare immediatamente ogni attacco contro i civili e contro obiettivi civili, apprezzando l'impegno del Gruppo di Sostegno a premere sulle parti in questo senso.*

Anche il **Segretario Generale della NATO, Stoltenberg**, ha accusato la Russia di effettuare *raid* aerei che colpiscono principalmente i gruppi di opposizione siriani, minando i negoziati di pace. *Le Monde* afferma che l'ISIS è per ora risparmiato dall'offensiva russa.

L'**11 febbraio 2016 a Monaco**, ai margini della Conferenza annuale sulla Sicurezza (*Werkunde*), Stati Uniti e Russia hanno presentato al **Gruppo di contatto per la Siria un piano per una tregua**. Il **Piano** prevede **l'accesso umanitario immediato a determinate città assediate e una cessazione temporanea delle ostilità** entro una settimana[15], con la speranza di una ripresa rapida dei colloqui sulla transizione politica della Siria. Si tratta dell'accesso umanitario da subito ad alcune città, tra cui: Madaya e sobborghi di Damasco, assediati dal regime; i due villaggi sciiti di Foua e Kefraya circondati dai ribelli; Deir ez-Zor, in cui le forze lealiste sono sotto il fuoco dell'ISIS. Viene istituita una *task force* del Gruppo di Sostegno, sotto la guida ONU, per studiare il modo di estendere l'accesso umanitario al resto delle località siriane. Un cessate il fuoco permanente non viene accettato dall'opposizione siriana che chiede che esso sia legato all'inizio della transizione politica e all'allontanamento di Assad, ritenendo che la lotta armata sia l'unico strumento di pressione su Damasco a sua disposizione.

Tuttavia, già nel corso della Conferenza sulla Sicurezza di Monaco, il 13 febbraio, le speranze legate al Piano per una tregua temporanea, raggiunto dal Gruppo di Sostegno per la Siria, sembravano vanificate dal **deteriorarsi delle condizioni sul terreno e dal clima di reciproche accuse tra Russi e Occidentali, nonché tra Curdi e Turchi, tra Russi e Turchi.**

Approfittando della copertura dei raid russi, **le forze lealiste con l'aiuto delle milizie sciite sono avanzate fino a 20 km dalla frontiera turca**, vero obiettivo dell'offensiva. **Verso Bab al-Salamah,** la porta della

[13] Mr. Obama stands by silently as Russia continues its onslaught in Syria (Editorial), in *The Washington Post*, 10 febbraio 2016.
[14] S. JONES, Ban blames Russia for collapse of Syria talks, in *Financial Times*, 5 febbraio 2016.
[15] Il giorno prima il *Washington Post* aveva fatto trapelare notizie di un'offerta russa di tregua operativa entro 3 settimane.

pace verso la Turchia (dove si ammassano i rifugiati siriani, 65.000 in una sola settimana[16], mentre il passaggio per ora resta chiuso), **puntano anche i curdi legati al PYD** che, forti del sostegno aereo russo, hanno sferrato la loro offensiva, impadronendosi della base aerea di Minnigh, a nord di Aleppo, strategica per sferrare attacchi contro DAESH e puntare ad avanzare ad est verso Kobane, già in loro controllo. Così il 13 ed il 14 febbraio la Turchia ha bombardato le postazioni dei curdi siriani a sud di Azaz (unica sacca dei ribelli) e nel settore di Minnigh a una decina di chilometri dalla frontiera turca, mentre proseguono i bombardamenti (verosimilmente russi) su obiettivi civili tra Aleppo e Idlib; in particolare, il 15 febbraio sono state colpite due scuole e cinque ospedali, di cui uno gestito da Médecins sans frontières, con un bilancio provvisorio di 50 morti secondo il portavoce di Ban Ki-moon.

A Monaco, Francia e Stati Uniti (i quali ultimi armano e sostengono le milizie curde in funzione anti-DAESH) hanno esortato la Turchia a cessare i suoi attacchi contro la Siria, ma la Turchia teme che il PYD si estenda da Afrine a Kobane lungo la frontiera turca e avverte che, **se le milizie curde oltrepassassero l'Eufrate, ciò rappresenterebbe il superamento della linea rossa per la Turchia**. Alle richieste degli Occidentali di porre fine ai bombardamenti russi contro i civili, il primo ministro Medvedev ha risposto che non vi sono prove di un coinvolgimento russo, anzi l'ambasciatore siriano in Russia avrebbe avanzato l'ipotesi che siano stati jet americani a colpire l'ospedale di Médecins sans frontières. Frattanto cresce la tensione tra Turchia e Russia: il ministro degli Esteri turco, Davutoglu, il 14 febbraio 2016 ha dichiarato che, nel quadro di una strategia anti-DAESH, il suo Paese insieme all'Arabia Saudita potrebbero immaginare un'operazione di terra in Siria; frattanto la Russia intensifica le esercitazioni militari in mar Nero e nel mar Caspio ed invia nel Mediterraneo la nave lancia-missili *Zeliony Dol* per impressionare Ankara.

Alla chiusura della Conferenza sulla Sicurezza di Monaco, *Il Sole 24 ore*[17] osserva che il popolo siriano è rimasto stritolato nella morsa delle ambizioni contrastanti delle potenze in campo: ma mentre la Russia si è saputa inserire nella crisi siriana approfittando delle indecisioni degli Stati Uniti, Obama e Kerry risulterebbero meno credibili di Putin.

Dal canto suo, il *Wall Street Journal* in un editoriale intitolato "la vittoria di Putin in Siria"[18] fa un bilancio sulla credibilità dell'amministrazione Obama e della presidenza Putin sul dossier siriano. Mentre Putin ha conseguito il consolidamento della sua posizione strategica nel Mediterraneo, il rafforzamento dei legami con Teheran, il rispetto delle potenze sunnite, l'accresciuto peso diplomatico che eserciterà nei confronti di Stati Uniti ed UE per ottenere la rimozione delle sanzioni, il successore di Obama erediterà un disastro: il tradimento dell'Esercito siriano libero, la mancata sconfitta di DAESH, la perdita di credibilità nei confronti dei tradizionali alleati di Gerusalemme, Riad e Il Cairo; la rinnovata influenza russa nella regione; la vittoria di un dittatore e il consolidamento dell'arco sciita da Teheran a Baghdad a Damasco a Beirut; per non parlare dei 250.000 morti siriani e la più grande crisi dei rifugiati dalla seconda guerra mondiale.

Infine, *Le Monde* definisce gli occidentali "impotenti" nei confronti di Putin, anche a causa della mancanza di leadership americana[19].

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 cessazione di ostilità**,** 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-Qaeda[20]. Il Consiglio di Sicurezza ha invitato inoltre tutti i paesi

[16] Dati riferiti dal Vice-presidente della Mezzaluna rossa turca, in B. BARTHE, Les réfugiés d'Alep bloqués à la "Porte de la Paix", *Le Monde*, 11 febbraio 2016.

[17] A. NEGRI, Un popolo nella morsa delle potenze in campo, in *Il Sole 24 ore*, 16 febbraio 2016.

[18] Putin's Syria Victory, in *The Wall Street Journal*, 15 febbraio 2016.

[19] S. KAUFFMANN, La Russie impose ses vues à des Occidentaux réduits à l'impuissance, in *Le Monde*, 16 febbraio 2016.

[20] 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

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.

Mentre la ricerca di una soluzione politica per la Siria si complica, la **crisi umanitaria** permane molto difficile. Ammontano a 4,5 milioni i rifugiati siriani, mentre gli sfollati interni a 6,5 milioni. In Siria vi sono circa 400.000 persone che vivono sotto assedio per le quali l'accesso umanitario risulta difficile se non impossibile. In questo quadro, la **Conferenza dei donatori di Londra del 4 febbraio 2016 si è impegnata a stanziare 11 miliardi di dollari** di cui 5,8 per il 2016 e altri 4 per il periodo 2017-2020 (cui l'Italia contribuisce con un impegno di 400 milioni di dollari nei prossimi tre anni). Le banche multilaterali di sviluppo e altri donatori si sono impegnati per ulteriori 40 miliardi di dollari in crediti concessionali. Tra gli obiettivi dichiarati, si segnala quello di immettere in un sistema scolastico di qualità 1,7 milioni di bambini siriani entro la fine dell'anno scolastico 2016-2017, per evitare che vi sia una generazione perduta.

Sempre sotto forma di colloqui di prossimità, si sono svolti **a Ginevra dal 14 al 24 marzo i colloqui intra-siriani di pace,** concentratisi sui temi di un nuovo governo nazionale inclusivo, della nuova costituzione e dello svolgimento di elezioni e guidati dalla Risoluzione del Consiglio di sicurezza 2254, del 18 dicembre 2015.

Nello stesso giorno della ripresa dei colloqui a Ginevra (**14 marzo 2016**), il presidente russo Vladimir Putin ha annunciato l'**inizio del ritiro delle truppe dalla Siria,** dispiegate dal 30 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[21].

---

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.

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

Lo sguardo lungo: Strategia *comprehensive* del governo italiano per il contrasto al terrorismo

- La priorità rimane la sconfitta di DAESH e dell'estremismo violento ma, allo stesso tempo, è necessario immaginare un **nuovo ordine regionale costruito attraverso la diplomazia, il partenariato e il co–sviluppo** anche con l'obiettivo di tornare a considerare il **Mediterraneo un'area di opportunità**.
- I *Rome Mediterranean Dialogues* di Roma (sorta di *Werkunde* annuale sul Mediterraneo) si articolano attorno a **4 pilastri: Sicurezza condivisa; Sviluppo condiviso; Migrazioni; Media, cultura società**[22]**.**
- L'Italia ha promosso l'istituzione dei **Caschi Blu della Cultura** al servizio dell'UNESCO. A tal fine l'Italia ha costituito una *task force*, addestrata all'azione in situazioni di pericolo, composta da Carabinieri del comando tutela patrimonio culturale, storici dell'arte, studiosi e restauratori, al fine di stimare i danni sul patrimonio culturale, pianificare operazioni di salvaguardia del patrimonio culturale danneggiato, fornire supervisione tecnica e formazione ai restauratori locali, contrastare il saccheggio e il traffico illecito di beni culturali. Potranno essere impiegati a **Palmira.** L'accordo di aprile 2016 tra Italia e UNESCO rappresenta un successo italiano nel nome della difesa della cultura e della civiltà.
- Alla **strategia *comprehensive* del governo italiano per combattere il terrorismo sul piano internazionale** non solo con gli strumenti militari, ma anche diplomatici, della finanza, della cooperazione allo sviluppo, della società civile, corrisponde sul piano interno il **binomio sicurezza-cultura**: per ogni euro in più investito sulla sicurezza deve esserci un euro in più investito in cultura; ogni centesimo non sarà un costo bensì un investimento se ci ricordiamo che stiamo investendo nella nostra identità.

Aggiornamento: 14 luglio 2016
A cura di Angela Mattiello

[22] Al G20 di Antalya (novembre 2015) il Presidente del Consiglio Matteo Renzi ha lanciato una **strategia *comprehensive* per combattere il terrorismo non solo con gli strumenti militari**, ma anche diplomatici, della finanza, della cooperazione allo sviluppo, della società civile. Questo approccio era già stato illustrato dal Ministro degli Esteri italiano Gentiloni il 14 settembre 2015 in occasione dell'intervento alla Chatham House di Londra, dove - illustrando la determinazione italiana a definire **un'agenda positiva per il Mediterraneo (non solo area di crisi, pericolo ed instabilità), tramite anche un nuovo piano Marshall per il Mediterraneo** che combinasse aiuti e investimenti, coinvolgendo partner regionali e anche globali come la Cina e attraendo investimenti privati - si anticipava l'iniziativa indipendente e di altissimo livello italiana dei *Rome Mediterranenan Dialogues* promossa da MAECI e ISPI.