



QUADERNI DI ARMADILLA SCS ONLUS

Siria: una nuova Assemblea Costituente per il ripristino dello stato di diritto e per la pace

a cura di Vincenzo Pira e Marco Pasquini

n. 12 – dicembre 2018

Introduzione

Armadilla è una organizzazione non lucrativa di utilità sociale impegnata nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo. (www.armadilla.coop)

Svolge anche attività di formazione e informazione sui temi dell'agenda 2030 proposta dalle Nazioni Unite, per la difesa dei diritti umani e per il raggiungimento dei 17 obiettivi per lo sviluppo umano sostenibile: <https://www.unric.org/it/agenda-2030>

In questo ambito questi Quaderni vogliono contribuire a divulgare tra gli studenti e l'opinione pubblica a cui Armadilla si rivolge, informazione, analisi critiche, possibili risposte ai problemi prioritari che si affrontano.

La raccolta di tutti i Quaderni dal 2015 a oggi si trova in: <http://armadilla.coop/quaderni/>

In questo Quaderno vogliamo aggiornare informazioni e analisi sulla situazione in Siria e il percorso possibile per costruire percorsi di pace e di rispetto dei diritti umani dei cittadini siriani.

In Siria Armadilla opera dal 2004 in attività di cooperazione internazionale e aiuti umanitari. Ha come principale partner locale l'associazione di donne "Zaharet Al Madan - ZAM". Collabora, inoltre, con OCHA, Ufficio di Coordinamento delle Nazioni Unite per gli Affari Umanitari e con UNICEF, con l'ufficio Otto per Mille della Chiesa Valdese Italiana, l'Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo e la Provincia Autonoma di Trento.

Nonostante i drammatici eventi che da quasi otto anni colpiscono il paese siriano, Armadilla continua a realizzare la sua azione a Damasco nell'ambito degli aiuti umanitari di emergenza, coordinati da entità delle Nazioni Unite. La scelta di non abbandonare il paese, a seguito dell'inizio e del successivo aggravarsi della situazione, nasce dalla convinzione che il sostegno alla popolazione locale non può venire a mancare, ma anzi deve essere rafforzato, in questa fase molto delicata e complessa. Emerge, prima di tutto e con estrema evidenza, che la popolazione civile rappresenta la principale vittima di queste tragiche circostanze, colpita da una parte dalle violenze interne, vessata dall'altra dalle conseguenze delle sanzioni imposte dalla comunità internazionale e dai molteplici effetti della crisi interna (perdita del lavoro, incessante aumento dei prezzi dei generi di prima necessità, riduzione dei servizi socio-sanitari di base). E il dovere di garantire il supporto umanitario per preservare le vite umane a rischio.

Armadilla segue nel suo operato il codice etico della Croce Rossa internazionale e i Principi di riferimento della *Good Humanitarian Donorship* che è sempre utile ricordare:

1. L'obiettivo dell'aiuto umanitario è salvare vite umane, alleviare la sofferenza e mantenere la dignità umana nel corso e successivamente al verificarsi di crisi causate dall'uomo e di disastri naturali, di prevenire tali crisi e di rafforzare la preparazione ad esse.
2. L'Azione Umanitaria deve essere guidata dai principi di i) umanità – che afferma la priorità della salvezza delle vite umane e della mitigazione delle sofferenze in qualsiasi luogo si trovino; ii) imparzialità – che implica la realizzazione di azioni umanitarie esclusivamente sulla base del bisogno, senza discriminazione tra o all'interno delle popolazioni colpite; iii) neutralità – secondo cui l'azione umanitaria non deve favorire nessuna parte coinvolta in un conflitto armato o altra disputa; iv) indipendenza – che afferma l'autonomia degli obiettivi umanitari da quelli politici, economici, militari o di altra natura.
3. L'Azione Umanitaria include la protezione di civili e di coloro che hanno abbandonato le ostilità, la fornitura di cibo, acqua e igiene ambientale, rifugi, servizi sanitari ed altri mezzi di assistenza, a beneficio delle popolazioni colpite e per facilitarne il ritorno alla vita normale.
4. Rispettare e promuovere l'attuazione del Diritto Umanitario Internazionale, delle Convenzioni sui Rifugiati e i Diritti Umani.

Proprio in coerenza con tali principi, sin dal 2011, gli operatori di Armadilla hanno espresso il parere che la scelta della guerra e della militarizzazione del conflitto non fosse una scelta adeguata per risolverlo e hanno sempre auspicato che gli sforzi delle Nazioni Unite, per trovare una soluzione pacifica e mediata, prevalessero.

Nel suo ultimo rapporto al Consiglio di sicurezza, l'inviato speciale delle Nazioni Unite, Staffan de Mistura, ha ricordato alcuni punti fondamentali della mediazione diplomatica svolta:

"...Il rispetto della sovranità siriana non è mai stato messo in discussione dall'ONU. La risoluzione 2254 è esplicitamente prefigurata dal forte impegno per la sovranità, l'indipendenza, l'unità e l'integrità territoriale della Siria e chiarisce che quanto si propone nella risoluzione deve essere guidato dalla Siria a cui appartiene l'ownership. Ma ricordiamoci anche che questa è una discussione costituzionale in un contesto di uno dei conflitti armati più tragici, brutali, crudeli e spietati di questo secolo. Il popolo siriano deve quindi essere abilitato in modo indipendente e democratico a determinare il proprio futuro, che è chiamato sovranità popolare. Per questa ragione, questo Consiglio - nella stessa risoluzione - ha dato all'ONU il mandato di convocare il processo politico e il programma per la stesura di una costituzione..."

"...Le Nazioni Unite sono pronte per l'istituzione del comitato per la costituzione e personalmente non risparmierei alcuno sforzo fino all'ultimo giorno del mio mandato per raggiungere questo obiettivo".

Staffan de Mistura lascerà a fine anno l'incarico e sarà sostituito dal diplomatico norvegese Geir Pedersen, quarto inviato UN per la Siria dall'inizio della guerra nel 2011.

L'istituzione di un comitato costituzionale faceva parte delle proposte approvate dal Consiglio di sicurezza nella risoluzione 2254 del 2015. Si sta attualmente discutendo e mediando per trovare un accordo per la sua composizione. Una lista di componenti presentata dal governo siriano, una dalle opposizioni che hanno partecipato al percorso di pacificazione e una terza (e su questa non c'è l'accordo del governo) presentata dalle Nazioni Unite.

Per rafforzare questo processo sarebbe molto importante riaprire canali diplomatici tra la Siria e gli stati membri dell'Unione Europea per coinvolgersi direttamente e legittimare da parte della comunità internazionale tutti i diversi attori che partecipano alla formulazione dei nuovi principi costituzionali della Siria e la sua ricostruzione.

Per quanto riguarda l'Italia, l'attuale sottosegretario agli esteri, Manlio Di Stefano, ha più volte, negli anni scorsi dall'opposizione, sostenuto che "...la soluzione della questione siriana non può prescindere dal coinvolgimento del governo siriano e ciò anche con riferimento all'espansione del Da'esh sul territorio, e all'imponente ondata migratoria conseguente la crisi stessa, **chiede al Governo quali iniziative intenda intraprendere per ripristinare i rapporti diplomatici con la Siria**, anche attraverso un impegno in sede europea finalizzato alla rimozione dell'embargo verso il governo di Assad, sottolineando che tale richiesta muove in particolare dalla necessità di aiutare la popolazione siriana, vittima non solo della guerra in corso, ma anche delle stesse drammatiche conseguenze delle sanzioni decretate contro la Siria, che si sono peraltro dimostrate del tutto inefficaci". Adesso che è al governo del paese sarebbe utile riproporre che tale decisione venga presa.

Anche il Presidente della Commissione esteri del Senato, Vito Petrocelli, ha invitato il governo italiano a creare al più presto le condizioni per la riapertura di un canale diplomatico con la Repubblica araba siriana e la fine dell'embargo.

Posizione difesa anche da Elmar Brok, presidente della commissione esteri del Parlamento europeo, che auspica che anche l'Unione Europea promuova un confronto con le autorità siriane. "Il clima è cambiato. Assad torna a esser un partner con cui bisogna fare i conti, volenti o nolenti".

È urgente che la comunità internazionale nel suo insieme abbandoni la folle scelta della guerra continua e rilanci il dialogo diplomatico, che è l'unico a poter assicurare una soluzione politica – e quindi duratura – alla guerra in Siria.

Nelle settimane precedenti sono circolate insistenti indiscrezioni secondo cui anche alcuni paesi arabi si accingerebbero a riallacciare le relazioni diplomatiche con Damasco, ad esempio gli Emirati Arabi Uniti.

1. Otto anni di guerra e un difficile processo di pace

In Siria oltre 500.000 persone hanno perso la vita. 1,5 milioni di civili hanno riportato invalidità permanenti a causa del conflitto. Fra loro ben 86.000 persone sono rimaste mutilate di gambe o braccia. 5,3 milioni di bambini siriani hanno urgente bisogno di assistenza umanitaria. Quasi 10.000 bambini e adolescenti siriani si trovano rifugiati all'estero senza familiari al seguito: molti di essi sono esposti al rischio di varie forme di sfruttamento, fra cui il lavoro minorile, a causa della mancanza di documentazione legale. Nel 2017, le Nazioni Unite hanno verificato 175 attacchi armati contro personale o infrastrutture sanitarie e scolastiche. Fra i rifugiati siriani in Libano e in Giordania, l'80% delle ferite sono una conseguenza diretta della guerra. Si stima che attualmente circa 13 milioni di persone hanno necessità di assistenza umanitaria, tra cui 5,2 milioni di persone in condizioni disperate. Come negli otto anni precedenti, la violenza, l'insicurezza e il mutamento del controllo di aree da parte dei diversi attori, sono il principale motore dei flussi migratori, interni ed esterni al Paese, con conseguente aumento dei bisogni umanitari.

La capacità dei partner umanitari di raggiungere i milioni di persone bisognose ha continuato a essere ostacolata da intense ostilità, interruzione delle principali vie di accesso, ordigni inesplosi, ostacoli burocratici, restrizioni da parte di organi di controllo e carenza di fondi da parte della comunità internazionale.

Dal *Mid-Year Monitoring Report* (Giugno 2018) redatto dal *Whole of Syria*, si evince come rispetto alle stime presenti nel *Humanitarian Needs Overview* del Novembre 2017, solamente il 72% delle persone bisognose sono state raggiunte da interventi per ripristinare la sicurezza alimentare. Dati ancora più drammatici riguardano gli interventi inerenti la *Child Protection* e la *Gender Based Violence* (rispettivamente, raggiunti solo il 6% e il 3% degli individui vulnerabili).

Meno della metà dei complessi sanitari (ospedali, ambulatori, posti di salute) sono operativi, a causa delle pesanti distruzioni conseguenti al conflitto. Circa 6,5 milioni di persone si trovano in condizioni di insicurezza alimentare. Si stima che ulteriori 4 milioni sono a rischio di insicurezza alimentare, a causa dell'esaurimento di risorse economiche necessarie all'acquisto di cibo. Il 97% delle comunità monitorate ha necessità di Protezione da uno o più fattori di rischio e il 59% delle comunità sul territorio necessita urgentemente di servizi e spazi protetti a causa di rischi inerenti le violenze e gli abusi sessuali contro donne e bambine.

Tra gennaio e settembre 2018, le Nazioni Unite hanno verificato l'uccisione di 870 bambini: il **numero più alto di sempre nei primi nove mesi di qualsiasi anno dall'inizio del conflitto nel 2011**. Questi purtroppo sono soltanto i casi verificati, i numeri effettivi potrebbero essere molto più alti.

Il testo completo di tale risoluzione si può leggere nel seguente sito: <https://bit.ly/2P448g4>

In essa “esprime il proprio **sostegno a un processo politico guidato dai Siriani che sia facilitato dalle Nazioni Unite** e che istituisca un governo attendibile, inclusivo, non settario e che stabilisca un programma e un procedimento per redigere una nuova costituzione, e inoltre esprime il proprio **sostegno ad elezioni libere e giuste, conformi alla nuova costituzione**, che dovranno tenersi sotto la supervisione delle Nazioni Unite, in modo che siano soddisfacenti per il governo e che siano caratterizzate dai più alti criteri internazionali di trasparenza e affidabilità, con la partecipazione di tutti i Siriani, inclusi i membri della diaspora...”

Riconosce lo stretto collegamento tra una tregua e un processo politico parallelo, e esprime il proprio sostegno affinché **una tregua a livello nazionale in Siria entri in vigore appena i rappresentanti del governo siriano e dell’opposizione avranno mosso i primi passi verso una transizione politica sotto gli auspici dell’ONU.**

Sottolinea la necessità che tutte le parti adottino misure volte ad instaurare fiducia reciproca per realizzare un procedimento politico e una tregua duratura e invita tutti gli stati a fare quanto in loro potere nei confronti del governo e dell’opposizione siriana per promuovere il processo di pace, le misure per rafforzare la fiducia e i progressi verso la tregua;

Invita le parti a permettere immediatamente l’accesso libero, rapido e sicuro in tutta la Siria alle agenzie umanitarie attraverso le strade più dirette, con effetto immediato, a portare sostegno umanitario a chiunque ne abbia bisogno, in particolare in tutte le aree assediate e difficili da raggiungere, e a liberare tutte le persone illegalmente detenute, soprattutto donne e bambini, invita gli stati a fare quanto il loro potere per raggiungere questi obiettivi...

Il faticoso cammino verso la pace non ha fatto passi significativi e si è ancora lontani dal poter dire che si è data piena attuazione alla citata risoluzione.

Il governo chiedeva chi rappresenta la cosiddetta “opposizione unificata” e su che cosa si basava la loro legittimità di rappresentanza dei siriani. Dall'altra parte l'opposizione chiedeva come pre-condizione per l’avvio di un dialogo la decadenza immediata del presidente Bashar al Assad. In questo gioco di condizioni, precondizioni e veti reciproci è stata finora impossibile una possibile mediazione.

De Mistura ha sempre ribadito che il passo fondamentale è far sì che tutti gli stakeholders si riconoscano reciprocamente come legittimati a discutere sul come arrivare alla pacificazione del paese e a partecipare al processo costituente proposto nella Risoluzione 2254.

Ma, non essendo questo il migliore dei mondi possibili, ogni mediazione che faciliti la sospensione del conflitto armato e la salvaguardia delle vite umane è comunque considerata positivamente. In tal senso sono stati valutati dalle Nazioni Unite i risultati ottenuti dal Memorandum di Astana e dai successivi incontri a Sochi, dove l’Iran, la Federazione Russa e la Turchia hanno concordato di creare quattro aree dove ridurre l’intensità del conflitto (de-escalation) tra le parti in guerra.

Le quattro aree identificate sono quelle di maggior criticità e sotto il controllo di diverse fazioni:

- Il Governatorato di Idlib (fino Latakia, Aleppo e Hama). Quest'area confina con la Turchia, e (dopo la sconfitta delle ultime sacche di jihadisti vi si potranno destinare centinaia di migliaia di profughi che si trovano sparsi all'interno del Paese.
- L'area a nord di Homs, dove la componente jihadista è stata molto presente.
- La parte orientale di Damasco (Est Goutha) oggi sotto il controllo governativo dopo la cacciata delle brigate di Al Nusra.
- L'area di Dar'a e Al Quneitra a ridosso del Golan dove comunque Israele è intenzionato a impedire accessi diretti di gruppi sciiti filosiriani (Hezbollah su tutti).

2. A dicembre 2018, in Siria...

In questi ultimi anni gli scenari geopolitici della Siria sono cambiati molte volte e anche gli obiettivi dei diversi attori si sono adeguati a questi mutevoli cambiamenti. Attualmente, al di là di dichiarazioni propagandistiche, nessuno pensa più a rovesciare immediatamente Assad. Continua il duello per garantirsi influenze territoriali fra Russia, Iran, Turchia e Stati Uniti (e i loro alleati regionali).

Vi è stata nell'ultimo anno l'eliminazione – quasi completa - della presenza dello Stato islamico da quasi tutte le regioni del paese. Permane nel nordest la competizione tra le forze governative e le Forze siriane democratiche (FSD), cartello di combattenti curdo-arabi controllati dalle Forze di Difesa del Popolo (YPG) e sostenuti dagli Stati Uniti.

Tutte le offensive si sono concluse con accordi di evacuazione di parte dei combattenti dell'opposizione e dei civili loro legati. La maggior parte di questi sono stati ricollocati nel governatorato di Idlib, l'ultima sacca territoriale rimasta in mano all'opposizione. Negli ultimi due anni a Idlib è risultato dominante Hay'at Tahrir al-Sham (conosciuto semplicemente anche come Tahrir al-Sham), gruppo salafita con legami alla rete internazionale di al-Qaeda precedentemente conosciuto come Jabhat al-Nusra. Tahrir al-Sham è finora emerso vincitore dalle lotte intestine che hanno opposto diverse alleanze ribelli presenti a Idlib e che hanno determinato la spartizione del territorio tra diversi gruppi più o meno radicali. Oggi il gruppo jihadista, pur non dominando interamente l'intero territorio di Idlib ne controlla i principali valichi di accesso e le principali aree urbane.

Nonostante la notevole prova di forza data negli ultimi mesi, le FDS, e in particolare il YPG curdo, si trovano però oggi in una situazione assai delicata. La luce verde data dalla Russia alla Turchia per l'invasione di Afrin ha confermato infatti la precarietà delle alleanze che il YPG aveva saputo creare negli anni precedenti, soprattutto con le due principali potenze internazionali Stati Uniti e Russia.

Quest'ultima, infatti, fino all'intervento turco si era fatta garante dei territori sotto controllo curdo a ovest dell'Eufrate, in particolare del governatorato di Afrin, una garanzia però ritirata improvvisamente dopo le ripetute pressioni di Ankara.

Analogamente, l'amministrazione americana di Donald Trump ha dichiarato in più occasioni la propria volontà di ritirarsi quanto prima dallo scenario siriano; gli Stati Uniti sembrano preoccupati soprattutto dal grave deterioramento dei propri rapporti con la Turchia, membro chiave della Nato. La prospettiva di un disimpegno Usa lascerebbe il YPG solo ad affrontare i suoi numerosi nemici locali e regionali, a partire dalla Turchia, motivo per il quale i suoi leader si stanno ora muovendo per negoziare un accordo di compromesso col governo di Damasco attraverso la mediazione di Mosca.

Un accordo tra il governo di Damasco e l'YPG è particolarmente sostenuto da Russia e Stati Uniti, che vorrebbero la concessione di una qualche forma di autonomia per i territori curdi del nord. La prospettiva di una decentralizzazione anche parziale è però vista con ostilità dal governo siriano, che ha finora fatto resistenza a qualunque ipotesi in questo senso. La posizione di Damasco potrebbe però ammorbidirsi in virtù di tre fattori cruciali: primo, un accordo con il YPG permetterebbe il ritorno in tempi brevi del governatorato di Raqqa e dei principali giacimenti petroliferi dell'est sotto il controllo governativo. Secondo, tale accordo eliminerebbe uno degli ultimi ostacoli rimanenti per un totale disimpegno americano dalla Siria. Terzo, un YPG autonomo ma sotto controllo potrebbe emergere in futuro come una utile carta da utilizzare contro la Turchia, la quale controlla ancora ampi territori in Siria e che è assunta a principale sponsor dell'opposizione. Un accordo definitivo tra Damasco e militanti curdi è infatti visto con apprensione da Ankara, la quale, qualora i propri interessi non fossero garantiti, potrebbe anche attuare nuove operazioni militari e pressioni diplomatiche per impedirne la firma.



Mapa di Laura Canali di LIMES

E di questi giorni la denuncia di utilizzo di armi chimiche ad Aleppo e di un aumento di azioni di guerra a Idlib. I circa tre milioni di abitanti, tra civili e combattenti, questa volta non avrebbero infatti un altro territorio siriano in cui essere rilocati in caso di resa. Ciò significherebbe per la maggior parte di loro la scelta fra due opzioni: una nuova fuga, stavolta presumibilmente verso i territori attualmente controllati dalla Turchia o verso lo stesso territorio turco, oppure una resistenza disperata ed estremamente sanguinosa. Il presidente turco Erdoğan punta quindi prima di tutto ad evitare nuove ondate di profughi dirette verso i propri confini e verso i territori siriani sotto il suo controllo, nei quali conta anzi di ricollocare almeno parte dei siriani rifugiati in Turchia.

3. **Assemblea costituente e accordi di pace**

È già sul tavolo dei siriani una bozza iniziale per la nuova costituzione. La Russia ha proposto un assetto fortemente decentrato, che accoglie almeno in parte le richieste di autonomia dei curdi. La lunga striscia di territorio che controllano nel nord-est della Siria, e che loro chiamano Rojava, è da diversi anni sotto un'amministrazione indipendente da Damasco che fa dell'autonomia il suo pilastro portante. Per i curdi è il modello che l'intero Paese dovrebbe adottare. Ma sia il governo di Assad sia le opposizioni temono che possa minare l'unità territoriale del Paese. Si propone che il nome ufficiale Repubblica della Siria venga modificato togliendo l'aggettivo "araba". Si richiede vengano riconosciuti ampi diritti culturali e linguistici a tutte le minoranze etniche e religiose. Ai curdi che sia garantito un livello di autonomia particolare, ma è l'intera architettura istituzionale che viene decentrata. Perno del sistema sarebbe la costituenda Assemblea delle regioni, che va ad affiancare il parlamento e che sarebbe espressione dei territori.

Il decentramento amministrativo sostenuto dal Cremlino si appoggia ai Consigli locali che sono l'espressione più dimenticata e al contempo tradita delle manifestazioni pacifiche del 2011. Fin da allora in centinaia di città siriane sono sorti questi organi di autogoverno, che seguono procedure democratiche, indicano elezioni locali e hanno sempre tentato, anche sotto le bombe, di rappresentare un'alternativa concreta alla mancanza di partecipazione democratica diventando punto di riferimento per parte della popolazione.

Per consolidare queste speranze di pace e di ritorno al dialogo diplomatico e politico è da auspicare che, dopo quasi sette anni di interruzione dei rapporti diplomatici tra numerosi Paesi europei e autorità siriane, le cancellerie dei paesi membri e la stessa Unione Europea possano considerare le ricadute positive di un eventuale ritorno del loro personale nella capitale siriana.

Ciò permetterebbe loro di avere un ruolo diretto per facilitare il raggiungimento dei risultati proposti nella Risoluzione 2254 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU e dare l'opportunità, anche a entità europee, di partecipare alla ricostruzione della Siria recuperando quel ruolo economico che tante imprese europee avevano nel paese.

Per quanto riguarda, in particolare, l'Italia, vi è nel Parlamento e nel governo chi ha proposto la ripresa di rapporti diplomatici con la Siria. È ciò che auspicano le organizzazioni di cooperazione internazionale e le imprese.